



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

WICEPREZES NIK
MICHAŁ JĘDRZEJCZYK

KPB.410.3.1.2024

Pan dr hab. Adam Bodnar
Minister Sprawiedliwości
Ministerstwo Sprawiedliwości
Al. Ujazdowskie 11, 00-950 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią Uchwały Nr 55/2025 Kolegium NIK z dnia 27 sierpnia 2025 r.
oraz uwzględniające sprostowanie oczywistych omyłek pisarskich z dnia 12 września 2025 r.

P/24/031 – Funkcjonowanie Funduszu Sprawiedliwości

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
tel. 48224445612, kpb@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Sprawiedliwości ¹ Al. Ujazdowskie 11, 00-950 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej ²	Adam Bodnar, Minister Sprawiedliwości, powołany na stanowisko z dniem 13 grudnia 2023 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Marcin Warchoń - od 27 listopada 2023 r. do 13 grudnia 2023 r. oraz Zbigniew Ziobro - od 16 listopada 2015 r. do 27 listopada 2023 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Uwarunkowania prawne i organizacyjne funkcjonowania Funduszu Sprawiedliwości ³ ; Planowanie zadań oraz przygotowanie i wykonanie planów finansowych Funduszu Sprawiedliwości; Powierzenie realizacji zadań i przyznawanie dofinansowania ze środków Funduszu; Wykonywanie umów/porozumień zawartych z beneficjentami dotacji ⁴ na realizację zadań Funduszu Sprawiedliwości ⁵ ; Rozliczanie umów z beneficjentami dotacji oraz kontrole realizacji zadań powierzonych przez Dysponenta Funduszu; Działania Dysponenta promujące aktywność Funduszu; Efekty realizacji zadań Funduszu Sprawiedliwości; Realizacja wniosków pokontrolnych sformułowanych po kontroli P/20/037.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2021 r. do 30 czerwca 2024 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie, o ile mają one związek z kontrolowaną działalnością.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁶
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Kontrolerzy	1. Adriana Surwiło, gł. specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KPB/51/2024 z 22 maja 2024 r. 2. Dominik Zimny, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KPB/52/2024 z 22 maja 2024 r. 3. Justyna Zarecka, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KPB/53/2024 z 22 maja 2024 r. 4. Paweł Rakowski, inspektor kp., upoważnienie do kontroli nr KPB/54/2024 z 22 maja 2024 r.

¹ W dalszej części wystąpienia pokontrolnego zwane również Ministerstwem lub MS.

² W dalszej części wystąpienia pokontrolnego zwany Dysponentem Funduszu lub Dysponentem.

³ Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej. W dalszej części wystąpienia pokontrolnego zwany Funduszem Sprawiedliwości, Funduszem lub FS.

⁴ Podmioty, które otrzymały dotacje z FS. W dalszej części wystąpienia pokontrolnego zwane również beneficjentami dotacji lub wykonawcami umów.

⁵ Umowy zawarte w latach 2019-2023.

⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, w dalszej części wystąpienia pokontrolnego zwana również ustawą o NIK.

5. Rafał Wojtyra, inspektor kp., upoważnienie do kontroli nr KPB/55/2024 z 22 maja 2024 r.
6. Tomasz Szczęsny, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KPB/78/2024 z 23 lipca 2024 r.
7. Beata Wachowska, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KPB/33/2025 z 13 stycznia 2025 r.
8. Rafał Komorowski, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KPB/31/2025 z 14 kwietnia 2025 r.
9. Mariusz Mijewski, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KPB/32/2025 z 14 kwietnia 2025 r.

(akta kontroli: T. VI str. 1-15)

II. Ocena ogólna⁷ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

NIK ocenia negatywnie działania Dysponenta w zakresie zapewnienia właściwych uwarunkowań prawnych i organizacyjnych funkcjonowania Funduszu Sprawiedliwości, a także sposób wykorzystania będących w jego dyspozycji środków publicznych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Przeprowadzona przez NIK kompleksowa kontrola funkcjonowania Funduszu Sprawiedliwości, analogicznie jak poprzednia⁸, wykazała że gospodarka finansowa tego Funduszu była prowadzona z rażącym naruszeniem nadrzędnych zasad finansów publicznych, tj. jawności oraz celowości i oszczędności wydatków⁹. Nie odpowiadała ona również zasadom funkcjonowania funduszy celowych, które powinny służyć realizacji wyodrębnionych i konkretnie zdefiniowanych zadań publicznych. Skala oraz istotność nieprawidłowości zidentyfikowanych w poszczególnych obszarach objętych badaniem (dotyczących w szczególności udzielania dofinansowania, nadzoru nad realizacją umów dotacji oraz promowania Funduszu) znacząco wykraczała jednak poza ustalenia przedstawione w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Sprawiedliwości w kwietniu 2021 r., w którym obszary te również oceniono negatywnie. Wynikało to w szczególności z potwierdzenia w toku kontroli licznych przypadków arbitralnego i niekonkurencyjnego finansowania zadań, a także braku nadzoru nad realizacją umów dotacji, noszącego nawet w poszczególnych przypadkach znamiona współdziałania Dysponenta w defraudacji¹⁰ środków publicznych (np. dotacja udzielona Fundacji Profeto¹¹ na realizację zadania Specjalistyczne Centrum Wsparcia – „Archipelag – wyspy wolne od przemocy”).

Negatywna ocena NIK dotyczyła przede wszystkim sposobu przyznawania dofinansowania ze środków Funduszu. Badanie próby konkursów ofert

⁷ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁸ Czynności w ramach kontroli nr P/20/037 – „Realizacja zadań Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości” zostały zakończone w dniu 15 stycznia 2021 r., a wystąpienie pokontrolne do Dysponenta Funduszu (nr KPB.410.002.01.2020) podpisane w dniu 23 kwietnia 2021 r.

⁹ Określonych w art. 33-34 oraz 44 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.), zwanej dalej: ufp.

¹⁰ Należy zaznaczyć, że kwestia ewentualnego popełnienia czynów karalnych, w tym wymienionych w art. 284 Kodeksu Karnego, zostanie rozstrzygnięta przez niezależny sąd. Termin odnoszący się do defraudacji środków publicznych jest natomiast wykorzystywany przez NIK, w celu określenia charakteru zdarzeń wynikających z ustaleń kontroli.

¹¹ Fundacja Profeto.pl - Sercański Sekretariat na Rzecz Nowej Ewangelizacji, zwana dalej: Profeto.

wykazało rażące przykłady naruszania zasady uczciwej konkurencji¹², do których należy zaliczyć m.in. nieformalne wsparcie w przygotowaniu ofert niektórych podmiotów, udzielane przez pracowników Ministerstwa Sprawiedliwości jeszcze przed ich formalnym złożeniem, czy nawet przed ogłoszeniem konkursów ofert. Stwierdzono także przypadki działań, które można zakwalifikować jako wywieranie wpływu na członków komisji konkursowych i dokonywane przez nich oceny merytoryczne celem uzyskania oczekiwanej przez kierownictwo Ministerstwa punktacji poszczególnych ofert. Temu celowi mogło służyć również wprowadzenie w konkursach z zakresu przeciwdziałania przestępczości dodatkowego, w pełni subiektywnego kryterium ocen – tzw. oceny ogólnej (literowej). Ujawniono również przypadki wskazujące na ponowne ocenianie wybranych ofert, które pierwotnie uzyskały niską ocenę i nie kwalifikowały się do dofinansowania.

W ocenie NIK, realizowane przez Dysponenta konkursy w obszarze przeciwdziałania przestępczości nie miały zasadniczo na celu rozwiązywania realnych problemów, ale stanowiły w praktyce „pretekst” do transferowania środków publicznych do określonej grupy podmiotów. Udzielane w ten sposób dotacje miały w znacznej mierze charakter dotacji podmiotowych. Wspierały więc one głównie bieżącą działalność statutową poszczególnych podmiotów (np. produkcję programów telewizyjnych przez Fundację Lux Veritatis, organizowanie biegów ulicznych i festiwali filmowych przez Fundację Alegoria) lub też nawet realizowane przez nie inwestycje budowlane (Fundacja Mocni w Duchu). Skutkowało to niecelowym udzieleniem 16 z 18 objętych kontrolą dotacji z obszaru przeciwdziałania przestępczości na łączną kwotę 98 759,8 tys. zł.

Dysponent Funduszu nie zabezpieczył w zawieranych umowach, w należyty sposób, interesów Skarbu Państwa. Dopuścił także do sytuacji, w której znaczna część wykonawców umów uzyskiwała nieuprawnione, często znaczące¹³, przychody z tytułu rozliczanych ryczałtowo i niedokumentowanych kosztów administracyjnych. Nie wyeliminował konfliktów interesów obejmujących osoby podejmujące decyzje o wydatkowaniu środków publicznych oraz beneficjentów tych środków oraz nie wdrożył skutecznych mechanizmów nadzoru nad wykonawcami umów. Skutkowało to finansowaniem zadań nie mających związku z celami Funduszu (np. wytworzonych przez Stowarzyszenie Przyjaciół Mediów¹⁴ portali internetowych wykorzystywanych m.in. do promowania konkretnych partii politycznych) oraz brakiem reakcji na nieprawidłowości, w tym o charakterze systemowym, w działalności poszczególnych fundacji i stowarzyszeń (np. nierealizowanie przez dwa podmioty świadczące pomoc postpenitencjarną podstawowych potrzeb osób opuszczających zakłady karne). W skrajnym przypadku, akceptowanie przez ówczesnego Dysponenta Funduszu wszystkich działań Fundacji Profeto doprowadziło do nieracjonalnego i niegospodarnego wydatkowania kwoty 66 087,4 tys. zł¹⁵. Została ona przekazana na sfinansowanie inwestycji budowlanej, która przynajmniej do 2030 r. nie będzie mogła zostać oddana do użytkowania i nie będzie mogła być

¹² Określonej w art. 43 w zw. z art. 47 ufp.

¹³ Przykładowo Fundacja Profeto nie udokumentowała wykorzystania kosztów administracyjnych w kwocie 11 494,1 tys. zł, Fundacja Alegoria w wysokości 1 116,6 tys. zł, a Akademia Wymiaru Sprawiedliwości nie wykorzystwała kwoty 1 307,3 tys. zł.

¹⁴ W dniu złożenia oferty konkursowej i podpisania umowy Stowarzyszenie funkcjonowało jako Stowarzyszenie Przyjaciół Zdrowia.

¹⁵ Z finalnej kwoty dotacji wynoszącej 98 884,2 tys. zł, która ostatecznie nie została jednak przekazana w całości.

wykorzystywana do realizacji zadań wskazanych w ofercie Fundacji, tj. w celu świadczenia pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem.

Zastrzeżenia NIK dotyczyły również działań Dysponenta w zakresie promowania Funduszu Sprawiedliwości. Kontrola wykazała, że „dokumenty strategiczne”, mające uzasadniać wydatki na promocję miały fasadowy charakter, a decyzje o kierunkach i intensywności promocji oraz o wykorzystywanych kanałach komunikacji były podejmowane ad hoc przez ówczesne kierownictwo Ministerstwa. Uznaniowość decyzji dotyczyła także wyboru wykonawców umów promocyjnych, którzy zostali wyłonieni z naruszeniem przepisów, tj. bez zastosowania prawa zamówień publicznych (pięć z siedmiu objętych badaniem umów na zakup czasu antenowego), w sposób jedynie pozorujący konkurencyjność (dwie umowy cywilnoprawne) lub nierzetelny (sześć zbadanych umów wykonawczych). W dalszym ciągu występowały również przypadki finansowania ze środków Funduszu działań informacyjnych niezwiązanych bezpośrednio z jego funkcjonowaniem, a służących głównie promowaniu wizerunku konkretnych osób. Szczególne natężenie takich działań zidentyfikowano w 2023 r., w którym prowadzona była kampania wyborcza do parlamentu.

NIK negatywnie ocenia działania podejmowane przez Dysponenta Funduszu bezpośrednio po zakończeniu kontroli Izby w 2021 r. Nie tylko nie usunęły one stwierdzonych wówczas nieprawidłowości o charakterze systemowym, ale wręcz przyczyniły się do zwiększenia ich skali. NIK zwraca również uwagę, że podjęte dotychczas przez obecnego Dysponenta Funduszu działania tylko w ograniczonym stopniu spowodowały poprawę uwarunkowań prawnych i organizacyjnych funkcjonowania Funduszu Sprawiedliwości. NIK pozytywnie ocenia wejście w życie, w grudniu 2024 r., przepisów eliminujących mechanizmy uznaniowego i nietransparentnego rozdysponowywania środków publicznych. Pozytywnie należy ocenić również rozpoczęcie działań w celu odzyskania środków publicznych wydatkowanych niezgodnie z prawem. NIK zwróciła jednak uwagę na brak przygotowania regulacji prawnych służących ustanowieniu precyzyjnie określonego katalogu zadań Funduszu oraz na niewypracowanie dotychczas konkretnych rekomendacji zmian w funkcjonowaniu Funduszu Sprawiedliwości, pomimo powołania specjalnie w tym celu w lutym 2024 r. organu pomocniczego Ministra Sprawiedliwości¹⁶. Izba podkreśla również, że sytuacja kadrowa komórki organizacyjnej Ministerstwa Sprawiedliwości realizującej zadania Dysponenta, spowodowana w szczególności dużą fluktuacją pracowników (w tym na stanowiskach kierowniczych) oraz niezapewnieniem ciągłości instytucjonalnej, negatywnie wpływa na realizację zadań związanych z obsługą Funduszu. Powyższe okoliczności spowodowały znaczący wzrost niewykorzystanych środków finansowych pozostających w dyspozycji Funduszu Sprawiedliwości.

¹⁶ Rady ds. Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej - Funduszu Sprawiedliwości przy Ministrze Sprawiedliwości.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Uwarunkowania prawne i organizacyjne funkcjonowania Funduszu Sprawiedliwości
Opis stanu faktycznego	Fundusz Sprawiedliwości jest państwowym funduszem celowym, o którym mowa w art. 29 ufp, ustanowionym na podstawie art. 43 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny wykonawczy¹⁸. Szczegółowy zakres zadań i tryb działania Funduszu określony został w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 września 2017 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości¹⁹, wydanym na podstawie delegacji ustawowej określonej w art. 43 § 19 kkw. W wyniku kontroli nr P/20/037 NIK zwróciła uwagę na określenie w sposób ogólny w przepisach ustawowych form i zakresu działań podlegających finansowaniu ze środków FS, w tym w szczególności otwarty katalog działań z zakresu przeciwdziałania przyczynom przestępczości (art. 43 § 8 pkt 4 kkw) oraz brak ich uszczegółowienia w przepisach wykonawczych. Stwierdziła również nieprawidłowość polegającą na niezapewnieniu ram prawnych gwarantujących transparentne i wolne od uznaniowości powierzanie realizacji zadań ze środków FS. Zastrzeżenia NIK budziły w szczególności regulacje ujęte w rozporządzeniu w sprawie Funduszu nadające jego Dysponentowi uprawnienia do dyskrecyjnego podejmowania decyzji w przedmiocie unieważnienia konkursów ofert (§ 20 ust. 2 rozporządzenia w sprawie Funduszu²⁰) oraz odmowy przyznania dotacji lub zmiany kwoty dotacji wbrew rozstrzygnięciu komisji konkursowej (§ 22 ust. 2 zd. 2 rozporządzenia w sprawie Funduszu²¹), a także w istocie dowolnego dysponowania przez Dysponenta możliwością udzielania dotacji w tzw. trybie pozanaborowym (§ 11 rozporządzenia w sprawie Funduszu). W związku z powyższym NIK sformułowała wnioski pokontrolne do Ministra Sprawiedliwości – Dysponenta Funduszu o odpowiednie doprecyzowanie ww. przepisów rozporządzenia w sprawie Funduszu oraz ograniczenie stosowania tzw. trybu pozanaborowego powierzania realizacji zadań FS. Jednocześnie Prezes NIK skierował wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności ww. przepisów rozporządzenia w sprawie Funduszu z art. 45 ust. 1 w związku z preambułą i z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także z art. 43 § 19 kkw, a tym samym z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 29 ust. 2, art. 43, art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp²². W okresie od 1 stycznia 2021 r. do 9 maja 2025 r.²³ przepisy dotyczące FS określone w kkw nie uległy zmianie, zaś rozporządzenie w sprawie Funduszu podlegało dwukrotnej nowelizacji (w tym w 2022 r. i w 2024 r.). W 2022 r. Minister

¹⁷ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 706, ze zm. W dalszej części wystąpienia pokontrolnego zwana kkw.

¹⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1605, ze zm. W dalszej części wystąpienia pokontrolnego zwane rozporządzeniem w sprawie Funduszu.

²⁰ W brzmieniu obowiązującym w czasie realizacji kontroli P/20/037.

²¹ Jw.

²² Wniosek Prezesa NIK z dnia 29 września 2021 r. I.dz. KPK-KPP.452.001.2021. Sprawa została zarejestrowana w Trybunale Konstytucyjnym pod sygn. U2/21 (dostęp: <https://trybunal.gov.pl/s/u-2-21>).

²³ Dzień zakończenia czynności kontrolnych.

Sprawiedliwości dokonał zmiany rozporządzenia w sprawie Funduszu²⁴ obejmującej zarówno kwestionowane przez NIK przepisy, jak również szereg innych regulacji dot. funkcjonowania FS, w tym m.in. rozszerzył katalog form udzielania pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem o zakup nieruchomości (§ 36 ust. 1 pkt 18a rozporządzenia w sprawie Funduszu) i podwyższył z 2,5 do 4% próg procentowy planowanych przychodów FS, które mogą być przeznaczone na koszty obsługi FS (§ 48 rozporządzenia w sprawie Funduszu). Zmiany obejmujące § 11, § 20 ust. 2 oraz § 22 ust. 2 rozporządzenia w sprawie Funduszu nie wyeliminowały wad tych przepisów będących podstawą sformułowania nieprawidłowości w wyniku poprzedniej kontroli NIK, co szczegółowo opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości. Dopiero kolejna nowelizacja rozporządzenia w sprawie Funduszu z listopada 2024 r.²⁵ przyczyniła się do realizacji wniosków pokontrolnych NIK. W jej wyniku Minister wyeliminował zarówno tzw. pozanaborowy tryb powierzania zadań ze środków Funduszu, jak również dyskrecyjne uprawnienie Dysponenta do unieważnienia konkursu z innych przyczyn, niż brak wpływu ofert lub odrzucenie wszystkich ofert, a także odmowy przyznania dotacji lub zmiany kwoty dotacji zaproponowanej przez komisję konkursową. W badanym okresie co do zasady nie uległ zmianie katalog zadań FS, wyłączono jednak, wprowadzoną w 2022 r., możliwość przeznaczania środków FS na zakup nieruchomości.

NIK zauważyła, że pomimo iż w 2024 r. zainicjowano w Ministerstwie Sprawiedliwości prace legislacyjne w sprawie nowelizacji przepisów kkw dotyczących Funduszu, to według stanu na 9 maja 2025 r. nie zostały one zakończone. Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy opracowany został w dniu 6 czerwca 2024 r. i zakładał zmiany w art. 43 kkw polegające na ograniczeniu celów FS do wsparcia osób pokrzywdzonych przestępstwem i pomocy postpenitencjarnej. Do projektu przygotowano także ocenę skutków regulacji²⁶. Procedowany projekt nie został jednak wpisany do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów.

(akta kontroli: T. XXV str. 1-66)

Podsekretarz Stanu w MS Maria Ejchart²⁷ wyjaśniła, iż „w pierwszej kolejności rozważane było wykreślenie z kkw postanowień dotyczących tzw. trzeciego celu Funduszu czyli przeciwdziałanie przyczynom przestępstw (...)”. W związku z korzyściami wynikającymi z działań prewencyjnych odstąpiono od tego pomysłu na rzecz doprecyzowania przepisów w sposób uniemożliwiający dowolne wykorzystywanie środków Funduszu. Prace zostały jednak wstrzymane na etapie koncepcyjnym. Podsekretarz dodała, że nowelizacja wymaga dalszych szczegółowych analiz, które w związku z obciążeniem komórki właściwej ds. obsługi Funduszu²⁸ nie mogły zostać przeprowadzone z odpowiednią intensywnością.

²⁴ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 marca 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości (Dz. U. poz. 748). W dalszej części wystąpienia pokontrolnego zwane rozporządzeniem zmieniającym z 2022 r.

²⁵ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 listopada 2024 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości (Dz. U. poz. 1715). W dalszej części wystąpienia pokontrolnego zwane rozporządzeniem zmieniającym z 2024 r.

²⁶ Z dnia 30 sierpnia 2024 r.

²⁷ W zastępstwie za nieobecną w dniu 28 kwietnia 2025 r. Podsekretarz Stanu w MS Zuzannę Rudzińską-Bluszcz.

²⁸ Obsługa kontroli Funduszu prowadzonych w MS przez inne instytucje, przygotowanie konkursów na sieć pomocy pokrzywdzonym i pomocy postpenitencjarnej w związku z zakończeniem

NIK zauważa, iż tym samym na dzień zakończenia czynności kontrolnych w dalszym ciągu nierozwiązana pozostawała sygnalizowana w wyniku kontroli nr P/20/037 kwestia niejednoznacznego zakresu zadań Funduszu dotyczącego zapobiegania przestępczości.

(akta kontroli: T. XXV str. 564-568)

Stan kadrowy komórki organizacyjnej MS właściwej w sprawach FS (tj. Departamentu Funduszy i Nieodpłatnej Pomocy Prawnej²⁹) na dzień zakończenia czynności kontrolnych (9 maja 2025 r.) wynosił 61,5 etatów, a faktyczne zatrudnienie wynosiło 62 osoby. Zakres zadań DFN wykraczał jednak istotnie poza zadania związane z obsługą Funduszu Sprawiedliwości. Zadania związane z obsługą Dysponenta realizowały co do zasady dwa wydziały DFN³⁰, których struktura kadrowa obejmowała 20 etatów i osób faktycznie zatrudnionych, przy czym trzech pracowników było czasowo przeniesionych do realizacji zadań w DFN na okres od 1 maja do 31 lipca 2025 r. Ponadto, w dwóch kolejnych wydziałach DFN³¹, których zakres właściwości obejmował m.in. zadania wspierające obsługę Funduszu, ujęto dalsze 20 etatów, co odpowiadało liczbie faktycznie zatrudnionych w nich pracowników³². Z dniem 12 marca 2025 r. utworzona została nowa wewnętrzna komórka organizacyjna DFN – Zespół do spraw Wsparcia Procesów Rozliczeń z jednym etatem pracowniczym. Do jej zadań należała m.in. analiza i weryfikacja dokumentacji związanej z kontrolami i audytami w zakresie udzielania dotacji ze środków Funduszu. Na dzień zakończenia czynności kontrolnych zatrudniony był w niej jeden pracownik.

(akta kontroli: T. XXVII str. 191-240, 329-340)

W okresie wcześniejszym w strukturze MS funkcjonowała wyodrębniona struktura organizacyjna ds. FS, tj. Departament Fundusz Sprawiedliwości³³. Według stanu na 30 czerwca 2024 r. stan kadrowy DFS kształtował się na poziomie 41 etatów, a faktyczne zatrudnienie było równe liczbie etatów, tj. 41 osób. Na przestrzeni lat 2021-2024 sytuacja kadrowa³⁴ DFS wykazywała, co do zasady tendencję rosnącą, przy czym porównanie danych wg stanu na 1 stycznia i 30 czerwca dla ww. lat wykazało, że stan kadrowy DFS na dzień 30 czerwca 2024 r. był zarazem korzystniejszy w porównaniu z najniższym odnotowanym stanem (tj. 1 stycznia 2021 r.)³⁵, jak i gorszy w porównaniu z najwyższym odnotowanym stanem (tj. 1 stycznia 2023 r.)³⁶.

(akta kontroli: T. XXVI str. 358-366)

W latach 2021 – 2024 w DFS zadania wykonywali także pracownicy delegowani z sądów lub jednostek Prokuratury (według stanu na 30 czerwca 2024 r. – 2 osoby). Na dzień zakończenia czynności kontrolnych liczba ta wynosiła ogółem 12 osób, przy czym do wykonywania czynności administracyjnych

funkcjonowania dotychczasowych ośrodków wraz z końcem 2025 r., podjęcie działań zmierzających do odzyskania środków Funduszu wypłaconych niektórym dotychczasowym beneficjentom dotacji.

²⁹ W dalszej części wystąpienia pokontrolnego zwanego DFN.

³⁰ Wydział Obsługi Funduszu Sprawiedliwości oraz Wydział Rozliczeń.

³¹ Wydział Wsparcia Organizacyjnego oraz Wydział Planowania, Analiz i Kontroli DFN.

³² W tym jeden pracownik pozostawał w stosunku pracy do 31 maja 2025 r.

³³ Departament Funduszu Sprawiedliwości funkcjonował do 30 czerwca 2024 r. (w dalszej części wystąpienia pokontrolnego zwany DFS) i został zastąpiony z dniem 1 lipca 2024 r. przez DFN.

³⁴ Prezentowane dane kadrowe z wyłączeniem osób przebywających na urloпах bezpłatnych.

³⁵ O 5,4 etatu (wzrost o 15,2%) i 4 osoby (wzrost o 10,8%).

³⁶ O 2,5 etatu (spadek o 5,7%) i 3 osoby (spadek o 6,8%).

w wewnętrznych komórkach organizacyjnych DFN właściwych do obsługi Funduszu delegowana była jedna.

Dysponent Funduszu zawierał także umowy zlecenia w celu zapewnienia wsparcia realizowanych zadań (w tym weryfikacji sprawozdań beneficjentów dotacji). W okresie objętym kontrolą obowiązywały łącznie 34 umowy zawarte z 26 osobami fizycznymi. Na dzień zakończenia czynności kontrolnych w DFN obowiązywały dwie umowy cywilnoprawne³⁷, przy czym żadna z nich nie dotyczyła rozliczania sprawozdań.

Kontrola wykazała również wysoki poziom fluktuacji pracowników zatrudnionych w DFS. W okresie od 1 stycznia 2021 r. do 30 czerwca 2024 r. ogółem 29 pracowników odeszło z Departamentu, a przyjęto 34 pracowników. Najliczniejsze zmiany miały miejsce w I połowie 2024 r., kiedy to odeszło 9 pracowników, a przyjęto 7 osób, w dalszej kolejności zaś w II połowie 2022 r. i II połowie 2023 r., tj. odpowiednio odeszło po 6 pracowników, zaś przyjęto 7 i 5 osób.

W ramach nowoutworzonego DFN nastąpiły dalsze zmiany kadrowe. W drugim półroczu 2024 r. odeszło 5 pracowników, zaś przyjęto 6 osób, a w I połowie 2025 r. (stan na 9 maja 2025 r.) odpowiednio 5 i 9 pracowników.

(akta kontroli: T. XXVI str. 8-10, 119-128, T. XXVII str. 74)

Od 2019 r. NIK dwukrotnie³⁸ zwracała uwagę na potrzebę stworzenia adekwatnych struktur organizacyjnych pozwalających Dysponentowi na sprawowanie skutecznego nadzoru nad prawidłowością wydatkowania środków publicznych przekazanych z Funduszu Sprawiedliwości. Jednak działania podejmowane na przestrzeni ostatnich sześciu lat w sferze reorganizacji pracowniczej nie były wystarczające w stosunku do skali i rodzaju realizowanych przedsięwzięć, co szczegółowo opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

Dysponent Funduszu powołał w lutym 2024 r. Radę ds. Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej - Funduszu Sprawiedliwości³⁹. Do jej zadań należało m.in. proponowanie zmian i rekomendacji w zakresie ogłoszonych i planowanych do realizacji w przyszłości programach, w tym także proponowanie ewentualnych zmian w zakresie funkcjonującej Sieci Pomocy Osobom Pokrzywdzonym.

Rada działając jako organ opiniodawczo-doradczy nie wydała żadnej wspólnej opinii, czy stanowiska. Członkowie Rady indywidualnie przedstawiali swoje uwagi, w tym m.in. dot. nowelizacji rozporządzenia w sprawie Funduszu, komunikowania działalności FS, ewaluacji działalności FS, stworzenia broszury informacyjnej dla osób pokrzywdzonych przestępstwem, objęcia wsparciem osób pokrzywdzonych przestępstwem o szczególnych potrzebach w tym migrantów, osób LGBTQIA. Jako przykłady uwag członków Rady, które zostały wzięte pod uwagę Minister Sprawiedliwości wskazał jedynie, że w ramach

³⁷ Jedna zawarta z osobą fizyczną i jedna z osobą prawną.

³⁸ Po raz pierwszy wniosek w tym zakresie został sformułowany w 2019 r., tj. w wystąpieniu pokontrolnym po kontroli nr P/19/001 Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. części 37 – Sprawiedliwość i wykonanie planu finansowego Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości. NIK ponowiła wniosek w 2021 r. po kontroli nr P/20/037 Realizacja zadań Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości.

³⁹ W dalszej części wystąpienia pokontrolnego zwana również Radą. Została ona powołana zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 stycznia 2024 roku w sprawie powołania Rady ds. Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej - Funduszu Sprawiedliwości przy Ministrze Sprawiedliwości, które weszło w życie z dniem 1 lutego 2024 roku (Dz. Urz. M.S. z 2024 r. poz. 11), w dalszej części wystąpienia pokontrolnego zwane zarządzeniem ws. Rady.

konsultacji dotyczących zniesienia § 11 rozporządzenia w sprawie Funduszu uwzględniono ocenę dokonaną przez Przewodniczącego Rady, a w zakresie tworzenia Centrów Pomocy Dzieciom jeden z członków Rady zwrócił uwagę na potrzebę podjęcia współpracy z fundacją, która już takie centra prowadzi.

W załączniku do sprawozdania rocznego, przewodniczący Rady określił Fundusz mianem patologicznego. Jednocześnie zwrócił uwagę, że mijający rok nie przybliżył końca rozliczeń poprzedniego Dysponenta, a „Ministerstwo Sprawiedliwości boryka się nadal z odzyskaniem nienależnych świadczeń i nic nie wskazuje na to, by w najbliższym czasie udało się nadać tym rozliczeniom odpowiednie tempo.” Rada nie stanowiła jednak efektywnego organu doradczego, który kompleksowo wspierałaby Dysponenta w podejmowanych działaniach, co szczegółowo opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli: T. XII str. 368-369 poz. 242- 282, str. 405-407, 418-423)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Długotrwałe niepodjęmowanie działań w celu usunięcia wadliwych rozwiązań prawnych określonych w rozporządzeniu w sprawie Funduszu

Pomimo ujawnienia przez NIK, że regulacje ujęte w § 11 i § 22 ust. 2 rozporządzenia w sprawie Funduszu pozwalały na arbitralne przyznawanie dofinansowania przez Dysponenta, ich zmiana weszła w życie dopiero 7 grudnia 2024 r, tj. po upływie ok. 3,5 roku od sformułowania w tej sprawie rekomendacji NIK w ramach kontroli P/20/037. W 2022 r. Minister Sprawiedliwości wydał wprowadzić przepisy nowelizujące rozporządzenie w sprawie Funduszu, lecz nie usunęły one wadliwych rozwiązań z obiegu prawnego. Objęły one m.in.:

- a) § 11 rozporządzenia w sprawie Funduszu - nowelizacja polegała na rozbudowaniu dotychczasowej regulacji poprzez przeniesienie na grunt normatywny ogólnikowych zasad stosowanych dotychczas w praktyce Dysponenta, przy jednoczesnym braku doprecyzowania zasad przyznawania dotacji na podstawie tego przepisu. W rezultacie zmiana ta, w tym utrzymanie stosowania tego trybu w „uzasadnionych przypadkach”, nie rozwiązała jednego z zasadniczych problemów wskazywanych przez NIK, tj. praktyki Dysponenta, w której tzw. tryb pozanaborowy był w istocie podstawowym sposobem (trybem) powierzania zadań FS jednostkom sektora finansów publicznych⁴⁰. Z ustaleń kontroli NIK wynika, iż w okresie objętym kontrolą wspomniany „uzasadniony przypadek” wystąpił 1 303 razy – tyle bowiem umów zawarto w latach 2021-2023 na podstawie § 11 rozporządzenia w sprawie Funduszu, z czego 199 umów pomiędzy 1 stycznia 2021 r. a wejściem w życie rozporządzenia zmieniającego z 2022 r. (tj. 6 kwietnia 2022 r.), a kolejne 1 104 umowy w okresie od 6 kwietnia 2022 r. do 31 grudnia 2023 r. Przywołana łączna liczba umów zawartych na podstawie § 11 stanowiła 60,2% wszystkich umów zawartych w latach 2021-2023 i była większa o 197% od liczby umów zawartych w ramach § 11 w porównywalnym okresie objętym poprzednią kontrolą nr P/20/037⁴¹.

(akta kontroli: T. XXV str. 1-66, T. XXXIV str. 435-496)

⁴⁰ W dalszej części wystąpienia pokontrolnego zwane jednostkami SFP lub JSFP.

⁴¹ Kontrolą P/20/037 objęto okres od 1 stycznia 2018 r. do 30 października 2020 r., przy czym część danych statystycznych pozyskano i zaprezentowano według stanu na dzień 30 czerwca 2020 r. Wartość umów zawartych w ramach § 11 w kontroli P/20/037 wyniosła 130 717,3 tys. zł, a w kontroli P/24/031 – 143 579,1 tys. zł.

Nadmienić należy, że w toku uzgodnień międzyresortowych ww. projektu nowelizacji rozporządzenia w sprawie Funduszu, Rządowe Centrum Legislacji zwracało uwagę Dysponentowi na brak precyzji przepisów określających tzw. tryb pozanaborowy, w tym niedookreślenie istoty „zasadności” przypadków zawarcia umowy na podstawie § 11. Uwaga nie została uwzględniona przez wnioskodawcę, co jak wynikało ze stanowiska kierownictwa MS było zabiegiem celowym. Ówczesny Podsekretarz Stanu w MS Marcin Romanowski wskazał bowiem, że „określenie katalogu przypadków (zasadności przypadków), w których możliwe będzie zastosowanie procedury, o której mowa w § 11 rozporządzenia w sprawie Funduszu, w ocenie MS, jest zabiegiem niemożliwym w kontekście celu, jaki ww. przepis ma spełniać” oraz „zasadność konkretnego przypadku oceniania jest indywidualne, przez co niemożliwe staje się wprowadzenie ścisłych ram prawnych w tym zakresie”⁴².

- b) § 22 rozporządzenia w sprawie Funduszu – nowelizacja przepisu miała jedynie charakter redakcyjny i nie wpływała na merytoryczną treść opisaną w tym przepisie normy prawnej. W szczególności nie zmodyfikowano, ani nie wyeliminowano treści ust. 2 zd. 2, utrzymując tym samym dyskrecyjne uprawnienie Dysponenta do odmowy przyznania dotacji lub zmiany kwoty dotacji zaproponowanej przez komisję konkursową.

(akta kontroli: T. XXV str. 1-66)

NIK wskazuje przy tym, że na okoliczność braku adekwatności projektowanych zmian rozporządzenia w sprawie Funduszu do stwierdzonych w toku kontroli nr P/20/037 wad ww. regulacji prawnych, zwracała uwagę już w toku prac nad projektem rozporządzenia o zmianie rozporządzenia w sprawie Funduszu w wersji zamieszczonej na stronie Biuletynu Informacji Publicznej⁴³ Rządowego Centrum Legislacji⁴⁴. NIK wskazała również, iż wbrew twierdzeniom ówczesnych przedstawicieli Ministerstwa Sprawiedliwości, wprowadzenie rozwiązań umożliwiających zakup nieruchomości nie stanowiło realizacji wniosków pokontrolnych Izby⁴⁵.

Stan prawny pozwalający na uznaniowe dysponowanie środkami Funduszu utrzymywał się do grudnia 2024 r. Należy jednak odnotować, że uprawnienia wynikające z ww. przepisów nie były wykorzystywane przez obecnego Dysponenta Funduszu. Dopiero w nowelizacji rozporządzenia w sprawie Funduszu, która weszła w życie 7 grudnia 2024 r., usunięty został wskazywany przez NIK stan niezgodności ww. przepisów rozporządzenia w sprawie Funduszu z przepisami rangi ustawowej.

2. Niezapewnienie obsady kadrowej adekwatnej do skali i rodzaju działań prowadzonych w ramach Funduszu

Ustalenia kontroli wykazały, że Kierownictwo Ministerstwa nie podjęło wystarczających działań, które zapewniłyby wzmocnienie kadrowe komórki wykonującej zadania Dysponenta i jednocześnie przyczyniłyby się do zmniejszenia obserwowanej od wielu lat wysokiej fluktuacji kadr⁴⁶.

Przed wszystkim Dysponent nie zapewnił kadry o wystarczających kompetencjach i doświadczeniu do oceny ofert i wniosków wpływających

⁴² Pismo Podsekretarza Stanu w MS Marcina Romanowskiego z dnia 3 grudnia 2021 r., znak: DLPK-I.402.3.2021; <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12350250/katalog/12810389#12810389>.

⁴³ W dalszej części wystąpienia pokontrolnego zwane BIP.

⁴⁴ Wniosek Prezesa NIK do Trybunału Konstytucyjnego – pismo I.dz. KPK-KPP.452.001.2021 z dn. 29 września 2021 r. w sekcji V. Uwagi pozostałe zamieszczone na str. 20-22 ww. pisma.

⁴⁵ <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/oswiadczenie-zmian-w-funduszu-sprawiedliwosci.html>.

⁴⁶ NIK zwracała uwagę na problem wysokiej fluktuacji kadr już w wystąpieniu pokontrolnym sporządzonym po kontroli nr P/20/037.

w sprawie przyznania dotacji ze środków Funduszu. W skład komisji konkursowych powoływał bowiem osoby nowozatrudnione, które nie posiadały doświadczenia w przyznawaniu dotacji. W toku kontroli zidentyfikowano 10 pracowników, którzy sporządzili swoje pierwsze oceny merytoryczne w ciągu pół roku od zatrudnienia oraz jedną, która dokonywała ocen będąc jeszcze stażystą. Oprócz tego w skład komisji konkursowych powoływani byli również pracownicy innych komórek organizacyjnych Ministerstwa, którzy ani nie znali specyfiki funkcjonowania Funduszu, ani nie uczestniczyli w szkoleniach czy spotkaniach instruktażowych.

(akta kontroli: T. XXVI str. 86-118; T. XXVII str. 6, 74, 339; T. XXXV str. 144-145)

Dysponent powierzał także środki Funduszu na zadania wymagające wiedzy specjalistycznej, takie jak realizacja inwestycji budowlanych⁴⁷. Nie wsparł jednak komórki właściwej do obsługi Funduszu osobami posiadającymi kompetencje w dziedzinie budownictwa. Zatrudniał co prawda ekspertów zewnętrznych, jednak specjalizowali się oni w zakresie promocji i public relations, funkcjonowaniu Ochotniczych Straży Pożarnych, czy doradztwie prawno-legislacyjnym.

(akta kontroli: T. XVI str. 38-58, 77-111, 157-175, 176-190, 191-202, 230-285, 309-341; T. XXVI str. 8-10, 38-66, 129-152; T. XXVII 4-62; T. XXXV str. 144-145)

W okresie objętym kontrolą Dysponent realizował 2 296 umów dotacji przy czym rozliczeniami i faktycznym nadzorem nad ich wykonaniem zajmowały się do I połowy 2024 r. zasadniczo⁴⁸ trzy wydziały liczące łącznie 17 pracowników (według stanu na 30 czerwca 2024 r.), a po reorganizacji przeprowadzonej z dniem 1 lipca 2024 r. – jeden wydział liczący 11 pracowników (według stanu na dzień zakończenia czynności kontrolnych). Do końca 2023 r. działaniem zaradczym podjętym w celu wyeliminowania dysproporcji pomiędzy realizowanymi umowami, a liczbą zatrudnionych pracowników było pozyskanie osób zajmujących się rozliczeniami na podstawie umów zlecenia⁴⁹. Praktyka ta nie przyczyniła się jednak do rozwiązania problemu nieterminowego rozliczania dotacji (kwestia ta została szczegółowo opisana w dalszej części wystąpienia pokontrolnego). W 2024 r. nie zawierano umów cywilnoprawnych, których przedmiotem było rozliczenie dotacji.

(akta kontroli: T. XVI str. 38-58; T. XX str. 400-407; T. XXVI str. 1-7, 62-66, 69-118; T. XXVII 4-62, 329-331, T. XXXIV str. 519-537)

Podsekretarz Stanu w MS Zuzanna Rudzińska-Bluszcz wyjaśniła, iż jednym z działań podjętych w celu wyeliminowania nieprawidłowości dostrzeżonych w sferze organizacji konkursów ofert była decyzja o połączeniu dwóch komórek organizacyjnych MS, które do 30 czerwca 2024 r. funkcjonowały niezależnie, tj. Departamentu Funduszu Sprawiedliwości i Departamentu Strategii i Funduszy Europejskich. Celem takiego działania miało być m.in. wykorzystanie w pracach nad konkursami organizowanymi ze środków Funduszu doświadczeń wypracowanych w konkursach z funduszy unijnych oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego. Ponadto w konkursach ogłoszonych w 2024 r.

⁴⁷ Projekty realizowane przez Fundację Profeto i Fundację Mocni w Duchu.

⁴⁸ Rozliczeniem umów zawartych w tzw. trybie pozanaborowym zajmował się od 2023 r. Wydział Koordynacji. Po reorganizacji umowy, które pozostały do rozliczenia utrzymano we właściwości wewnętrznej komórki organizacyjnej będącej odpowiednikiem tego wydziału, tj. we właściwości Wydziału Wsparcia Organizacyjnego.

⁴⁹ Pismo informujące o wykonaniu wniosków pokontrolnych z dnia 10 lutego 2023 r., znak: DFS - I.0910.1.2023. W latach 2021-2023 z 10 osobami fizycznymi zawarto łącznie 18 umów cywilnoprawnych, których przedmiotem była weryfikacja sprawozdań przedkładanych przez beneficjentów dotacji. Jedną z tych umów obowiązywała również w 2024 r.

Dysponent podjął decyzję o zleceniu przeprowadzenia ocen merytorycznych ekspertom zewnętrznym.

(akta kontroli: T. XXX str. 492-508, T. XXXIV str. 365-389)

Dysponent Funduszu Adam Bodnar wyjaśnił, iż departament właściwy do obsługi Funduszu otrzyma w przyszłości wsparcie w zakresie rozliczeń oraz prowadzenia postępowań kontrolnych. Zostanie ono udzielone przez wyspecjalizowany podmiot zewnętrzny wyłoniony w drodze postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Na dzień zakończenia czynności kontrolnych przez NIK postępowanie przetargowe nie zostało ogłoszone - znajdowało się ono w fazie przygotowania.

(akta kontroli: T. XXII str. 241 poz. 2-5)

W ocenie NIK, utrzymujący się przez cały okres objęty kontrolą, brak adekwatnych zasobów kadrowych do realizacji zadań, zarówno pod względem liczby osób, jak i ich kwalifikacji, przyczynił się do powstania nieprawidłowości wymienionych w kolejnych rozdziałach wystąpienia pokontrolnego. Wysoka fluktuacja kadrowa i związana z nią konieczność wdrażania nowych pracowników w warunkach dużego obciążenia pracą mogła skutkować obniżaniem jakości realizowanych obowiązków.

NIK zaznacza, iż w niniejszej kontroli nie poddawała ocenie prawidłowości powierzania w II półroczu 2024 r. części kompetencji Dysponenta podmiotom zewnętrznym. Nie kwestionuje przy tym samej idei współpracy z ekspertami zewnętrznymi, zwłaszcza w obszarach działalności Funduszu, w których wymagana jest specjalistyczna wiedza. Zauważa jednak, iż coraz szersze przekazywanie kompetencji Dysponenta zewnętrznym podmiotom⁵⁰ nie rozwiązało problemów z terminowością rozliczania sprawozdań i nadzorem nad wykonywaniem umów. Podjęte dotychczas działania nie zapobiegły dalszym ruchom kadrowym, co w I połowie 2025 r. uwidoczniła sytuacja komórki właściwej do obsługi Funduszu, zwłaszcza na szczeblu kierowniczym. Spośród pięciu rozwiązanych w tym okresie stosunków pracy, trzy dotyczyły bowiem wyższych stanowisk w służbie cywilnej⁵¹. W efekcie na dzień zakończenia czynności kontrolnych departament właściwy do obsługi Funduszu funkcjonował bez Dyrektora, a jego pracami kierował jeden z dotychczasowych zastępców.

W związku z powyższym NIK dostrzega pilną potrzebę podjęcia dodatkowych działań, które ustabilizowałyby warunki pracy w komórce właściwej do obsługi Funduszu. Brak takich działań uniemożliwi efektywną realizację zadań oraz prawidłowe zarządzanie środkami tego funduszu celowego.

3. Utworzona przez Dysponenta Rada nie pełniła skutecznie funkcji doradczej, do której została powołana

Kontrola NIK wykazała, że dotychczasowe działania Rady nie zapewniły niezbędnego wsparcia dla Dysponenta w podejmowanych przez niego działaniach. Rada nie opracowała formalnych rekomendacji zmian w funkcjonowaniu Funduszu.

⁵⁰ Oprócz powierzenia podmiotowi zewnętrznemu oceny merytorycznej ofert w konkursach zorganizowanych w 2024 r. na Centra Pomocy Dzieciom, w komórce właściwej ds. obsługi Funduszu obowiązywała również umowa cywilnoprawna zawarta 10 października 2024 r., której przedmiotem było przygotowanie ośmiu decyzji administracyjnych.

⁵¹ Rozwiązany został stosunek pracy z dyrektorem departamentu oraz dwoma zastępcami, do właściwości których należał nadzór nad wydziałami bezpośrednio realizującymi zadania Dysponenta Funduszu.

Roczne sprawozdanie z realizacji zadań Rady ds. Funduszu zostało sporządzone 22 kwietnia 2025 r., tj. 22 dni po terminie określonym w § 13 ust. 1 i 2 pkt 1 zarządzenia ws. Rady. Dysponent Funduszu wyjaśnił, że o obowiązku sporządzenia sprawozdania Podsekretarz Stanu przypomniał Przewodniczącemu Rady 24 marca 2025 r. Dopiero na skutek kolejnego wezwania ze strony MS z 29 kwietnia 2025 r. sprawozdanie zostało przekazane 30 kwietnia 2025 r.

W sprawozdaniu tym, Przewodniczący Rady wskazał, że po trzech protokołowanych posiedzeniach, które odbyły się w lutym 2024 r., kolejne posiedzenia przybrały „formę stosunkowo luźnych dyskusji i dywagacji na temat form działania Funduszu Sprawiedliwości. Ostatnie spotkanie Rady odbyło się 28 listopada 2024 r. Od początku 2025 r. nie odbyło się ani jedno posiedzenie Rady – dwa wyznaczone przez przewodniczącego zostały odwołane bez podania przyczyny.” Tym samym posiedzenia Rady nie odbywały się zgodnie z zasadami określonymi w § 7 ust. 1 zarządzenia ws. Rady, tj. nie rzadziej niż raz na kwartał. Dysponent Funduszu wyjaśnił, że posiedzenie z udziałem Ministra Sprawiedliwości zaplanowane na 2025 r. zostało odwołane z uwagi na inne obowiązki Ministra.

Zdaniem NIK powyższe oznacza, że chociaż Dysponent dostrzegał potrzebę uzyskania wsparcia eksperckiego w projektowaniu zmian w funkcjonowaniu Funduszu i powołał w tym celu stosowne gremium, to jego dotychczasowe prace nie przyniosły oczekiwanych rezultatów, a Minister nie wykorzystał skutecznie potencjału zespołu.

(akta kontroli: T. XVII str. 368-369 poz. 242- 282, str. 405-407, 418-423)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia negatywnie działania Dysponenta w obszarze kształtowania uregulowań i warunków organizacyjnych funkcjonowania Funduszu Sprawiedliwości. Nie zapewniały one transparentnego, efektywnego oraz zgodnego z obowiązującymi przepisami wykorzystania środków tego funduszu celowego.

W latach 2021-2023 Dysponent, pomimo że posiadał informacje na temat negatywnych konsekwencji tego stanu rzeczy przekazane przez NIK, nie dokonał zmiany przepisów rozporządzenia, w których określono mechanizmy uznaniowego i nietransparentnego rozdysponowywania środków publicznych – stosowna zmiana została wprowadzona dopiero w grudniu 2024 r. Nadal jednakże nie zostały przyjęte, ani nawet przygotowane regulacje prawne służące precyzyjnemu określeniu katalogu zadań Funduszu.

Dysponent nie zapewnił również zasobów adekwatnych do skali i rodzajów zadań realizowanych ze środków Funduszu. NIK zwraca uwagę, że sytuacja kadrowa komórki organizacyjnej Ministerstwa Sprawiedliwości realizującej zadania Dysponenta uległa w badanym okresie znaczącemu pogorszeniu, co wynikało w szczególności z dużej fluktuacji kadr, w tym na stanowiskach kierowniczych. Skutkowało to wystąpieniem licznych nieprawidłowości we wszystkich obszarach działalności Funduszu, a także niezapewnieniem ciągłości instytucjonalnej wielu zadań związanych z jego obsługą⁵².

Nie zostały również dotychczas wypracowane konkretne rekomendacje zmian w funkcjonowaniu Funduszu Sprawiedliwości, pomimo powołania w tym celu w lutym 2024 r. organu pomocniczego - Rady ds. Funduszu Pomocy

⁵² Szczegółowo opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej - Funduszu Sprawiedliwości przy Ministrze Sprawiedliwości.

OBSZAR

2. Planowanie zadań oraz przygotowanie i wykonanie planów finansowych Funduszu Sprawiedliwości.

2.1 Planowanie zadań Funduszu Sprawiedliwości

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą obowiązywało pięć programów dotyczących realizacji zadań ze środków Funduszu na każde z ustawowych zadań Funduszu. I tak:

1. Pomoc osobom pokrzywdzonym przestępstwem, świadkom oraz osobom im najbliższym:
 - Program Pomocy Osobom Pokrzywdzonym na lata 2019 – 2026⁵³;
 - Program ochrony interesów osób pokrzywdzonych przestępstwem i świadków oraz likwidacji skutków pokrzywdzenia przestępstwem na lata 2019-2023⁵⁴.
2. Pomoc postpenitencjarną:
 - Program Pomocy Postpenitencjarnej udzielanej przez organizacje pozarządowe z Funduszu Sprawiedliwości na lata 2020 – 2022⁵⁵;
 - Program Pomocy Postpenitencjarnej udzielanej przez organizacje pozarządowe z Funduszu Sprawiedliwości na lata 2023 – 2025⁵⁶.
3. Przeciwdziałanie przestępczości:
 - Program Przeciwdziałania Przyczynom Przystępczości na lata 2019-2026⁵⁷.

Wszystkie programy, zgodnie z § 2 ust. 5 rozporządzenia w sprawie Funduszu zostały ogłoszone w BIP. Treść programów odpowiadała minimalnym wymogom określonym w § 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie Funduszu, tj. zawierała rodzaj zadań realizowanych w ramach programu, wysokość środków przeznaczonych na realizację programu oraz warunki realizacji zadań.

(akta kontroli: T. I str. 1-296)

Pomimo, iż 4 stycznia 2021 r. Dysponent wprowadził Procedurę dotyczącą zasad ogłaszania i aktualizowania programów, ogłoszone oraz obowiązujące

⁵³ Program został pierwotnie zatwierdzony na lata 2019-2021, wysokość środków przeznaczonych na realizację programu wynosiła łącznie 352 500 tys. zł. W wyniku kolejnych aktualizacji (w dniach 27 listopada 2019 r., 29 marca 2021 r., 27 września 2021 r., 21 kwietnia 2022 r., 25 listopada 2022 r., 28 maja 2024 r.) program został przedłużony do 2026 r., a wartość środków przeznaczonych na realizację programu wzrosła do 992 500 tys. zł. W dalszej części wystąpienia zwany również Programem Pomocy Osobom Pokrzywdzonym.

⁵⁴ Pierwotnie zatwierdzony na lata 2019-2020, wysokość środków przeznaczonych na realizację programu wynosiła łącznie 40 000 tys. zł. W wyniku kolejnych aktualizacji (w dniach 30 stycznia 2020 r., 1 października 2020 r., 15 grudnia 2021 r., 25 listopada 2022 r., 7 września 2023 r.) program został przedłużony do 2023 r., a wartość środków przeznaczonych na realizację programu zwiększyła się do 210 000 tys. zł. W dalszej części wystąpienia zwany również Programem ochrony.

⁵⁵ Wysokość środków przeznaczonych na realizację programu wynosiła łącznie 30 000 tys. zł. W dalszej części wystąpienia zwany również Programem Pomocy Postpenitencjarnej 2020 – 2022.

⁵⁶ Wysokość środków przeznaczonych na realizację programu wynosiła łącznie 31 500 tys. zł. W dalszej części wystąpienia zwany również Programem Pomocy Postpenitencjarnej 2023 – 2025.

⁵⁷ Pierwotnie zaplanowany na lata 2019-2023 z budżetem wynoszącym 60 000 tys. zł, a następnie w kolejnych aktualizacjach (w dniach 30 września 2020 r., 21 kwietnia 2022 r., 25 listopada 2022 r., 6 września 2023 r.) został przedłużony do 2026 r., a budżet programu zwiększono do 80 000 tys. zł. W dalszej części wystąpienia zwany również Programem Przeciwdziałania.

w badanym okresie, programy i ich aktualizacje były nierzetelnie przygotowane, co szczegółowo opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli: T. I str. 29-33; T. IV str. 4-10; T. V str. 13-14)

2.2 Przygotowanie i wykonanie planów finansowych Funduszu Sprawiedliwości

Plany finansowe na lata 2021-2022 obejmowały zgodnie z § 47 ust. 3 rozporządzenia w sprawie Funduszu dwa zadania:

- udzielanie pomocy osobom pozbawionym wolności, zwalnianym z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz członkom ich rodzin;
- udzielanie pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem, pomoc świadkom łącznie z przeciwdziałaniem przyczynom przestępczości.

Na skutek zmian wprowadzonych rozporządzeniem zmieniającym z 2022 r. w planach finansowych Funduszu od 2023 r. wyodrębniono trzecie zadanie, tj. przeciwdziałanie przyczynom przestępczości.

(akta kontroli: T. I str. 298-304, 345-354; T.III str. 15-16, 277-278, 429-430, 547-548)

Plan finansowy kosztów FS w podziale na zadania wyniósł:

- dla roku 2021 - 279 559 tys. zł, w tym 29 445 tys. zł na udzielanie pomocy osobom pozbawionym wolności, zwalnianym z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz członkom ich rodzin i 250 114 tys. zł na udzielanie pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem, pomoc świadkom łącznie z przeciwdziałaniem przyczynom przestępczości;
- dla roku 2022 - 273 850 tys. zł, w tym 28 920 tys. zł na udzielanie pomocy osobom pozbawionym wolności, zwalnianym z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz członkom ich rodzin i 244 930 tys. zł na udzielanie pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem, pomoc świadkom łącznie z przeciwdziałaniem przyczynom przestępczości;
- dla roku 2023 - 355 624 tys. zł, w tym 23 815 tys. zł na udzielanie pomocy osobom pozbawionym wolności, zwalnianym z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz członkom ich rodzin, 236 088 tys. zł na udzielanie pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem, pomoc świadkom oraz 95 721 tys. zł na przeciwdziałanie przyczynom przestępczości;
- dla roku 2024 - 410 319 tys. zł, w tym 36 266 tys. zł na udzielanie pomocy osobom pozbawionym wolności, zwalnianym z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz członkom ich rodzin, 270 392 tys. zł na udzielanie pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem, pomoc świadkom oraz 103 661 tys. zł na przeciwdziałanie przyczynom przestępczości.

(akta kontroli: T. I str. 298-304, 345-354; T. III str. 15-16, 277-278, 429-430, 547-548; T. V str. 403-423)

Przychody Funduszu w 2021 r. wyniosły łącznie 376 726 tys. zł i dotyczyły przede wszystkim wpłat z tytułu orzeczonych przez sądy nawiązek oraz świadczeń pieniężnych (344 461,6 tys. zł, co stanowiło 91,4 % łącznych przychodów Funduszu w 2021 r.).

Przychody Funduszu w 2022 r. wyniosły łącznie 401 699,7 tys. zł i dotyczyły przede wszystkim wpłat z tytułu orzeczonych przez sądy nawiązek oraz świadczeń pieniężnych (358 297 tys. zł, co stanowiło 89,2 % łącznych przychodów Funduszu w 2022 r.).

Przychody Funduszu w 2023 r. wyniosły łącznie 424 748,1 tys. zł w tym wpłaty z tytułu orzeczonych przez sądy nawiązek oraz świadczeń pieniężnych wyniosły 373 869,2 tys. zł, (88 % łącznych przychodów Funduszu w 2023 r.).

W 2024 r. przychody Funduszu wyniosły łącznie 469 720,7 tys. zł⁵⁸ w tym wpłaty z tytułu orzeczonych przez sądy nawiązek oraz świadczeń pieniężnych wyniosły 407 609,2 tys. zł, (86,8 % łącznych przychodów Funduszu w 2024 r.).

(akta kontroli: T. II str.1-6, 151-153, 158-160, 256-260; T. V str. 403-423)

Stan należności ogółem Funduszu wzrósł z 475 621,5 tys. zł (w tym należności netto 230 484,5 tys. zł i 245 137 tys. zł odpisy aktualizujące) według stanu na dzień 1 stycznia 2021 r. do 712 546 tys. zł (w tym należności netto 283 279,7 tys. zł i 429 266,3 tys. zł odpisy aktualizujące) według stanu na dzień 31 grudnia 2024 r. Oznacza to wzrost należności ogółem w okresie objętym kontrolą o kwotę 236 924,5 tys. zł, tj. o 49,8%. Tym samym nie został zrealizowany wniosek pokontrolny sformułowany po kontroli NIK nr P/20/037 dotyczący wdrożenia skutecznych rozwiązań organizacyjno-prawnych zapewniających poprawę ściągальności należności Funduszu, co szczegółowo opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli: T. II str.1-2, 158-160, 256-257; T. V str. 13-25, 403-423)

W okresie objętym kontrolą koszty Funduszu wyniosły:

- a) W 2021 r. łącznie 319 473,3 tys. zł w tym:
- dotacje na realizację zadań bieżących 26 887 tys. zł;
 - transfery na rzecz ludności (świadczenia wypłacane w ramach pomocy postpenitencjarnej) 9 656,5 tys. zł;
 - koszty własne 14 561,8 tys. zł;
 - koszty inwestycyjne 5 042,6 tys. zł;
 - inne zmniejszenia 263 325,3 tys. zł (w tym: umorzenia i odpisy z tytułu nawiązek i świadczeń pieniężnych 65 328,4 tys. zł, odpisy aktualizujące należności 55 602,4 tys. zł).
- b) W 2022 r. łącznie 343 378,2 tys. zł w tym:
- dotacje na realizację zadań bieżących 55 959,2 tys. zł;
 - transfery na rzecz ludności (świadczenia wypłacane w ramach pomocy postpenitencjarnej) 10 538,2 tys. zł;
 - koszty własne 16 548,6 tys. zł;
 - koszty inwestycyjne 20 974,3 tys. zł;
 - inne zmniejszenia 239 357,8 tys. zł (w tym: umorzenia i odpisy z tytułu nawiązek i świadczeń pieniężnych 51 268,9 tys. zł, odpisy aktualizujące należności 75 210,8 tys. zł).
- c) W 2023 r. łącznie 337 583,6 tys. zł w tym:
- dotacje na realizację zadań bieżących 43 345,6 tys. zł;
 - transfery na rzecz ludności (świadczenia wypłacane w ramach pomocy postpenitencjarnej) 11 697,5 tys. zł;
 - koszty własne 38 148,4 tys. zł;
 - koszty inwestycyjne 1 807,9 tys. zł;

⁵⁸ Dane wynikające ze sprawozdań budżetowych Rb-33 za lata 2021-2023. Dane finansowe dotyczące 2024 r. przedstawiono na podstawie sprawozdania Rb-33 z 29 kwietnia 2025 r.

- inne zmniejszenia 242 584,2 tys. zł (w tym: umorzenia i odpisy z tytułu nawiązek i świadczeń pieniężnych 52 129 tys. zł, odpisy aktualizujące należności 84 238,2 tys. zł).

d) W 2024 r. łącznie 213 093,9 tys. zł w tym:

- dotacje na realizację zadań bieżących 15 302,5 tys. zł;
- transfery na rzecz ludności (świadczenia wypłacane w ramach pomocy postpenitencjarnej) 13 399,5 tys. zł;
- koszty własne 12 979,6 tys. zł;
- inne zmniejszenia 171 412,3 tys. zł (w tym: umorzenia i odpisy z tytułu nawiązek i świadczeń pieniężnych 46 386,3 tys. zł, odpisy aktualizujące należności 93 406,5 tys. zł).

(akta kontroli: T. II str. 3-6, 151-153, 258-260; T. V str. 403-423)

W latach 2021-2023 poziom łącznych kosztów utrzymywał się na zbliżonym poziomie, natomiast w 2024 r. zanotowano spadek kosztów w porównaniu do lat ubiegłych. Zastępca Dyrektora DFN M.K. wyjaśnił, że spowodowane to było m.in. decyzją nowego kierownictwa Ministerstwa, które nie znalazło uzasadnienia dla dużej części wydatków planowanych przez poprzednie kierownictwo, a także nadmiarem obowiązków pracowników rozliczających sprawozdania, dużą liczbą kontroli Funduszu, odstąpieniem kilku wykonawców od realizacji umów oraz wstrzymaniem dotacji dla jednostek sektora finansów publicznych.

Istotny wzrost kosztów dotyczył kosztów własnych w 2023 r., których wartość wyniosła 38 148,4 tys. zł i była większa o 130,5% w stosunku do kosztów 2022 r. oraz większa o 161,7% w stosunku do kosztów 2021 r. Przyczyną wzrostu kosztów własnych w 2023 r. był przede wszystkim wzrost kosztów promowania działalności Funduszu oraz zakupu czasu antenowego.

W 2021 r. i w 2023 r. Dysponent przekroczył limit kosztów obsługi Funduszu określony w rozporządzeniu w sprawie Funduszu, co szczegółowo opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli: T. II str. 3-6, 151-153, 258-260; T. V str. 368-370; T. V str. 403-423; T. XVII str. 327-330)

Stan środków pieniężnych Funduszu wynosił:

- na dzień 31 grudnia 2021 r. 96 104,2 tys. zł (tj. 1 704,9 % planu),
- na dzień 31 grudnia 2022 r. 163 316,5 tys. zł (tj. 685 % planu),
- na dzień 31 grudnia 2023 r. 186 864,7 tys. zł (tj. 406,6 % planu),
- na dzień 31 grudnia 2024 r. 380 100,3 tys. zł (tj. 234,3 % planu po zmianach).

Wysoki stan środków pieniężnych na rachunkach bankowych Funduszu spowodowany był m.in. wyższym od planowanego wykonaniem przychodów z tytułu zasądzonych przez sądy nawiązek i świadczeń pieniężnych oraz wyższymi wpłatami z tytułu potrąceń z wynagrodzeń przysługujących za pracę osób skazanych.

(akta kontroli: T. II str.3-6, 151-153, 258-260; T. V str. 403-423)

W wystąpieniu pokontrolnym z kontroli P/20/037 NIK wniosła o wzmocnienie nadzoru nad prawidłowością sporządzanych sprawozdań budżetowych z wykonania planu finansowego Funduszu. W toku niniejszej kontroli stwierdzono, że sporządzone przez Biuro Finansów sprawozdania Rb-33

z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego⁵⁹ były zgodne z ewidencją księgową.

(akta kontroli: T. V str. 371)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nierzetelnie sporządzane programy i ich aktualizacje

Dysponent nierzetelnie przygotował zatwierdzony w badanym okresie Program Pomocy Postpenitencjarnej 2023 – 2025 oraz aktualizację Programu Pomocy Osobom Pokrzywdzonym, Programu Przeciwdziałania i Programu ochrony, na realizację zadań ze środków Funduszu.

W zatwierdzonych programach (i ich aktualizacjach), stanowiących podstawę wydatkowania środków Funduszu nie określono konkretnych problemów, które Dysponent zamierzał rozwiązać powierzając realizację zadań ze środków publicznych. Dysponent ograniczał się do wskazywania w szczególności podstaw prawnych ogłaszanych programów oraz katalogu zadań możliwych do sfinansowania, określonych w rozporządzeniu w sprawie Funduszu. Nie przedstawiał przy tym, lub czynił to w sposób bardzo ogólny, diagnozy sytuacji oraz potrzeb osób uprawnionych do otrzymania pomocy w obszarach planowanej alokacji środków Funduszu⁶⁰.

Ponadto w programach wskazywano tylko łączną kwotę, jaką Dysponent zamierzał przeznaczyć na ich realizację zarówno w danym roku, jak i w okresie obowiązywania programu, tj. bez podziału na priorytety, tryb przyznawania dotacji oraz bez uzasadnienia.

Program w obszarze przeciwdziałania nie zawierał żadnych wskaźników realizacji. W przypadku Programu Pomocy Postpenitencjarnej 2023 – 2025 jedynym wskaźnikiem była „liczba ośrodków pomocy postpenitencjarnej”, a w przypadku Programu ochrony jedynym wskaźnikiem była „liczba podmiotów sektora finansów publicznych, które uzyskały wsparcie na realizację zadań związanych z ochroną interesów osób pokrzywdzonych przestępstwem i świadków oraz likwidacją skutków pokrzywdzenia przestępstwem”⁶¹.

Z ustaleń kontroli wynika, że wskazane w treści programów wskaźniki nie zostały przez Dysponenta zinterpretowane/opisane; nie zostało wskazane jakie dane powinny zostać uwzględnione w wartości wskaźnika oraz czy dotyczą one stanu na koniec danego roku, czy też jest to wartość np. średnioroczna. Pozwalało to na uwzględnianie w wartości wskaźnika wybranych danych. Przykładowo w korespondencji mailowej pomiędzy pracownikami DFS ustalono zakres danych, jakie zostaną uwzględnione we wskaźniku „liczba podmiotów sektora finansów publicznych, które uzyskały wsparcie [...]”; uwzględniono liczbę podmiotów adekwatną do zawartych umów (wykonanie wskaźnika: 730, tj. 104% wartości wskaźnika określonego w programie), zamiast liczby unikatowych podmiotów, które uzyskały wsparcie (wykonanie wskaźnika: 546, tj. 78% wartości wskaźnika określonego w programie). Były pracownik Wydziału Planowania i Analiz w DFS zeznał, że nie było metodologii obliczania wskaźników, a pracownicy sami określali sposób ich obliczania.

⁵⁹ Sprawozdania Rb-33 za rok 2021, 2022 i 2023.

⁶⁰ W dalszej części wystąpienia zwane również beneficjentami pomocy.

⁶¹ Od 15 grudnia 2021 r. (data zatwierdzenia aktualizacji programu przez Dysponenta) wskaźnik został zastąpiony „minimalną liczbą umów zawartych z jednostkami sektora finansów publicznych, które uzyskały wsparcie na realizację zadań związanych z ochroną interesów osób pokrzywdzonych przestępstwem i świadków oraz likwidacją skutków pokrzywdzenia przestępstwem”.

(akta kontroli: T. I str. 1-296; T. IV str. 4-14, T. XVI str. 337-338)

Ówczesny Podsekretarz Stanu w MS Marcin Romanowski odmówił udzielenia wyjaśnień z uwagi na grożącą mu odpowiedzialność karną, a ówczesny Dysponent Funduszu Zbigniew Ziobro nie udzielił wyjaśnień pomimo wystosowanego w toku kontroli żądania.

(akta kontroli: T. XVI str. 545-603)

Podsekretarz Stanu w MS Maria Ejchart wyjaśniła, że „w DFN trwają intensywne prace mające na celu opracowanie nowej procedury, która zagwarantuje tworzenie odpowiedniej jakości programów”.

(akta kontroli: T. V str. 13-14, T. V str. 471-482)

W opinii NIK opracowane w ten sposób programy nie stanowiły użytecznego źródła informacji dla potencjalnych beneficjentów i jednocześnie powodowały powstanie sytuacji, w której Dysponent doraźnie i arbitralnie decydował o przeznaczeniu środków publicznych. Utrudniały one również wydatkowanie środków Funduszu zgodnie z wymogami wynikającymi z art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp, tj. w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

2. Przekroczenie określonego w § 48 rozporządzenia w sprawie Funduszu Sprawiedliwości limitu kosztów obsługi Funduszu

Zgodnie z przywołanym przepisem koszty obsługi Funduszu nie mogły przekroczyć 4%, a w okresie od 20 września 2017 r. do 5 kwietnia 2022 r. 2,5%, planowanych przychodów Funduszu, o których mowa w art. 43 § 7 kkw.

Powyższe koszty służyły wykonaniu bezpośrednich celów Funduszu i obejmowały m.in.: składki na ubezpieczenie społeczne, Fundusz Pracy oraz Fundusz Solidarnościowy, wynagrodzenia bezosobowe, koszty i prowizje bankowe, koszty promocji i reklamy oraz zakup czasu antenowego.

Kontrola wykazała, że limit kosztów obsługi Funduszu w 2021 r. został przekroczony o 967,2 tys. zł⁶², a w 2023 r. pomimo zwiększenia limitu, aż o 16 624,8 tys. zł⁶³. W tym ostatnim wypadku wyniosły one 9,7% planowanych przychodów, przy limicie wynoszącym 4%, co stanowiło naruszenie art. 43 § 7 kkw.

(akta kontroli: T. V str. 284-292, 368-370)

Ówczesny Podsekretarz Stanu w MS Marcin Romanowski odmówił udzielenia wyjaśnień z uwagi na grożącą mu odpowiedzialność karną, a ówczesny Dysponent Funduszu Zbigniew Ziobro nie udzielił wyjaśnień pomimo wystosowanego w toku kontroli żądania.

Zastępca Dyrektora DFN T.G. wyjaśnił, że Dysponent Funduszu nie wprowadził systemu weryfikacji kosztów obsługi Funduszu oraz że przygotowywana jest rekomendacja Dysponenta dotycząca m.in. zmian w planie kont Funduszu, która pozwoli na faktyczne monitorowanie kosztów obsługi Funduszu Sprawiedliwości⁶⁴.

⁶² Koszty wyniosły 7 401,1 tys. zł wobec limitu 6 434 tys. zł.

⁶³ Koszty wyniosły 28 276,4 tys. zł wobec limitu 11 651,6 tys. zł.

⁶⁴ W trakcie czynności kontrolnych NIK, DFN wystąpił do Departamentu Budżetu i Inwestycji i Biura Finansów o dokonanie przeglądu wytycznych, które określają przychody i koszty Funduszu poprzez konkretne wskazanie rodzaju kosztów obsługi Funduszu. Obie komórki poinformowały, że nie należy to do ich właściwości.

Przyczyną powyższej nieprawidłowości był m.in. brak skutecznego nadzoru Dysponenta nad planowaniem i wykonaniem kosztów Funduszu. W pozostałym zakresie, wobec niezłożenia wyjaśnień przez osoby odpowiedzialne za kierowanie pracami Funduszu, brak było możliwości ustalenia przyczyn podjęcia decyzji co do wysokości kosztów własnych Funduszu.

Niezależnie od powyższego należy zauważyć, że wzrost kosztów obsługi Funduszu w 2023 r. wynikał z istotnego zwiększenia w tym okresie wydatków promocyjnych oraz dotyczących zakupu czasu antenowego. NIK zauważyła, że koszty te (jak szczegółowo opisano w pkt 5 wystąpienia pokontrolnego) w części ponoszono w czasie kampanii wyborczej do parlamentu i w okresie ją poprzedzającym, a w szeregu emitowanych wówczas spotów pojawiał się wizerunek m.in. ówczesnego Ministra Sprawiedliwości, który kandydował w tych wyborach na posła.

Ponadto NIK zwraca uwagę, że zgodnie z Wewnętrznym Regulaminem DFS do zadań Wydziału Planowania i Analiz należało m.in. przygotowywanie rocznego planu finansowego Funduszu oraz prowadzenie bieżącej analizy kosztów. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie przedłożono dokumentacji potwierdzającej przeprowadzanie ww. analiz.

(akta kontroli: T. V str. 105-121, 305-324, 368-370; T. V str. 381-382, 471-482; T. XVI str. 545-603)

3. Niewdrożenie skutecznych rozwiązań organizacyjno-prawnych mających na celu poprawę ściągalności należności Funduszu

W 2021 r. po kontroli NIK nr P/20/037 w celu zdiagnozowania problemów dotyczących ściągania należności Dysponent wystosował pismo do prezesów sądów apelacyjnych z prośbą o wskazanie propozycji rozwiązań prawnych lub organizacyjnych zmierzających do poprawy ściągalności świadczeń na rzecz Funduszu. W odpowiedzi prezesi sądów zarekomendowali wprowadzenie szeregu zmian legislacyjnych, w tym m.in.: możliwość rozłożenia płatności na większą liczbę rat (do 3 lat), wpis do rejestru dłużników, możliwość zamiany nieuiszczonych kosztów sądowych i należności na prace społecznie użyteczne lub kary zastępcze pozbawienia wolności oraz przekazanie postępowania egzekucyjnego do prowadzenia przez Urząd Skarbowy/Krajową Administrację Skarbową. W wyniku podjętych działań wprowadzono jedynie nowelizację art. 12a kkw, zgodnie z którą w przypadku nieuiszczania należności na rzecz Funduszu stosowne informacje zostaną przekazane do Biura Informacji Gospodarczej.

W 2022 r. DFS zwrócił się do Departamentu Legislacyjnego Prawa Karnego MS o podjęcie szerszych działań w tym zakresie, tj. modyfikację art. 206 § 3 kkw poprzez umożliwienie rozłożenia spłaty należności w postaci nawiązek i świadczeń pieniężnych na rzecz Funduszu do 3 lat oraz modyfikację art. 182a kkw polegającą na uzależnieniu zmian wykonywania zakazu prowadzenia pojazdów od uiszczenia świadczenia pieniężnego na rzecz Funduszu. Propozycje legislacyjne DFS zostały dołączone do listy projektowanych zmian w ramach przygotowywanego projektu ww. ustawy, jednak nie zostały objęte projektem. W kolejnych latach DFS nie zwracał się o wprowadzanie zmian legislacyjnych w tym zakresie. W trakcie trwania czynności kontrolnych DFN przeprowadził podobną analizę, jednak do dnia zakończenia kontroli nie wystąpił z wnioskiem o wprowadzanie zmian legislacyjnych.

W 2023 r. Instytut Wymiaru Sprawiedliwości⁶⁵ na zlecenie MS opracował raport pn. „Ściągalność świadczeń pieniężnych i nawiązek orzekanych na rzecz Funduszu Sprawiedliwości wraz z rekomendacjami”, które miały wpłynąć na poprawę ściągalności należności. Obecny Dysponent poinformował, że raport nie wpłynął do Ministerstwa, a po jego zlokalizowaniu w 2024 r. na stronie internetowej IWS poddano go analizie merytorycznej.

(akta kontroli: T. V str.13-15, 26, 424-549)

Ówczesny Podsekretarz Stanu w MS Marcin Romanowski odmówił udzielenia wyjaśnień w tej kwestii z uwagi na grożącą mu odpowiedzialność karną, a ówczesny Dysponent Funduszu Zbigniew Ziobro nie udzielił wyjaśnień pomimo wystosowanego w toku kontroli żądania.

Podsekretarz Stanu w MS Maria Ejchart potwierdziła, że to zadanie formalnie nie jest przypisane do żadnej komórki organizacyjnej i nie jest faktycznie realizowane.

Opisane powyżej okoliczności świadczą o niewystarczających działaniach w tym zakresie. Pomimo zwiększającego się stanu należności oraz wniosku pokontrolnego NIK, Dysponent w dalszym ciągu nie podjął skutecznych działań zmniejszających stan należności. Należy również podkreślić, że rozproszenie obowiązków związanych z poprawą ściągalności należności wśród komórek organizacyjnych Ministerstwa utrudnia kompleksowe zarządzanie przez Dysponenta tym procesem, co spowodowało że stan należności w okresie objętym kontrolą wzrósł o 236 924,5 tys. zł.

(akta kontroli T. V str. 13-15, 26, 471-482; T. XVI 445-448)

OCENA CZĄSTKOWA

W badanym okresie Dysponent nierzetelnie opracował programy lub ich aktualizacje, stanowiące podstawę wydatkowania środków Funduszu. W dokumentach tych nie określono konkretnych, wynikających z obiektywnych danych problemów, które Dysponent zamierzał rozwiązać powierzając zadania finansowane ze środków publicznych, a ponadto były one pozbawione wskaźników realizacji, które pozwoliłyby monitorować efekty wykorzystania tych środków.

Kontrola wykazała także nieprawidłowości w zakresie wykonania planów finansowych Funduszu. Ustalono, że w dalszym ciągu nie zostały podjęte systemowe działania służące poprawie ściągalności należności Funduszu, które w badanym okresie wzrosły blisko o 50%. Stwierdzono również przekroczenie w 2021 r. oraz w 2023 r. określonego w przepisach limitu kosztów obsługi Funduszu, co zostało m.in. spowodowane radykalnym i nieuzasadnionym zwiększeniem kosztów promocji Funduszu w trakcie ostatniej kampanii wyborczej do parlamentu i w okresie bezpośrednio ją poprzedzającym.

OBSZAR

3. Powierzenie realizacji zadań i przyznawanie dofinansowania ze środków Funduszu Sprawiedliwości

3.1. Konkursy, nabory wniosków oraz umowy zawierane w tzw. „trybie pozanaborowym”

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą Dysponent Funduszu Sprawiedliwości opublikował łącznie 86 ogłoszeń o otwartych konkursach ofert dla jednostek niezaliczanych do SFP i niedziałających w celu osiągnięcia zysku oraz dwa ogłoszenia o naborach wniosków dla jednostek SFP.

W obszarze pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem Dysponent ogłosił łącznie 62 konkursy, w tym:

⁶⁵ W dalszej części wystąpienia pokontrolnego zwany IWS.

- na lata 2022-2025 - 51 konkursów regionalnych na prowadzenie okręgowych ośrodków pomocy wraz z punktami lokalnymi⁶⁶ oraz jeden konkurs ogólnopolski na wdrożenie i utrzymanie Linii Pomocy Pokrzywdzonym (jako części Systemu pomocy ofiarom przestępstw, zintegrowanej z pozostałymi elementami Systemu);
- na lata 2025-2026 - 10 konkursów regionalnych na utworzenie Specjalistycznych Ośrodków Wsparcia Pokrzywdzonych – Centrów Pomocy Dzieciom.

Łączna pula środków przewidziana na realizację zadań z zakresu pomocy pokrzywdzonym, według treści ogłoszeń konkursowych, wyniosła 322 426,9 tys. zł⁶⁷.

W zakresie pomocy postpenitencjarnej Dysponent ogłosił łącznie 22 konkursy⁶⁸ na lata 2023-2025, w tym 21 konkursów regionalnych oraz jeden sprofilowany na prowadzenie ośrodków dla kobiet o szczeblu ogólnopolskim. Łączna pula środków przewidziana na realizację zadań z zakresu pomocy postpenitencjarnej, według treści ogłoszeń konkursowych, wyniosła 31 500 tys. zł⁶⁹.

W obszarze przeciwdziałania przyczynom przestępczości Dysponent ogłosił łącznie dwa konkursy. Jeden obejmował realizację zadań w latach 2022-2025, drugi - 2024-2026. Łączna pula środków przewidziana na realizację zadań z zakresu przeciwdziałania przyczynom przestępczości, według treści ogłoszeń konkursowych, wyniosła 41 000 tys. zł. Została ona zwiększona decyzją Dysponenta podjętą w toku trwania postępowań konkursowych i ostatecznie wyniosła 75 167,5 tys. zł (wzrost o 34 167,5 tys. zł, tj. o 83,3%). Ogłoszone konkursy nie były sprofilowane, tj. nie określały tematyki wiodącej ani w zakresie realizowanych zadań, ani w zakresie przestępstw, którym miały zapobiegać.

W okresie objętym kontrolą Dysponent opublikował również dwa nabory wniosków dla jednostek SFP, tj. gmin i miast na prawach powiatu. Zadania określone w ogłoszeniach o naborze ogłoszonym na rok 2022 polegały na nabyciu w imieniu jednostek SFP na rzecz klubów sportowych sprzętu⁷⁰ niezbędnego do prowadzenia zajęć sportowych dla dzieci i młodzieży, a na rok 2023 - na organizowaniu oraz przeprowadzaniu akcji i przedsięwzięć informacyjnych, a także zakupie urządzeń i wyposażenia w imieniu i na rzecz właściwych terytorialnie kół gospodyń wiejskich. Pula środków przewidziana na realizację zadań w ramach każdego z naborów według treści ogłoszeń wyniosła po 5 000 tys. zł. Pula środków przewidziana na nabór organizowany w 2023 r. została jednak zwiększona decyzją Dysponenta i ostatecznie wyniosła 7 452,3 tys. zł.

(akta kontroli: T. XXIX str. 7-44, 48-146)

⁶⁶ Spośród konkursów na prowadzenie okręgowych ośrodków pomocy wraz z punktami lokalnymi, dwa były tzw. „powtórkowymi”, tj. ogłoszonymi ponownie, ponieważ we wcześniejszych nie wyłoniono podmiotów mających realizować zadania ze środków FS oraz kolejne dwa zostały ogłoszone po złożeniu przez beneficjentów dotacji oświadczeń o odstąpieniu od realizacji umów.

⁶⁷ Kwota nie uwzględnia puli środków określonej w unieważnionych konkursach oraz puli środków określonej w konkursach ogłoszonych po złożeniu oświadczeń o odstąpieniu od realizacji umowy przez podmioty wcześniej prowadzące ośrodki w poszczególnych lokalizacjach.

⁶⁸ W tym 10 konkursów było tzw. „powtórkowymi”, tj. ogłoszonymi w zw. z unieważnieniem konkursów (4 przypadki) lub niewyłonieniem wystarczającej liczby podmiotów na prowadzenie zakładanej liczby ośrodków.

⁶⁹ Kwota nie uwzględnia puli środków określonej w konkursach „powtórkowych”.

⁷⁰ Sprzętu sportowego, odzieży i obuwia sportowego.

Ponadto, w badanym okresie Dysponent zawarł na podstawie wniosków składanych przez jednostki SFP w ramach § 11 rozporządzenia w sprawie Funduszu⁷¹ 1 303 umowy na łączną kwotę 143 579,1 tys. zł.

(akta kontroli: T. XXV str. 25-66; T. XXIX str. 7-32; T. XXXIV str. 435-499)

3.2. Badanie próby konkursów ofert oraz przypadków przyznania dofinansowania w tzw. trybie pozanaborowym

Szczegółowym badaniem objęto⁷²:

- osiem konkursów ofert⁷³ z zakresu pomocy pokrzywdzonym;
- dwa konkursy ofert⁷⁴ z zakresu pomocy postpenitencjarnej;
- pięć konkursów ofert⁷⁵ z zakresu przeciwdziałania przyczynom przestępczości.

We wszystkich objętych kontrolą konkursach w BIP opublikowano: ogłoszenia o konkursach ofert, wzory kart oceny formalnej i merytorycznej, wykazy podmiotów, które złożyły oferty oraz informacje o wynikach konkursów. W przypadku konkursów ogłoszonych w okresie objętym kontrolą opublikowano również „Instrukcje składania ofert” oraz „Instrukcję rejestracji nowego konta”. W każdym z badanych konkursów powołana została Komisja Konkursowa⁷⁶, a jej skład opublikowano w Dzienniku Urzędowym Ministra Sprawiedliwości⁷⁷.

(akta kontroli: T. XVI str. 176-190, 350-356; T. XXX str. 509-580)

Złożone oferty były oceniane pod względem formalnym przez dwóch członków komisji. W przypadkach, gdy oferty nie spełniały kryteriów formalnych, były zwracane do uzupełnienia⁷⁸ lub odrzucane⁷⁹. Badanie wykazało, iż oferty były również zwracane do uzupełnienia w przypadku przekroczenia procentowego

⁷¹ W wersji obowiązującej do 6 grudnia 2024 r.

⁷² Doboru próby dokonano w sposób celowy, w oparciu o kryteria określone w programie kontroli, zakładające objęcie badaniem konkursów we wszystkich trzech obszarach działalności Funduszu oraz ich powiązanie z dobraną do kontroli próbą umów dotacji. Badaniem objęto w szczególności oferty złożone przez poszczególne podmioty biorące udział w konkursie wraz z ich kartami oceny formalnej i merytorycznej z zastrzeżeniem, że w przypadku konkursów, w których złożono więcej niż 10 ofert badaniu poddano wszystkie, które otrzymały najwyższą punktację i otrzymały dofinansowanie oraz pięć z najwyższą punktacją, które nie otrzymały dofinansowania.

⁷³ LXXXV otwarty konkurs ofert na lata 2022-2025 – Szczecin; XCVI otwarty konkurs ofert na lata 2022-2025 – Włocławek; CVIII otwarty konkurs ofert na lata 2022-2025 – Gdańsk; CXVI otwarty konkurs ofert na lata 2022-2025 – Rzeszów; CXXII otwarty konkurs ofert na lata 2022-2025 – Radom; CXXIV otwarty konkurs ofert na lata 2022-2025 – Kielce; CXXIX otwarty konkurs ofert na lata 2022-2025 – Słupsk; CXXXI otwarty konkurs ofert na lata 2022-2025 – Warszawa-Praga.

⁷⁴ XIII otwarty konkurs ofert na lata 2023-2025 – Bydgoszcz; XV otwarty konkurs ofert na lata 2023-2025 – Łódź.

⁷⁵ V otwarty konkurs ofert na lata 2020-2023; VI otwarty konkurs ofert na lata 2020-2023; VII otwarty konkurs ofert na lata 2020-2023; VIII otwarty konkurs ofert na lata 2021-2025; IX otwarty konkurs ofert na lata 2022-2025.

⁷⁶ W dalszej części wystąpienia pokontrolnego zwana również komisją.

⁷⁷ NIK zwraca przy tym uwagę, iż w 2023 r. Dysponent odstąpił od praktyki powoływania komisji i komisję X konkursu ofert na lata 2024-2026 (konkurs nieobjęty szczegółowym badaniem) powołał dokumentem wewnętrznym. Z ustaleń kontroli wynika, iż ówczesne kierownictwo DFS i Ministerstwa Sprawiedliwości uznało, iż rozporządzenie w sprawie Funduszu obligowało Dysponenta do powołania komisji, ale nie określało formy, w jakiej należy to zrobić. Zdaniem NIK zaniechanie dotychczasowej praktyki powoływania komisji w formie zarządzenia spowodowało zmniejszenie transparentności procedury konkursowej.

⁷⁸ Braki formalne podlegające uzupełnieniu to: niezłożenie oferty na właściwym formularzu wraz z załącznikami; podpisanie oferty przez osobę nieupoważnioną lub brak podpisu (§ 25 ust 1 pkt 2 i 3 w zw. z ust. 2 rozporządzenia w sprawie Funduszu).

⁷⁹ Braki formalne niepodlegające uzupełnieniu to: nielożenie oferty w terminie oraz w miejscu i w sposób wskazany w ogłoszeniu; złożenie oferty przez nieuprawniony podmiot (§ 25 ust 1 pkt 1 i 4 w zw. z ust. 2 rozporządzenia w sprawie Funduszu).

limitu kosztów administracyjnych określonego w ogłoszeniu konkursowym, co było niezgodne z § 25 ust. 2 rozporządzenia w sprawie Funduszu, co szczegółowo opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

Oferty pod względem merytorycznym oceniało co do zasady dwóch członków komisji. Stwierdzono jednak przypadki konsultowania ofert przed ich formalnym złożeniem z pracownikami DFS, wywierania wpływu na członków komisji w zakresie dokonania zmian w sporządzonych ocenach, a także braki kart ocen merytorycznych lub przygotowanie większej liczby skrajnie różnych ocen względem tej samej oferty, co szczegółowo opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

Wypełnione karty ocen stanowiły podstawę dla Przewodniczącego Komisji Konkursowej do sporządzenia protokołu z przebiegu poszczególnych konkursów. Dokument ten zawierał m.in. wykazy ofert, które: wpłynęły w wyznaczonym przez Dysponenta terminie; zostały odrzucone z powodu niespełnienia wymogów formalnych albo nie osiągnęły minimum 50% maksymalnej łącznej liczby punktów podczas oceny merytorycznej; zostały pozytywnie ocenione przez Komisję oraz rekomendowane do dofinansowania. W konkursach, w których Dysponent przewidywał możliwość dofinansowania więcej niż jednego podmiotu, a dofinansowanie wszystkich, które uzyskały wymaganą liczbę punktów przekroczyłoby pulę środków przewidzianą w ogłoszeniu, Przewodniczący komisji wskazywał możliwe propozycje rozstrzygnięcia konkursu, tj. zwiększenie puli środków, bądź przyznanie dotacji mniejszej liczbie podmiotów⁸⁰. Ostateczną decyzję w tej kwestii podejmował Dysponent.

(akta kontroli: T. XXX str. 542-580, T. XXXIV str. 365-389; T. XXXV str. 2-14; T. XXXVII str. 1-150)

Szczegółowym badaniem⁸¹ objęto również dwie fiszki⁸² złożone na podstawie § 11 rozporządzenia w sprawie Funduszu, które były podstawą zawarcia umów z Akademią Wymiaru Sprawiedliwości⁸³:

- umowy nr DFS-V.7211.1.2020 na realizację projektu badawczego pn. „Instytucjonalna architektura organów ochrony i przestrzegania prawa w porządkach prawnych współczesnych państw w perspektywie komparatystycznej⁸⁴”;
- umowy nr DFS-V.7211.10.2020 na realizację projektu badawczego pn. „Tworzenie nowych rozwiązań normatywno-opisowych w celu przeciwdziałania przyczynom przestępczości oraz rozwoju systemu pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem w postaci opartego na wiedzy

⁸⁰ Pulę środków zwiększono we wszystkich badanych konkursach z zakresu przeciwdziałania przyczynom przestępczości.

⁸¹ Doboru próby dokonano w sposób celowy, w oparciu o kryteria określone w programie kontroli, zakładające objęcie badaniem wniosków powiązanych z dobraną do kontroli próbą umów dotacji.

⁸² Fiszka - dokument zawierający szczegółowy zakres zadań wskazanych do realizacji. Obejmuje: dane inicjatora projektu, szczegółowy sposób realizacji zadania (opisy: działań, potrzeby realizacji zadania, planowanych pozytywnych skutków realizacji zadania, celu głównego i celów szczegółowych zadania, odbiorców zadania, ryzyk realizacji zadania, zaplanowanych rezultatów i produktów), harmonogram działań w celu realizacji zadania, kosztorys wykonania zadania oraz oświadczenia.

⁸³ W dniu podpisania umowy uczelnia funkcjonowała jako Wyższa Szkoła Kryminologii i Penitencjarystyki w Warszawie. W dalszej części wystąpienia pokontrolnego zwana AWS lub Uczelnią.

⁸⁴ W dalszej części wystąpienia pokontrolnego zwany projektem pn. „Instytucjonalna architektura (...)”.

aksjologicznego uzasadnienia podstaw praktycznego funkcjonowania polskiego systemu prawa⁸⁵”.

W obu przypadkach fiszki zostały przekazane ówczesnemu kierownictwu DFS, które następnie zawarło umowy z Uczelnią. W aktach sprawy brak było dokumentów wskazujących, aby któraś z fiszek została zweryfikowana lub poddana ocenie. Kontrola wykazała natomiast, iż jedna z nich, przed oficjalnym przekazaniem do DFS podlegała nieformalnym konsultacjom z ówczesnym kierownictwem DFS, co szczegółowo opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli: T. XXIII str. 1-40, 53-64; T. XXIV str. 1-9)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Wywieranie wpływu na wyniki przygotowywanych lub trwających postępowań konkursowych oraz na decyzje o przyznaniu dofinansowania w tzw. trybie pozanaborowym

Kontrola wykazała przypadki wywierania wpływu na wyniki przygotowywanych lub trwających postępowań konkursowych poprzez poprawianie przez ówczesne kierownictwo DFS treści ofert konkursowych przed ich oficjalnym złożeniem w konkursie, wywieranie wpływu na członków komisji konkursowej w celu dokonania zmian w sporządzonych ocenach merytorycznych, a także przekazywanie ofert do oceny większej liczbie członków komisji konkursowych, celem zmiany końcowej punktacji. I tak:

a) Osoby zatrudnione w DFS weryfikowały i nanosiły uwagi na treści ofert konkursowych przekazanych przez przedstawicieli podmiotów jeszcze przed ogłoszeniem poszczególnych konkursów ofert lub w trakcie ich trwania, ale przed oficjalnym złożeniem oferty w dedykowanym do tego systemie. Powyższe dotyczyło roboczych założeń projektów lub ofert złożonych następnie w konkursach z obszaru przeciwdziałania przyczynom przestępczości przez:

- Fundację Mocni w Duchu (IX konkurs na lata 2022-2025),
- Stowarzyszenie Fidei Defensor (VIII konkurs ofert na lata 2021-2025),
- Fundację Centrum Pomocy Pokrzywdzonym i Prewencji Przestępczości⁸⁶ (VIII konkurs ofert na lata 2021-2025),
- Stowarzyszenie Przyjaciół Mediów (VII konkurs ofert na lata 2020-2023),
- Instytut Prawa Ustrojowego⁸⁷ (VII konkurs ofert na lata 2020-2023),
- Fundację Warszawskie Seminarium Aksjologii Administracji⁸⁸ (VI konkurs ofert na lata 2020-2023).

(akta kontroli: T. XL str.16-80, 83-228, 235-276, T. XLI str.142-152; T. XLII str. 19-245, 278-322)

Ze strony Fundacji WSAA w konsultacjach uczestniczyli byli praktykanci MS⁸⁹. Jeden z nich przekazał robocze założenia projektu oraz jego kosztorys na prywatną skrzynkę pocztową T.M., ówczesnego Naczelnika Wydziału Organizacji i Promocji w DFS, awansowanego później na stanowisko

⁸⁵ W dalszej części wystąpienia pokontrolnego zwany projektem pn. „Tworzenie rozwiązań (...)”.

⁸⁶ W dalszej części wystąpienia pokontrolnego zwana Fundacją CPPIPP.

⁸⁷ W dalszej części wystąpienia pokontrolnego zwany IPU.

⁸⁸ W dalszej części wystąpienia pokontrolnego zwana Fundacją WSAA.

⁸⁹ Pan I.H. oraz pani K.S., którzy odbywali praktyki w MS.

Dyrektora DFS⁹⁰. Wskazał on, iż inne oferty mógł otrzymywać na przenośnych nośnikach elektronicznych typu pendrive od ówczesnego Podsekretarza Stanu w MS Marcina Romanowskiego. Z ustaleń kontroli wynika ponadto, iż złożenie oferty przez Fundację Mocni w Duchu było poprzedzone szeregiem nieformalnych spotkań zarówno z ówczesnym kierownictwem DFS, jak i Ministerstwa⁹¹. Prezes Fundacji zeznała, iż na jednym z takich spotkań przedstawiciel Ministerstwa przekazał jej uwagi dotyczące prawidłowego przygotowania oferty. Ponadto Skarbnik Fundacji zeznał, iż otrzymał od ówczesnego Dyrektora DFS T.M. kontakt do osoby, która odpłatnie mogłaby napisać ofertę na potrzeby konkursu, lecz nie skorzystał z tej propozycji.

(akta kontroli: T. XVI str. 633-652; T. XXVI str. 376-395; T. XXVII str. 506, 514; T. XL str. 235-276, 286; T. XLII str. 4)

Z ustaleń NIK wynika, że konsultacje ofert odbywały się przy wykorzystaniu prywatnej poczty członków ówczesnego kierownictwa DFS, w tym Dyrektora DFS T.M., zastępcy Dyrektora K.K. i Pani P.O. naczelnik wydziału w DFS, awansowanej później na stanowisko Zastępcy Dyrektora DFS. Pani K.K., konsultująca oferty IPU i Fundacji CPPiPP, odmówiła składania zeznań. Z kolei robocze wersje ofert Stowarzyszenia Fidei Defensor oraz Fundacji Mocni w Duchu otrzymała Pani P.O., która nie pamiętała, czy zweryfikowała pierwszą z nich, zaś w przypadku drugiej zeznała, że naniosła swoje uwagi na ofertę przekazaną przez Dyrektora DFS, gdyż nie zrozumiała jego intencji i potraktowała to jako polecenie służbowe, które następnie zrealizowała.

(akta kontroli: T. XL str. 7, 9, 16-80, 83-228, 242; T. XLI str. 142, 145; T. XLII str. 19-245)

W toku kontroli stwierdzono również jeden przypadek konsultowania fiszki projektowej przed oficjalnym złożeniem wniosku o przyznanie dofinansowania na podstawie § 11 rozporządzenia w sprawie Funduszu. Dotyczył on projektu realizowanego następnie przez AWS pn. „Tworzenie rozwiązań (...)”. Ze strony AWS w konsultacjach uczestniczył M.S., który w sierpniu 2020 r.⁹² objął stanowisko Zastępcy Dyrektora Departamentu Strategii i Funduszy Europejskich w MS, a w późniejszym okresie został zastępcą kierownika merytorycznego projektu „Tworzenie rozwiązań (...)”. M.S. był również wymieniony jako potencjalny wykładowca w ofercie Fundacji Altum złożonej w ramach II otwartego konkursu ofert na lata 2019-2023.

(akta kontroli: T. XXVII str. 346-348; T. XL str. 294-741; T. XLI str. 1-152)

Pan T.M., Dyrektor DFS w okresie od 14 kwietnia 2020 r. do 14 października 2022 r. wskazał, że celem wyżej opisanych praktyk było sformułowanie uwag do przekazanych dokumentów, aby ich autorzy mogli je poprawić. Dokumenty miały być bowiem dopracowane, aby nie było wątpliwości, iż dofinansowanie otrzymały najlepsze propozycje. Przed ogłoszeniem konkursów były Dysponent Funduszu – Zbigniew Ziobro oraz ówczesny Podsekretarz Stanu w MS Marcin Romanowski mieli również odbywać spotkania z G.P., M.H. oraz D.M., podczas których ustalano sposób realizacji

⁹⁰ Były Dyrektor DFS T.M. nie był przesłuchiwany w toku kontroli. Przytoczone zeznania i wyjaśnienia pochodzą z postępowania przygotowawczego i zostały udostępnione NIK przez Prokuraturę Krajową.

⁹¹ W tym ówczesny Podsekretarz Stanu w MS Marcin Romanowski oraz Minister Sprawiedliwości Zbigniew Ziobro.

⁹² Konsultacje w sprawie fiszki projektowej miały miejsce w czerwcu i wrześniu 2020 r.

zadań mających zostać sfinansowanych ze środków Funduszu. Dotacje miały być bowiem przyznane w ramach otwartych konkursów ofert podmiotom, z którymi ww. osoby były związane, tj. odpowiednio Fundacji CPPiPP, Stowarzyszeniu im. Juliusza Lea oraz Stowarzyszeniu Przyjaciół Zdrowia. Były Podsekretarz Stanu w MS Marcin Romanowski sprawujący stałe zastępstwo Dysponenta i zajmujący jednocześnie stanowisko pełnomocnika ds. Funduszu odmówił złożenia wyjaśnień, a ówczesny Dysponent Funduszu Zbigniew Ziobro nie udzielił wyjaśnień pomimo żądania wystosowanego w toku kontroli.

(akta kontroli: T. XVI str. 545-603; T. XL str. 283-287)

W ocenie NIK praktyka stosowana w DFS naruszała zasadę uczciwej konkurencji, określoną w art. 43 w zw. z art. 47 ufp, a działanie przedstawicieli Ministerstwa Sprawiedliwości biorących udział w konsultacjach roboczych projektów ofert wskazuje na wyczerpanie znamion czynu zabronionego określonego w art. 231 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny⁹³.

- b) Karty ocen merytorycznych przygotowane przez poszczególnych członków komisji konkursowych były weryfikowane przez kierownictwo DFS lub wyznaczonych do tego pracowników będących jednocześnie członkami komisji konkursowej. Weryfikacja kart nie ograniczała się jedynie do sprawdzenia, czy oceniający wypełnili wszystkie wymagane rubryki, prawidłowo zliczyli punktację lub czy złożyli podpisy w wymaganym miejscu, ale polegała również na ingerencji w treść merytoryczną oraz przyznaną punktację. Zidentyfikowano przy tym 14 kart ocen merytorycznych⁹⁴, które zawierały komentarze sugerujące potrzebę modyfikacji pierwotnie sporządzonych kart ocen merytorycznych, z czego w pięciu przypadkach zmiany ocen wpłynęły na ostateczne wyniki konkursu. I tak w konkursach z obszaru przeciwdziałania przyczynom przestępczości na skutek zmian ocen dofinansowania nie otrzymały Stowarzyszenie Akademia Sportu Artura Siódmiaka (VI konkurs na lata 2020-2023) oraz Fundacja Na Rzecz Psychoprofilaktyki Społecznej Pro-Fil (VII konkurs na lata 2020-2023). Dotacje otrzymały natomiast: Stowarzyszenie im. Juliusza Lea (VI konkurs na lata 2020-2023), Stowarzyszenie Przyjaciół Mediów (VII konkurs na lata 2020-2023), Fundacja CPPiPP (VIII konkurs na lata 2021-2025). Autorami komentarzy sugerujących zmiany ocen w ww. przypadkach było trzech członków komisji konkursowej.

(akta kontroli: T. XXXV str. 15-143; T. XXXVI str. 1-33, 251-598)

Z wyjaśnień i zeznań złożonych w toku kontroli NIK przez osoby powoływane w skład komisji konkursowych i dokonujące ocen merytorycznych wynika, iż uwagi do ocen przybierały różną formę w zależności od formuły przyjętej w danym konkursie. I tak uwagi były przekazywane ustnie; w formie odręcznych komentarzy na wydrukowanych formularzach ocen; czy też elektronicznych komentarzy zamieszczanych na plikach w formacie MS Word, które następnie były udostępnianie oceniającym do poprawy za pośrednictwem służbowej poczty elektronicznej lub zamieszczane na dysku wspólnym w folderach dedykowanych poszczególnym konkursom. Członkowie komisji konkursowych wskazywali również, iż nie byli przygotowani do dokonywania ocen oraz nie wiedzieli jak sprostować temu obowiązkowi. Wobec tego otrzymywane uwagi i sugestie zmian odbierali jako pomoc przełożonych i bardziej doświadczonych

⁹³ Dz. U. z 2025 r. poz. 383.

⁹⁴ Karty ocen dziewięciu ofert konkursowych.

współpracowników, którzy zwracali im uwagę na błędy popełnione w toku oceny.

(akta kontroli: T. XVI str. 77-111, 157-175, 191-202, 230-253, 274-285, 449-462)

Były Dyrektor DFS T.M. wskazał, a jeden z członków komisji konkursowej⁹⁵, który formułował uwagi do sporządzonych ocen merytorycznych zeznał, iż wyniki konkursów ofert były z góry ustalone, a informacja o tym, kto ma zwyciężyć pochodziła od ówczesnego Podsekretarza Stanu w MS – Marcina Romanowskiego. T.M. wskazał również, iż w trakcie trwania V konkursu ofert na lata 2020-2023 przekazał ówczesnemu Podsekretarzowi Stanu w MS wykaz podmiotów, które złożyły oferty, a Minister Romanowski wytypował te, które miały otrzymać dotacje. Następnie T.M. przekazał listę podmiotów byłej Zastępcy Dyrektora DFS K.K., która „miała wiedzę jak zrealizować wolę ministra”. Dysponent miał możliwość przyznania dotacji wbrew rekomendacji komisji konkursowej, ale „preferował zamiast tego przekazanie do Departamentu Funduszu Sprawiedliwości informacji” o tym, kto ma zwyciężyć w poszczególnych konkursach ofert. Przyznanie dotacji wbrew liczbie przyznanych punktów wiązałoby się bowiem „z potencjalnym PR-owym skandalem”.

Była Zastępca Dyrektora DFS K.K. odmówiła składania zeznań.

(akta kontroli: T. XVI str. 77-111, 430-444; T. XL str. 280, 283)

Były Dyrektor DFS T.M. wskazał również, iż ówczesny Podsekretarz Stanu w MS Marcin Romanowski nie mógł podejmować decyzji w sprawie przyznania dofinansowania bez autoryzacji ze strony ówczesnego Dysponenta Funduszu Zbigniewa Ziobro. Ówczesny Podsekretarz w MS Stanu Marcin Romanowski odmówił udzielenia wyjaśnień z uwagi na grożącą odpowiedzialność karną, a ówczesny Dysponent Funduszu Zbigniew Ziobro nie udzielił wyjaśnień pomimo wystosowanego w toku kontroli żądania.

(akta kontroli: T. XVI str. 545-603; T. XL str. 280)

Zastępca Dyrektora DFS P.O., która w okresie trwania konkursów VI-VIII z obszaru przeciwdziałania zajmowała stanowisko Naczelnika Wydziału Obsługi Programów zeznała, iż nie otrzymywała informacji o podmiotach, które miały wygrać poszczególne konkursy ofert. Nanosiła na karty ocen komentarze sugerujące zmiany, ponieważ w jej odczuciu oceny pierwotnie sporządzone były nierzetelne i krzywdzące. W jej opinii nie były to polecenia zmiany kart, a jedynie sugestie dokonania refleksji nad sporządzoną oceną. P. O. zeznała również, iż sama otrzymywała uwagi od Zastępcy Dyrektora DFS K.K. względem dokonanych przez siebie ocen, ale nie odbierała tego rodzaju praktyki jako formy nacisku, tylko jako element szkolenia.

(akta kontroli: T. XVI str. 357-376)

NIK zwraca uwagę, iż najwięcej kart ocen zawierających komentarze sugerujące dokonanie zmian zostało zachowanych w związku z przebiegiem VI otwartego konkursu ofert na lata 2020-2023 z obszaru przeciwdziałania przyczynom przestępczości. Postępowanie konkursowe przypadło bowiem na czas pandemii Covid-19, a członkowie komisji konkursowej sporządzali oceny pracując zdalnie. Tym samym formułowanie odrębnych uwag na wydrukach ocen stało się niemożliwe, a przekazywanie sugestii w formie ustnej utrudnione. Jednocześnie w czasie weryfikowania kart ocen merytorycznych przez osoby do

⁹⁵ Drugi z członków komisji konkursowej, który nanosił uwagi na dokonane oceny merytoryczne, odmówił złożenia wyjaśnień w tym zakresie.

tęgo wyznaczone wystąpił błąd w funkcjonowaniu dysku wspólnego DFS, na którym zamieszczane były robocze wersje kart. Błąd uniemożliwił otworzenie niektórych plików, wobec czego uwagi do ocen przekazywane były za pośrednictwem służbowych skrzynek pocztowych. W przypadku kolejnych organizowanych konkursów z obszaru przeciwdziałania robocze wersje kart ocen merytorycznych zamieszczane były przede wszystkim na dysku wspólnym DFS. Z ustaleń kontroli wynika, iż po wprowadzeniu sugerowanych zmian komentarze w większości przypadków zostały usunięte przez osoby do tego wyznaczone. Powrócono również do praktyki przekazywania uwag w formie ustnej.

(akta kontroli: T. XVI str. 449-462, 478-486; T. XXXVI str. 5, 488-489, 539-540, 747)

Wyniki kontroli potwierdziły również wcześniejsze ustalenia NIK⁹⁶ dotyczące uzyskania dotacji przez Fundację Profeto⁹⁷ w wyniku nierównoprawnego i nietransparentnego postępowania konkursowego. Oceny ofert złożonych w ramach konkursu podlegały bowiem korektom, których efektem było przyznanie Fundacji Profeto.pl większej liczby punktów i obniżenie punktacji pozostałym uczestnikom konkursu. Stwierdzono również, iż przedstawiciele Dysponenta utrzymywali nieformalne i wskazujące na preferencyjne traktowanie kontakty z władzami Fundacji Profeto.

(akta kontroli: T. XXVI str. 504; T. XXXVI str. 34-250)

Zdaniem NIK zamieszczanie komentarzy sugerujących potrzebę dokonania zmian w sporządzonych ocenach merytorycznych mogło stanowić formę wywierania wpływu na członków komisji konkursowej, których ocena z założenia miała być niezależna i obiektywna. Należy przy tym zauważyć, że w czterech⁹⁸ z pięciu szczegółowo badanych konkursów z obszaru przeciwdziałania przyczynom przestępczości ponad połowa ofert złożonych przez podmioty, które następnie otrzymały dofinansowanie, została oceniona przez nowozatrudnionych pracowników. Staż pracy tych osób liczony od momentu zatrudnienia do sporządzenia oceny merytorycznej wahał się od 49 dni do 8 miesięcy. Zdaniem NIK wyznaczenie takich osób do oceny wniosków o przyznanie dotacji świadczy, co najmniej, o rażącej nierzetelności osób podejmujących tę decyzję, gdyż osoby nowozatrudnione, nie posiadały wiedzy i doświadczenia niezbędnego do prawidłowej realizacji zadania polegającego na niezależnej i obiektywnej ocenie oferty.

- c) Oferty złożone przez Fundację Alegoria (VII konkurs ofert na lata 2020-2023) oraz Towarzystwo Salezjańskie – Inspektoriat (Prowincja) Św. Stanisława Kostki⁹⁹, Fundację RTCK – Rób To Co Kochasz i Fundację Światło-Życie (VIII konkurs ofert

⁹⁶ Oceny takiej NIK dokonała w wystąpieniu pokontrolnym nr KPB.410.002.01.2020 z dnia 14 maja 2021 r. do Ministra Sprawiedliwości.

⁹⁷ Dotacja przyznana w ramach LXXXII otwartego konkursu ofert na lata 2020-2024 w zakresie wsparcia i rozwoju instytucjonalnego systemu pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem i świadkom poprzez utworzenie Sieci Pomocy Osobom Pokrzywdzonym Przestępstwem – Typ placówki – Specjalistyczne Centra Wsparcia. Ustalenia kontroli wykazały w szczególności naruszenie zasad równego i transparentnego dostępu do środków publicznych. W ogłoszeniu o konkursie nie określono w sposób precyzyjny ram organizacyjnych planowanej pomocy. Natomiast członkowie Komisji oceniali negatywnie brak jednoznacznego wskazania, że tworzone placówki będą placówkami całodobowymi. Posługiwali się przy tym w ocenach merytorycznych większości ofert tożsamym sformułowaniem, że „głównym celem konkursu jest udzielenie pomocy dla osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej poprzez utworzenie SPECJALISTYCZNEGO CENTRUM zapewniającego całym rodzinom całodobowy pobyt”.

⁹⁸ Dotyczy V, VI, VII konkursu ofert na lata 2020-2023 oraz VIII konkursu ofert na lata 2021-2025 z obszaru przeciwdziałania.

⁹⁹ W dalszej części wystąpienia pokontrolnego zwane Towarzystwem Salezjańskim.

na lata 2021-2025) zostały negatywnie ocenione przez członków komisji konkursowej będących pracownikami DFS. Robocze wersje tych kart zostały zachowane na dysku wspólnym DFS w folderach dedykowanych odpowiednim konkursom ofert, ale nie zostały finalnie włączone do akt sprawy prowadzonych w zw. z przebiegiem konkursów. Zamiast tego w aktach sprawy figurowały oceny rekomendujące przyznanie dofinansowania ww. podmiotom, które zostały podpisane przez członków komisji konkursowych powołanych spoza DFS¹⁰⁰. Pięć spośród ośmiu kart ocen merytorycznych rekomendujących dofinansowanie zawierało identyczne fragmenty uzasadnień co karty sporządzone przez pracowników DFS zawierające oceny negatywne.

(akta kontroli: T. XXXVII str. 151-275)

Członkowie komisji konkursowych niebędący pracownikami DFS, których podpisy widniały na pozytywnych wersjach ocen nie pamiętali okoliczności sporządzenia kart. Zeznali, iż mogli otrzymać okazane im w toku przesłuchań negatywne wersje kart ocen merytorycznych jako tzw. szymle, które następnie wykorzystali do stworzenia swoich wersji. Nie pamiętali kto przekazał im karty, jednak zgodnie zeznali, że nie znali pracowników, którzy sporządzili negatywne wersje ocen.

(akta kontroli: T. XVI str. 502-544)

Z kolei jeden z członków komisji konkursowej będący jednocześnie pracownikiem DFS zeznał, iż oddał przewodniczącej komisji konkursowej albo innej osobie wyznaczonej do zebrania dokumentów sporządzoną przez siebie i podpisaną własnoręcznym podpisem kartę oceny merytorycznej nierekomendującej dofinansowania Fundacji RTCK – Rób To Co Kochasz. Zapamiętał tę sytuację, ponieważ był zaskoczony przyznaniem dotacji podmiotowi, pomimo tego, że negatywnie ocenił złożoną ofertę. Dwóch innych członków komisji, którzy również sporządzili oceny negatywne, nie pamiętało szczegółowo przebiegu procesu oceny ofert. Wyrażali jednak zdziwienie tym, że w aktach sprawy znajdowały się karty ocen podpisane przez inne osoby, skoro sporządzili swoje oceny, a następnie zamieścili je na departamentowym dysku wspólnym. Pracownicy DFS zeznali również, iż nie znali osób, których nazwiska widniały na podpisanych pozytywnych wersjach ocen.

(akta kontroli: T. XVI str. 463-501)

Przewodnicząca komisji VII i VIII konkursu ofert z obszaru przeciwdziałania wyjaśniła, iż nie miała kontaktu z członkami komisji konkursowej niebędącymi pracownikami DFS, a oceny podpisane przez te osoby otrzymywała od ówczesnego kierownictwa DFS. Natomiast Zastępca Dyrektora DFS P.O., która w chwili przebiegu VII i VIII konkursu ofert z obszaru przeciwdziałania zajmowała stanowisko Naczelnika Wydziału Obsługi Programów zeznała, iż kontakt z członkami komisji konkursowej spoza DFS należał do obowiązków przewodniczącego komisji. Nie pamiętała jednak, czy podczas przebiegu poszczególnych konkursów wystąpiły okoliczności zastąpienia w tym zakresie przewodniczącego.

¹⁰⁰ Dwóch pracowników Departamentu Strategii i Funduszy Europejskich i dwóch pracowników Biura Ministra. NIK zauważa przy tym, iż trzy spośród czterech osób, które sporządziły pozytywne wersje kart ocen merytorycznych były absolwentami Pracowni Liderów Prawa, tj. projektu finansowanego ze środków Funduszu i realizowanego przez Instytut Wymiaru Sprawiedliwości. Realizacja tego projektu została zainicjowana przez ówczesnego Dyrektora Instytutu p. Marcina Romanowskiego. Osoby te były również angażowane do sporządzenia ocen w innych konkursach ofert z obszaru przeciwdziałania. Z kolei czwarta osoba, która sporządziła ocenę pozytywną miała zaledwiony półroczny staż pracy w Ministerstwie Sprawiedliwości, przy czym praca ta była jej pierwszą po ukończonych studiach.

NIK zauważa, że Dysponent nie stworzył regulaminu konkursu, jak również nie określił zasad dokonywania zmian członków komisji konkursowej oceniających daną ofertę. Jednakże w świetle powyżej przedstawionego stanu faktycznego brak jest w ocenie NIK racjonalnej przesłanki¹⁰¹ dla pominięcia ocen dokonanych przez pracowników DFS i powierzenia ponownej realizacji tego zadania osobom spoza tego departamentu. Należy zauważyć, że w sytuacji niepominięcia ocen sporządzonych przez pracowników DFS i niezastąpienia ich nowymi ocenami Fundacja Alegoria, Towarzystwo Salezjańskie, Fundacja RTCK – Rób To Co Kochasz oraz Fundacja Światło-Życie mogłyby otrzymać środki z Funduszu jedynie w przypadku zmiany decyzji komisji konkursowej przez dysponenta Funduszu. Jak wskazał T.M., co przytoczono wcześniej: Dysponent miał możliwość przyznania dotacji wbrew rekomendacji komisji konkursowej, ale „preferował zamiast tego przekazanie do Departamentu Funduszu Sprawiedliwości informacji” o tym, kto ma zwyciężyć w poszczególnych konkursach ofert. Przyznanie dotacji wbrew liczbie przyznanych punktów wiązałoby się bowiem „z potencjalnym PR-owym skandalem”.

2. Niezapewnienie warunków do obiektywnej, bezstronnej i niezależnej oceny ofert konkursowych

Dysponent Funduszu nie zapewnił warunków, które umożliwiłyby oceniającym obiektywną, bezstronną i niezależną ocenę ofert konkursowych. I tak:

- a) Dysponent nie przygotował wytycznych wskazujących, jakie elementy powinny być premiowane, a w jakich przypadkach należałoby przyznać punkty ujemne, co ujednoliciłoby sposób dokonywania ocen oraz zwiększyło jego transparentność. W obszarze przeciwdziałania przyczynom przestępczości nie opracował także narzędzi, takich jak np. bazy danych, które mogłyby być wykorzystywane w celu weryfikacji kosztorysów zadań proponowanych przez oferentów, w związku z czym członkowie komisji konkursowych korzystali w tym zakresie ze źródeł wiedzy dostępnych w Internecie. Należy zauważyć, że rekomendacje w tym zakresie zostały sformułowane po kontroli NIK P/20/037.

(akta kontroli: T. XVI str. 38-58, 77-111, 157-175, 191-202, 230-285 309-341; T. XXX str. 492-406; T. XXXIV str. 365-389)

Brak wytycznych precyzujących zasady dokonywania ocen skutkowało występowaniem istotnych różnic w ocenach takich samych okoliczności. Jako że karty ocen merytorycznych podlegały weryfikacji, różnice te nie występowały na poziomie ocen sporządzonych względem tej samej oferty. Były natomiast widoczne w ocenach takich samych elementów ofert złożonych w różnych konkursach. Przykładowo:

- Fundacja Alegoria złożyła oferty w ramach V i VII konkursu ofert na lata 2020-2023 (przeciwdziałanie). W obu ofertach zaprezentowała identyczne doświadczenie, które przez tego samego oceniającego zostało ocenione w różny sposób: w V konkursie oceniający przyznał maksymalną liczbę punktów, w VII – 58% punktów możliwych do przyznania;
- Stowarzyszenie Akademia Sportu Artura Siódmiaka złożyło dwie niemal identyczne oferty w ramach IX konkursu na lata 2022-2025 oraz X konkursu na lata 2024-2026. W IX konkursie ofert Stowarzyszenie

¹⁰¹ W kontekście zasad celowego i gospodarnego dysponowania środkami publicznymi.

otrzymało 61,6% możliwych do uzyskania punktów i było 13. w kolejności do dofinansowania, a finalnie nie otrzymało dotacji. W X konkursie otrzymało najwyższą ocenę ze wszystkich złożonych ofert - 89,7% możliwych do uzyskania punktów i otrzymało dofinansowanie;

- Fundacja Compassio (CXXXI konkurs ofert na lata 2022-2025 z obszaru pomocy pokrzywdzonym na prowadzenie ośrodka w Warszawie-Pradze) otrzymała 50% punktów w ramach kryterium oceny doświadczenia w obszarze realizacji zadania, pomimo iż posiadała jedynie doświadczenie w prowadzeniu ośrodka pomocy w Ostrołęce. Oceniający przyznane punkty uzasadnili tym, iż oba miasta zlokalizowane są w województwie mazowieckim. Z kolei Stowarzyszenie Niepokonani Polska (CVIII konkurs ofert na lata 2022-2025 z obszaru pomocy pokrzywdzonym na prowadzenie ośrodka w Gdańsku), w tym samym kryterium otrzymało zaledwie 12,5% punktów. Powodem było zbyt ogólne wskazanie obszaru dotychczasowej działalności, tj. terenu województwa pomorskiego.

(akta kontroli: T. XXX str. 92-99, 549-550; T. XXXVII str. 276-457)

Była Zastępca Dyrektora DFS P.O. zeznała, iż na potrzeby konkursów z obszaru pomocy pokrzywdzonym zostały przygotowane wytyczne w zakresie stawek, które były stosowane przy ocenie kosztorysów. W przypadku konkursów z obszaru przeciwdziałania w DFS zabrakło koncepcji na stworzenie analogicznego dokumentu, ponieważ oferty z tego obszaru były zbyt różnorodne. Wskazała również, iż w BIP na stronie dedykowanej konkursom organizowanym w okresie, gdy zajmowała stanowisko Zastępcy Dyrektora DFS i miała realny wpływ na ich kształt¹⁰², została opublikowana instrukcja składania ofert, która była na tyle szczegółowa, że oceniający mogli z niej korzystać podczas oceny.

(akta kontroli: T. XVI str. 357-376)

Była Dyrektor DFS U.D. oraz Zastępcy Dyrektora DFS K.K. i M.G. odmówiły składania zeznań.

(akta kontroli: T. XVI str. 350-356, 377-384, 430-444)

NIK zauważyła podjęte działania w zakresie realizacji wniosku pokontrolnego, w ramach których przygotowano rekomendacje dotyczące wynagrodzeń osób pierwszego kontaktu¹⁰³ i specjalistów ośrodków pomocy. Negatywnie należy jednak ocenić brak przygotowania analogicznego dokumentu w obszarze przeciwdziałania przyczynom przestępczości. Skoro Dysponent zdecydował się organizować konkursy umożliwiające zawieranie w ofertach propozycji różnorodnych działań, powinien był wyposażyć komisje konkursowe w narzędzia ułatwiające weryfikację ich kosztorysów. Instrukcja składania ofert była wprawdzie dokumentem zawierającym szczegółowe wytyczne, jednak należy zauważyć, iż był to dokument pomocniczy skierowany do oferentów. Zawierał informacje o elementach jakie powinny znaleźć się w ofercie, ale nie precyzował jak należy ją ocenić w przypadku braku któregoś z nich. Dokument mógł być pomocny przy ocenie ofert, jednak nie zastępował instrukcji, którą powinni dysponować członkowie komisji konkursowych.

¹⁰² Dot. wszystkich konkursów ofert zorganizowanych w ramach sieci pomocy pokrzywdzonym 2022-2025 (pomoc pokrzywdzonym) oraz IX konkursu ofert na lata 2022-2025 z obszaru przeciwdziałania.

¹⁰³ W dalszej części wystąpienia pokontrolnego zwane OPK.

- b) W konkursach ofert od V do VIII z obszaru przeciwdziałania przyczynom przestępczości Dysponent wprowadził dodatkowe kryterium oceny, tj. ocenę ogólną oferty w postaci litery¹⁰⁴. Za jej pomocą członkowie komisji mieli oceniać ofertę „pod kątem jej praktyczności i wymiaru komunikacyjnego”. Ocena literowa była nadrzędna wobec kryteriów określonych w rozporządzeniu w sprawie Funduszu, a przyznana punktacja służyła jedynie do ustalenia kolejności do dofinansowania w razie uzyskania przez podmioty takiej samej oceny ogólnej. Jednocześnie z zeznań i wyjaśnień członków komisji wynika, że obowiązywała niepisana zasada przyznawania dotacji wszystkim podmiotom, które uzyskały tę samą literę¹⁰⁵.

(akta kontroli: T. XVI str.176-190; T. XXVI str. 184-304;
T. XXXVI str. 610-639, 676-697)

Dysponent nie dookreślił zasad przyznawania ocen literowych ofertom. Jedyne wytyczne jakie zostały przekazane oceniającym doprecyzowały zasady przydzielania najniższej z ocen ogólnych, tj. litery C. Zgodnie z rekomendacjami ocenę tę należało przyznać, gdy oferta nie uzyskała 50% maksymalnej liczby punktów możliwych do osiągnięcia. Z zeznań członków komisji konkursowych wynika, iż z założenia ocena ogólna odzwierciedlała potencjał podmiotu, a oceniający mieli kierować się subiektywnym osądem i ogólnym odbiorem oferty.

(akta kontroli: T. XVI str. 254-273; T. XXXVI str. 3-4)

Wprowadzenie oceny ogólnej skutkowało przyznawaniem dotacji podmiotom z mniejszą liczbą punktów niż oferty podmiotów, które z uwagi na przyznaną literę nie zakwalifikowały się do otrzymania dotacji¹⁰⁶. I tak przykładowo w VI konkursie ofert na lata 2020-2023 dofinansowania nie otrzymała Fundacja Wspomagająca Wychowanie Archezja, której oferta uzyskała najwięcej punktów spośród wszystkich złożonych w konkursie, a w VII konkursie ofert na lata 2020-2023 - Stowarzyszenie Katolickiego Ruchu Antynarkotycznego KARAN oraz Fundacja Dajemy Dzieciom Siłę, mimo iż ich oferty otrzymały odpowiednio o 38 i 31 pkt więcej niż Fundacja Alegoria¹⁰⁷, tj. najniżej punktowany podmiot spośród tych, którym przyznano dofinansowanie.

(akta kontroli: T. XXXIV str. 365-389; T. XXXVI str. 610-639, 676-697)

Były Dyrektor DFS T.M. wskazał, iż system oceny ogólnej został opracowany przez byłą Zastępcę Dyrektora DFS K.K. na polecenie ówczesnej Dyrektora DFS U.D. i Podsekretarza Stanu w MS Marcina Romanowskiego. K.K., U.D. i były Podsekretarz Stanu w MS Marcin Romanowski odmówili złożenia zeznań i udzielenia wyjaśnień z uwagi na grożącą im odpowiedzialność karną.

(akta kontroli: T. XVI str. 377-384, 430-444; T. XL str. 283)

P.O. zeznała, iż w IX konkursie ofert na lata 2022-2025, tj. w konkursie organizowanym w czasie, kiedy zajmowała stanowisko Zastępcy Dyrektora

¹⁰⁴ Litera S oznaczała, iż oferta była szczególnie wartościowa i rekomendowana do dofinansowania w pierwszej kolejności; A – oferta była wartościowa i rekomendowana do dofinansowania; B – oferta była prawidłowa, rekomendowana do dofinansowania w przypadku dostępności środków; C – oferta nie wpisywała się bezpośrednio w cele Programu Przeciwdziałania Przyczynom Przystępczości i rekomendowano brak dofinansowania.

¹⁰⁵ Przykładowo w V konkursie były to wszystkie podmioty z oceną ogólną „S”, w VII – wszystkie podmioty z oceną ogólną A i wyższą.

¹⁰⁶ Oceny ogólne korespondowały z przyznaną punktacją jedynie w V konkursie ofert na lata 2020-2023.

¹⁰⁷ Maksymalnie można było otrzymać 208 pkt.

DFS i jak wskazała, miała realny wpływ na decyzje podejmowane w DFS, zaproponowała rezygnację ze stosowania oceny ogólnej, na co uzyskała zgodę ówczesnego Podsekretarza Stanu w MS Marcina Romanowskiego. Uważała bowiem, że kryteria wskazane w rozporządzeniu w sprawie Funduszu były wystarczające do dokonania oceny ofert. Kryterium oceny ogólnej nie było stosowane od IX otwartego konkursu ofert na lata 2022-2025 (przeciwdziałanie).

(akta kontroli: T. XVI str. 385-412)

Zdaniem NIK dodatkowe kryterium oceny w postaci litery było ogólnikowe, nieprecyzyjne i niejednoznaczne. W konsekwencji uniemożliwiało dokonanie obiektywnej oceny ofert i realne porównanie ich wartości merytorycznej. NIK zauważa przy tym, iż wprowadzenie tego kryterium i przypisanie mu nadrzędnego charakteru względem pozostałych, finalnie ułatwiało, jak wskazano powyżej, w pełni uznaniowy wybór podmiotów które powinny otrzymać dofinansowanie.

- c) W toku kontroli w badanych konkursach z obszaru przeciwdziałania zidentyfikowano pięć kart ocen merytorycznych sporządzonych względem czterech ofert, których wersje znajdujące się w aktach sprawy różniły się pod względem przyznanej punktacji od projektów kart przygotowanych przez oceniających i przekazanych do weryfikacji za pośrednictwem służbowych skrzynek pocztowych lub poprzez zamieszczenie ich na departamentowym dysku wspólnym¹⁰⁸. Oceny znajdujące się na kartach włączonych do akt sprawy wpłynęły na ostateczne wyniki konkursu i dotyczyło to ofert złożonych przez:
- Fundację Strażnik Pamięci oraz Fundację WSAA w ramach VI otwartego konkursu ofert na lata 2020-2023;
 - Stowarzyszenie Absolwentów Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego w ramach VII otwartego konkursu ofert na lata 2020-2023;
 - Towarzystwo Przyjaciół Ziemi Bukowskiej w Bukowsku w ramach VIII otwartego konkursu ofert na lata 2021-2025.

Członkowie komisji konkursowych wskazywali, iż mogli samodzielnie podjąć decyzję o korekcie oceny po ponownym zapoznaniu się z ofertą. Zeznawali też jednak, iż punktacja często ulegała zmianom na skutek uwag otrzymywanych od osób weryfikujących karty.

(akta kontroli: T. XVI str. 176-190, 230-253, 274-285, 309-341, 487-50; T. XXXVI str. 619-639, 676-688; T. XXXVII str. 458-576)

NIK ustaliła, iż członkowie komisji otrzymali polecenie zamieszczania roboczych wersji kart ocen na departamentowym dysku wspólnym w folderze dedykowanym danemu konkursowi. Dostęp do folderów konkursowych miał każdy członek komisji konkursowej będący pracownikiem DFS. Oceniający mieli więc możliwość zapoznania się z kartami ocen sporządzonymi przez inne osoby. Otrzymywali też sugestie, aby dokonując ocen korzystać z departamentowego archiwum, tj. kart ocen merytorycznych sporządzonych we wcześniejszych konkursach, a zamieszczonych na dysku.

(akta kontroli: T. XVI str. 230-273, 478-486; T. XXXVI str. 265, 282-283, 488-489, 539-540)

¹⁰⁸ Dotyczy projektów kart ocen, względem których nie zidentyfikowano poleceń wydanych za pośrednictwem służbowych skrzynek pocztowych lub w formie komentarzy na elektronicznej wersji karty.

Członkowie komisji konkursowej w trakcie sporządzania ocen mieli również możliwość konsultowania się ze sobą. NIK ustaliła, iż wspólne oceny¹⁰⁹ zostały sporządzone w konkursach CXX, CXXVIII i CXXXI na lata 2022-2025 z obszaru pomocy pokrzywdzonym na prowadzenie ośrodków odpowiednio w Zamościu, Ostrołęce i Warszawie-Pradze. W okresie pomiędzy 10 a 29 grudnia 2021 r. para oceniających wymieniła pomiędzy sobą korespondencję e-mail, w której uzgadniała jakie oceny przyznać poszczególnym ofertom. Jeden z oceniających zeznał, iż nie był przygotowany formalnie i merytorycznie do sporządzania ocen i nie widział nic złego w konsultowaniu oceny z drugą osobą. Drugi oceniający odmówił składania wyjaśnień w zakresie postępowań konkursowych.

(akta kontroli: T. XVI str. 59-76, 309-341; T. XXX str. 190-491)

Stwierdzono również przypadek konsultacji projektu karty oceny merytorycznej pomiędzy członkiem komisji konkursowej a M.G., która w chwili konsultowania karty¹¹⁰ nie była pracownikiem ani DFS, ani innej komórki organizacyjnej Ministerstwa Sprawiedliwości¹¹¹. Członek komisji konkursowej zeznał, iż „po prostu” wysłał projekt karty oceny merytorycznej na prywatny adres e-mail M.G., aby ta go sprawdziła. Była Zastępca Dyrektora DFS M.G. odmówiła składania zeznań.

(akta kontroli: T. XVI str. 207-229, 350-356; T. XXXVI str. 590-598)

Zdaniem NIK zmienianie punktacji zawartej w poszczególnych kartach w drodze roboczych, nie znajdujących formalnego odzwierciedlenia konsultacji narusza zasady obiektywnej i niezależnej oceny ofert, a także negatywnie wpływa na przejrzystość procesu wydatkowania środków publicznych, która powinna być w takiej sytuacji oczywistym standardem postępowania.

- d) Analiza ośmiu postępowań konkursowych z obszaru pomocy pokrzywdzonym przestępstwem objętych szczegółowym badaniem wykazała dwa przypadki (25% badanych konkursów w tym obszarze), w których dotacje przyznano w oparciu o oferty niespełniające warunków konkursu lub oferty niespełniające kryteriów¹¹² podlegających ocenie na podstawie § 27 rozporządzenia w sprawie Funduszu. I tak:

- w LXXXV konkursie ofert na lata 2022-2025 dofinansowanie otrzymało Stowarzyszenie SOS dla Rodziny, którego oferta nie spełniała warunku określonego w § 6 ust. 16 ogłoszenia konkursowego zakazującego łączenia funkcji w projekcie¹¹³;
- w CXVI konkursie ofert na lata 2022-2025 dofinansowanie otrzymał Podkarpacki Ośrodek Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego¹¹⁴, mimo iż w ofercie wskazał wzajemnie wykluczające się dane liczbowe dotyczące zaplanowanych do osiągnięcia celów, rezultatów i produktów zadania.

(akta kontroli: T. XXX str. 100-162; T. XXXIV str. 45-87)

¹⁰⁹ Para oceniających.

¹¹⁰ Korespondencja wymieniona w sprawie w dniu 6 sierpnia 2020 r.

¹¹¹ Pani M.G. do 17 maja 2020 r. zajmowała w DFS stanowisko naczelnika Wydziału Pomocy Postpenitencjarnej oraz Obsługi Naborów Wniosków, a 7 listopada 2022 r. objęła stanowisko zastępcy dyrektora DFS. Na dzień konsultacji karty oceny merytorycznej w DFS nie obowiązywała również żadna umowa cywilnoprawna z M.G.

¹¹² Dotyczy przypadków, w których oferta otrzymała 0 pkt w ocenie poszczególnych kryteriów.

¹¹³ W ofercie połączono w przypadku jednej osoby funkcję prawnika i osoby pierwszego kontaktu; w przypadku czterech osób - psychologa/psychiatry/psychotraumatologa itp. i osoby pierwszego kontaktu. Oferta została w tym zakresie zmieniona na etapie realizacji umowy.

¹¹⁴ W dalszej części wystąpienia pokontrolnego zwany PORSO.

Należy jednocześnie zauważyć, że osoby dokonujące oceny merytorycznej nie miały obiektywnie wskazanej podstawy do odrzucania poszczególnych ofert z powodu braku spełnienia poszczególnych kryteriów, czy też braków w ofercie, ponieważ Dysponent Funduszu nie określił wytycznych, które zawierałyby informację jakie braki merytoryczne powinny być skutkować nieprzyznaniem dotacji, a jakie mogły podlegać uzupełnieniu. Nie określił również minimalnej liczby punktów w poszczególnych kryteriach podlegających ocenie, która warunkowałaby możliwość przyznania dofinansowania.

(akta kontroli: T. XXX str. 492-508, T. XVI str.176-190, 385-412)

W badanych konkursach z obszaru przeciwdziałania przyczynom przestępczości NIK zidentyfikowała ponadto przypadki przyznawania dotacji podmiotom, które wskazały w ofertach cele główne i szczegółowe zadań niezgodne z koncepcją SMART¹¹⁵. Dotyczyło to m.in.: ofert złożonych przez Fundację Lux Veritatis i Stowarzyszenie Fidei Defensor¹¹⁶ w ramach V konkursu ofert na lata 2020-2023 czy Fundację Active Society Foundation¹¹⁷ w ramach IX konkursu na lata 2022-2025. W ocenie NIK przyznawanie dofinansowania podmiotom, których oferty nie spełniały kryterium SMART utrudniało weryfikację, już na etapie konkursu, czy proponowany projekt, a jeśli tak to w jakim stopniu wpisuje się w cele Funduszu. Analogicznie brak konkretnych i mierzalnych celów uniemożliwiał na etapie rozliczania umów weryfikację, czy dotowane projekty osiągały zakładane cele.

(akta kontroli: T. XXXVI str. 698-728; T. XLIV str. 211-241, 291-376, 547-718)

Członkowie komisji konkursowych wyjaśnili, iż nie posiadali wytycznych, na podstawie których mieliby nie rekomendować przyznania dotacji z uwagi na niewpisywanie się celów proponowanych zadań w koncepcję SMART. W związku z tym brak spełnienia tego wymogu skutkował po prostu przyznaniem mniejszej liczby punktów w kryterium jakości oferty.

Była Zastępca Dyrektora DFS P.O. zeznała, iż prawidłowe określenie celu głównego i celów szczegółowych nie było kryterium decydującym o przyznaniu dotacji, a w DFS nie stosowano praktyki korekty celu głównego i celów szczegółowych.

(akta kontroli: T. XVI str. 38-58, 385-412)

Członkowie komisji konkursowej nie weryfikowali również zasobów rzeczowych i kadrowych, które zostały wykazane w ofertach. Dokonując oceny tych kryteriów opierali się wyłącznie na oświadczeniach oferentów. W efekcie te elementy oferty były pozytywnie oceniane, mimo iż w rzeczywistości podmiot nie dysponował deklarowanym zasobem. W toku kontroli w obszarze przeciwdziałania zidentyfikowano bowiem przypadki wykazania w ofertach konkursowych osób, które miały realizować zadania, chociaż o tym nie wiedziały (np. oferta Fundacji Altum złożona w ramach II otwartego konkursu ofert na lata 2019-2023¹¹⁸). W obszarze pomocy pokrzywdzonym zidentyfikowano natomiast przypadek zmiany

¹¹⁵ Cel powinien być: konkretny, mierzalny, osiągalny, istotny/realistyczny i określony w czasie.

¹¹⁶ Wcześniejsza nazwa stowarzyszenia, w tym funkcjonująca w trakcie trwania postępowania konkursowego, to Stowarzyszenie Nowy Koliber.

¹¹⁷ Wcześniejsza nazwa stowarzyszenia w tym funkcjonująca w trakcie trwania postępowania konkursowego to Fundacja Aktywność. W dalszej części wystąpienia zwana Fundacją Active.

¹¹⁸ II konkurs ofert podlegał szczegółowemu badaniu w toku kontroli NIK P/20/037. W niniejszej kontroli szczegółowemu badaniu poddano umowę realizowaną przez Fundację Altum, w tym oferta konkursowa stanowiąca podstawę do jej zawarcia.

deklarowanych w ofercie konkursowej lokalizacji sześciu z dziewięciu przewidzianych do utworzenia Lokalnych Punktów Pomocy. Zmiana została zgłoszona przez podmiot 3 tygodnie po podpisaniu umowy dotacji (Stowarzyszenie Integracja na Plus, CVIII otwarty konkurs ofert na lata 2022-2025 na prowadzenie Ośrodka w Gdańsku wraz z lokalnymi punktami pomocy).

(akta kontroli: T: XVI str. 286-294, 516-526; T. XXXVIII str. 7-11;
T. XXXIV str. 1-44)

Była Zastępca Dyrektora DFS P.O. zeznała, iż obejmując stanowisko Zastępcy Dyrektora podtrzymała dotychczasową praktykę stosowaną w ocenie zasobu rzeczowego i kadrowego. Nie otrzymywała również sygnałów, aby oferenci nie dysponowali deklarowanym zasobem. W przeciwnym razie byłby to powód, aby zastąpić oświadczenia przedłożeniem właściwego dokumentu.

(akta kontroli: T. XVI str. 385-412)

W ocenie NIK praktyka stosowana w DFS prowadziła do sytuacji, w których podmioty ubiegające się o przyznanie dotacji zawierały w ofertach opisy stanu preferowanego, a nie rzeczywistego. W efekcie na etapie realizacji umowy nie zawsze były w stanie mu sprostać. W konsekwencji dofinansowanie przyznawane było na zadania, których sposób realizacji odbiegał od tego deklarowanego w toku postępowania konkursowego.

- e) Po zakończeniu VIII otwartego konkursu ofert na lata 2021-2025 z obszaru przeciwdziałania przyczynom przestępczości oraz CVIII otwartego konkursu ofert na lata 2022-2025 z obszaru pomocy pokrzywdzonym zmodyfikowano karty ocen merytorycznych sporządzone względem ofert złożonych przez Katolickie Stowarzyszenie Pomocy Osobom Potrzebującym "AGAPE" (VIII konkurs) oraz wszystkie podmioty, które złożyły oferty w ramach CVIII konkursu. Modyfikacja kart miała miejsce odpowiednio 3 miesiące i 1,5 miesiąca po zakończeniu postępowań konkursowych¹¹⁹.

Z korespondencji wymienionej pomiędzy pracownikami DFS w sprawie modyfikacji kart ocen oferty Katolickiego Stowarzyszenia Pomocy Osobom Potrzebującym "AGAPE" wynika, iż punktacja na kartach została zmieniona w celu dostosowania jej do tej wskazanej w protokole i w piśmie skierowanym uprzednio do podmiotu informującym o wynikach konkursu. Osoba, która sprawdzała karty przed ich udostępnieniem zeznała, iż nie podejmowała samodzielnie decyzji w sprawie, a jedynie realizowała polecenie wydane przez przełożonych.

(akta kontroli: T. XVI str. 463-477; T. XXXIV str. 343-345; T. XXXV str. 211-353)

Odnosnie do CVIII konkursu ofert na lata 2022-2025 z obszaru pomocy pokrzywdzonym przewodnicząca komisji konkursowej zeznała, iż karty sporządzone przez jednego z oceniających wymagały poprawy, bowiem nie zostały rzetelnie sporządzone w toku przebiegu postępowania konkursowego. Była Zastępca Dyrektora DFS P.O. zeznała, iż wydając polecenie przygotowania kart do udostępnienia miała na myśli ich anonimizację, sporządzenie kopii i przekazanie do podmiotów.

(akta kontroli: T. XVI str. 207-229, 385-412)

W ocenie NIK ani błędy rachunkowe popełnione na etapie zliczania punktacji przy sporządzeniu protokołu, ani nierzetelne sporządzenie kart nie uzasadniały ich modyfikacji po zakończeniu postępowań konkursowych. Tym bardziej, iż to

¹¹⁹ Liczone od daty sporządzenia protokołu z przebiegu konkursu.

pierwotnie sporządzone karty były brane pod uwagę na etapie rozstrzygnięcia konkursu i miały wpływ na jego wyniki. Oferenci powinni byli otrzymać oceny w kształcie, w jakim zostały one pierwotnie sporządzone z dodatkową informacją o przyczynach występujących w nich błędów. NIK zwraca przy tym uwagę, iż pomimo dokonanych modyfikacji 3 miesiące i 1,5 miesiąca od zakończenia postępowań konkursowych, na dokumentach zamiast dat w jakich dokumenty te przybrały ostateczny kształt, wskazano daty sugerujące, iż zostały one wytworzone w trakcie trwania konkursów. Fakt, iż takie działania miały miejsce świadczy o braku nadzoru Dysponenta nad przebiegiem postępowań konkursowych i czynnościami wykonywanymi w związku z nimi.

3. Nierzetelne przygotowanie prac komisji konkursowych, niekompletność dokumentacji konkursowej

Szczegółowe badanie próby 15 konkursów ofert wykazało przypadki podawania w protokołach z przebiegu konkursów wyników ocen, które nie odzwierciedlały ocen z kart merytorycznych znajdujących się w aktach sprawy, a także przypadki kart ocen merytorycznych, na których widniała data sporządzenia późniejsza niż data sporządzenia protokołów z przebiegu konkursów. Zidentyfikowano również istotne braki w prowadzonej dokumentacji konkursowej. I tak:

- a) Stwierdzono trzy przypadki wskazania w protokole z przebiegu konkursu wyników oceny, które nie znajdowały odzwierciedlenia w sporządzonych kartach ocen merytorycznych. Jeden z nich skutkowało przyznaniem dofinansowania¹²⁰ i dotyczył oferty złożonej przez Stowarzyszenie Wspierania Aktywności „Bona Fides” w ramach VII konkursu ofert na lata 2020-2023 (przeciwdziałanie)¹²¹.

(akta kontroli: T. XXXIV str. 365-389; XXXVI str. 629-675)

Ani członkowie komisji konkursowej, ani jej przewodnicząca nie potrafili wyjaśnić przyczyn błędu.

(akta kontroli: T. XVI str. 176-190)

NIK ustaliła, iż na dysku wspólnym w folderze dedykowanym VII konkursowi ofert znajdowały się robocze wersje kart, których suma punktów odpowiadała punktacji podanej w protokole. Do sporządzenia protokołu mogły więc zostać wykorzystane robocze wersje kart, a nie te podpisane i dołączone do akt sprawy.

- b) Zidentyfikowano łącznie osiem¹²² kart ocen merytorycznych, na których widniała data ich sporządzenia¹²³ późniejsza niż data sporządzenia

¹²⁰ Dwa pozostałe przypadki nie miały wpływu na wyniki konkursu. Oba miały miejsce w VIII konkursie ofert na lata 2021-2025 (przeciwdziałanie) i polegały na błędnym zsumowaniu punktów z kart ocen merytorycznych. Jeden z nich dotyczył oceny oferty Fundacji CPPiPP, drugi - Katolickiego Stowarzyszenia Pomocy Osobom Potrzebującym „AGAPE”. Drugi z wymienionych został szczegółowo opisany w pkt 2 lit. e niniejszej sekcji.

¹²¹ W protokole wskazano, iż oferta Stowarzyszenia otrzymała łącznie 176 punktów i ocenę literową A+. Tymczasem z kart ocen merytorycznych wynikało, iż łączna suma punktów wynosiła 148, a suma ocen literowych B+. Wskazanie w protokole zawyżonej punktacji, na podstawie której Dysponent podejmował decyzję o przyznaniu dofinansowania, skutkowało przyznaniem dotacji podmiotowi. Dotacje otrzymały bowiem podmioty, których oferty zostały ocenione na literę A i wyższą.

¹²² Oceny ofert złożonych przez Stowarzyszenie SOS dla Rodziny i Stowarzyszenie Płomień Radości w ramach LXXXV konkursu ofert na lata 2022-2025 z obszaru pomocy pokrzywdzonym oraz oceny ofert złożonych przez Fundację Active oraz Fundację Instytut Suwerenności i Dziedzictwa w Europie w ramach IX konkursu ofert na lata 2022-2025 z obszaru przeciwdziałania przyczynom przestępczości.

¹²³ Daty na kartach widniejące obok podpisów osób oceniających.

protokołów z przebiegu konkursów i podjęcia decyzji o przyznaniu dotacji, w tym pięć¹²⁴ – również po opublikowaniu wyników konkursu.

(akta kontroli: T. XXX str. 100-143, 492-508; T. XXXIV str. 365-389; T. XXXVI str. 689-746)

Przewodnicząca komisji konkursowej LXXXV konkursu ofert na lata 2022-2025 z obszaru pomocy pokrzywdzonym zeznała, że protokół przygotowywała wspólnie z Zastępcą Dyrektora DFS P.O. Został on sporządzony na podstawie ustnych informacji przekazanych przez oceniających odnośnie do przyznanej punktacji.

(akta kontroli: T. XVI str. 207-229)

Przewodnicząca komisji konkursowej IX konkursu ofert na lata 2022-2025 z obszaru przeciwdziałania przyczynom przestępczości nie potrafiła wyjaśnić przyczyn rozbieżności pomiędzy datami figurującymi na kartach a widniejącymi w protokole. Zaznaczyła przy tym, iż sporządzając protokół „musiała mieć te karty”.

(akta kontroli: T. XVI str. 176-190)

Jeden z członków komisji odmówił składania ustnych wyjaśnień. Pozostali oceniający nie pamiętali, aby sporządzili jakiekolwiek oceny po zakończeniu prac komisji konkursowych. Jedna osoba zeznała dodatkowo, iż podanie na dokumentach dat późniejszych niż data, w której został sporządzony protokół, mogło wynikać z poprawek dokonywanych na sporządzonej ocenie.

(akta kontroli: T. XVI str. 1-25, 38-58, 203-206, 230-253)

Była Zastępca Dyrektora DFS P.O., która nadzorowała przebieg ww. konkursów zeznała, iż rozbieżność w datach prawdopodobnie wynikała z błędu ludzkiego polegającego na wskazaniu niewłaściwych dat albo na kartach ocen albo w protokołach. Zeznała również, iż nigdy nie sporządziła protokołu z przebiegu konkursu w oparciu o ustne informacje przekazane przez oceniających. Jej zdaniem pracownicy musieli pomylić tę sytuację ze spotkaniami organizowanymi w trakcie trwania postępowania konkursowego, podczas których członkowie komisji przedstawiali postęp w pracach nad dokonaniem oceny ofert.

(akta kontroli: T. XVI str. 385-412)

NIK ustaliła, iż ostatnia data edycji roboczych wersji dwóch kart ocen merytorycznych¹²⁵, które są identyczne co karty podpisane znajdujące się w aktach sprawy wskazuje, iż te dwie karty faktycznie zostały sporządzone, przynajmniej w wersji elektronicznej, przed sporządzeniem protokołu. W pozostałych przypadkach robocze wersje kart były dodatkowo modyfikowane w datach jeszcze późniejszych niż widniejące na kartach dołączonych do akt sprawy.

(akta kontroli: T. XXXVI str. 698-746, T. XLI str. 462, 531)

¹²⁴ Wszystkie karty sporządzone względem ofert złożonych w ramach LXXXV konkursu ofert na lata 2022-2025 z obszaru pomocy pokrzywdzonym oraz jedna karta sporządzona względem oferty złożonej przez Fundację Active w ramach IX konkursu ofert na lata 2022-2025 z obszaru przeciwdziałania przyczynom przestępczości.

¹²⁵ Jednej sporządzonej względem oferty złożonej przez Fundację Active i jednej względem oferty złożonej przez Fundację Instytut Suwerenności i Dziedzictwa w Europie.

Ponadto na łącznie 13 kartach ocen merytorycznych (10% badanych kart sporządzonych w konkursach z obszaru przeciwdziałania) oceniający nie wskazali dat sporządzenia kart¹²⁶.

(akta kontroli: T. XXXIV str. 365-389; T. XXXV str. 2-143)

Oceniający albo nie pamiętali powodów niepodania dat sporządzenia kart, albo wyjaśniali, iż mogli sporządzać ocenę pracując zdalnie, a po powrocie do pracy stacjonarnej, kiedy to składali podpisy na wydrukowanych kartach, najprawdopodobniej zapomnieli, kiedy konkretnie sporządzili oceny, w związku z czym nie uzupełnili kart w tym zakresie.

(akta kontroli: T. XVI str. 123-133, 157-175, 254-273, 286-294)

Oprócz tego w aktach sprawy VII konkursu ofert na lata 2020-2023 (przeciwdziałanie) znajdowały się trzy karty ocen merytorycznych, z czego dwie zostały sporządzone przez tego samego oceniającego. Były one identyczne pod względem treści, a jedyna różnica dotyczyła dat sporządzenia kart: na jednej z kart widniał 22 lipca 2020 r., na drugiej - 7 sierpnia 2020 r.

(akta kontroli: T. XXXII str. 7-34)

Zarówno członek komisji konkursowej, który sporządził wspomniane karty, jak i przewodnicząca komisji wyjaśnili, iż prawdopodobnie karta oceny merytorycznej zaginęła i członek komisji konkursowej został poproszony o jej ponowne dostarczenie. Następnie pierwotna karta została odnaleziona i przez pomyłkę w aktach sprawy zamieszczono obie wersje sporządzone przez tego samego oceniającego.

(akta kontroli: T. XVI str. 134-156, 176-190)

Zdaniem NIK Dysponent nie zapewnił warunków do rzetelnej oceny ofert konkursowych. Oceny nie były podpisywane bezpośrednio po ich sporządzeniu. Podlegały one weryfikacji i modyfikacjom, a członkowie komisji składali podpisy na ich ostatecznych zatwierdzonych wersjach. Mimo, iż Dysponent organizował konkursy w trakcie trwającej pandemii i ogólnopolskiego lockdownu (VI konkurs z przeciwdziałania), nie wyposażył komisji w narzędzia do dokonywania ocen na odległość, jak chociażby podpisy elektroniczne. Karty sporządzone podczas pracy zdalnej były podpisywane dopiero po pojawieniu się pracownika w biurze. Tym samym data złożenia podpisu nie zawsze była tożsama z datą sporządzenia karty. Członkowie komisji konkursowej jako datę sporządzenia oceny wskazywali niejednolite daty: datę sporządzenia pierwotnej oceny, która później podlegała zmianom albo datę modyfikacji karty. Z zeznań świadków wynika, iż niektórzy w tytule plików każdej kolejnej wersji karty zamieszczali daty ich sporządzenia, aby podczas podpisywania kart wskazać faktyczną datę dokonania oceny. Zdaniem NIK wszelkie wątpliwości odnośnie do dat i autorstwa sporządzonych dokumentów konkursowych zostałyby rozwiązane, gdyby oceny sporządzane były od razu w dedykowanych do tego systemach (Witkac, a następnie Aplikacja Funduszu Sprawiedliwości), które rejestrowałyby każdą czynność wykonaną na dokumencie. Tymczasem w DFS istniała praktyka wprowadzania ocen do systemu dopiero po zakończeniu poszczególnych postępowań konkursowych.

- c) Analiza 170 kart oceny formalnej sporządzonych względem 85 ofert złożonych w ramach otwartych konkursów ofert objętych szczegółowym badaniem NIK wykazała, iż w 56 przypadkach (tj. 33% przebadanych kart)

¹²⁶ W V konkursie ofert na 3 kartach nie wskazano dat sporządzenia ocen; w VI konkursie ofert na 7 kartach; w VII konkursie ofert na 3 kartach.

na etapie ocen formalnych weryfikowano wysokość kosztów administracyjnych, a w razie przekroczenia procentowego limitu określonego w ogłoszeniu konkursowym, traktowano to jak brak formalny i kierowano ofertę do poprawy.

Była Zastępca Dyrektora DFS P.O. zeznała, iż błędy popełniane w wyliczeniu kosztów administracyjnych zaburzały cały kosztorys. Wezwanie oferentów na etapie oceny formalnej do dokonania korekt miało na celu przyspieszenie procesu oceny merytorycznej. Zaznaczyła przy tym, że oceniający nie ingerowali na etapie oceny formalnej w koszty merytoryczne. Chodziło tylko o poprawę kosztów administracyjnych.

(akta kontroli: T. XVI str. 357-376; T. XXXV str. 2-143)

NIK zwraca uwagę, iż stosownie do § 25 ust. 2 rozporządzenia w sprawie Funduszu braki formalne można było uzupełniać, ale jedynie takie, które polegały na niespełnianiu wymagań w zakresie złożenia oferty na właściwym formularzu wraz z wymaganymi załącznikami, a także w zakresie złożenia na ofercie i dołączonych załącznikach podpisów przez osoby upoważnione. Weryfikacja kosztów administracyjnych powinna odbywać się na etapie oceny merytorycznej, a przekroczenie dopuszczalnych limitów winno znaleźć odzwierciedlenie w przyznanej punktacji. Praktyka weryfikacji i poprawiania kosztów administracyjnych na etapie oceny formalnej stawiała w uprzywilejowanej pozycji te podmioty, które złożyły oferty niespełniające warunków konkursu nad podmiotami, które dopełniły tego obowiązku. Otrzymywały one bowiem dodatkową możliwość skorygowania kosztorysów w zakresie kosztów administracyjnych, które następnie podlegały ocenie merytorycznej i za które otrzymywały punkty.

- d) W aktach sprawy VI konkursu ofert na lata 2020-2023 (przeciwdziałanie) brakowało łącznie czterech kart ocen merytorycznych, które zostały lub powinny być zostać sporządzone względem ofert złożonych przez Fundację Polskiego Państwa Podziemnego¹²⁷ (brak jednej karty), Radio Warszawa (brak jednej karty), Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy im. Świętej Faustyny¹²⁸ (brak obu kart).

(akta kontroli: T. XVII str. 83-109; T. XXXVII str. 1-150)

Była Zastępca Dyrektora DFS/DFN M.C. na podstawie informacji uzyskanych od pracowników DFS wyjaśniła, iż karty istniały w wersji papierowej. Brak możliwości ich odnalezienia wynikał z częstych zmian opiekunów projektów, przygotowywania dokumentacji do różnych instytucji kontrolnych oraz przenoszenia dokumentacji pomiędzy pokojami.

(akta kontroli: T. XXX str. 46-75; T. XXXII str. 7-34)

Były pracownik DFS pełniący funkcję opiekuna wszystkich podmiotów, które otrzymały dotację w ramach VI konkursu ofert zeznał, iż w niektórych aktach sprawy nie było podpisanych kart ocen merytorycznych. Fakt ten zgłosił do swojego przełożonego, ale nigdy nie otrzymał brakujących dokumentów do końca zatrudnienia w DFS. Świadek nie pamiętał jednak, których konkretnie podmiotów to dotyczyło.

(akta kontroli: T. XVI str. 191-202)

NIK ustaliła, iż względem ofert złożonych przez FPPP, Radio Warszawa i MOW przygotowanych zostało łącznie 14 roboczych wersji kart ocen

¹²⁷ W dalszej części wystąpienia pokontrolnego zwana jako FPPP.

¹²⁸ W dalszej części wystąpienia pokontrolnego zwany jako MOW.

merytorycznych. Nazwy plików i dane zawarte na pierwszych stronach roboczych dokumentów wskazują, iż te same projekty zostały przygotowane przez różnych członków komisji konkursowej. Jednak przeczą temu metadane plików, z których wynika, iż autorem wszystkich dokumentów, a zarazem osobą, która jako ostatnia je modyfikowała, była P.O., która w tamtym okresie zajmowała stanowisko Naczelnika Wydziału Obsługi Programów.

(akta kontroli: T. XXXVI str. 619-628; T. XXXVII str. 1-150)

Była Zastępca Dyrektora DFS P.O. zeznała, iż nigdy nie sporządziła karty za inną osobę. Jej nazwisko figurowało w metadanych plików ponieważ mogła dokonać korekt stylistycznych. Nie potrafiła jednak wyjaśnić dlaczego w zasobach elektronicznych znajdowały się karty o tej samej treści, ale z innymi nazwiskami autorów oraz czy któraś z przygotowanych wersji ostatecznie została podpisana i znalazła się w aktach sprawy.

W ocenie NIK powyższe ustalenia wskazują na ryzyko, iż brakujące karty nigdy nie znajdowały się w aktach sprawy, a członkowie komisji spoza DFS wskazani w dokumencie jako oceniający nie byli autorami ocen. W wyniku analizy służbowych skrzynek pocztowych, które zostały zachowane w Ministerstwie, nie zidentyfikowano korespondencji, za pośrednictwem której oceniający przekazaliby swoje oceny do ówczesnej naczelnik Wydziału Obsługi Programów. Mając na uwadze, iż VI konkurs ofert na lata 2020-2023 (przeciwdziałanie) organizowany był w trakcie ograniczeń związanych z epidemią COVID-19 (tj. tzw. lockdownu), wątpliwym jest, aby robocze wersje kart zostały przekazane w inny sposób.

- e) NIK ustaliła, iż 46 oświadczeń¹²⁹, o których mowa w § 18 ust. 4 rozporządzenia w sprawie Funduszu (tj. o niewystępowaniu okoliczności wykluczających z udziału w komisji konkursowej), zostało złożonych w czasie, w którym podmioty miały jeszcze możliwość składania ofert (dotyczy próby konkursów z obszaru przeciwdziałania). Tym samym członkowie komisji w chwili składania oświadczeń nie mogli stwierdzić, iż nie występowały okoliczności, które powodowałyby konieczność ich wyłączenia z oceny.

(akta kontroli: T. XXXII str. 131-301; T. XXXIV str. 365-389)

Przewodnicząca komisji wszystkich ww. konkursów wyjaśniła, iż kompletowanie oświadczeń w czasie, w którym podmioty miały jeszcze możliwość składania ofert najprawdopodobniej wynikało z jej niewiedzy. Zbierając oświadczenia członków komisji kierowała się ogólnym zaleceniem otrzymanym albo od przełożonych, iż oświadczenia powinny zostać podpisane „po ogłoszeniu konkursu”.

(akta kontroli: T. XVI str. 176-190)

Stwierdzono również, iż w prowadzonych aktach sprawy brakowało łącznie 26 oświadczeń¹³⁰, o których mowa w § 18 ust. 4 rozporządzenia w sprawie Funduszu.

¹²⁹ W VIII konkursie ofert 24 na 36 członków komisji konkursowej złożyło oświadczenia w czasie, w którym podmioty miały jeszcze możliwość składania ofert w systemie; IX konkursu ofert – 22 na 32 członków komisji konkursowej. Ponadto w VII konkursie ofert jeden z członków komisji konkursowej nie podał daty złożenia podpisu, co uniemożliwiło weryfikację, czy w chwili złożenia oświadczenia członek komisji konkursowej mógł wiedzieć o występowaniu lub nie okoliczności, o których mowa w § 18 ust. 3 rozporządzenia w sprawie Funduszu.

¹³⁰ W aktach sprawy VII konkursu ofert brakowało oświadczeń 12 spośród 41 członków komisji konkursowej; VIII konkursu ofert – 9 spośród 36 członków komisji konkursowej; IX konkursu ofert – 5 spośród 32 członków komisji konkursowej.

(akta kontroli: T. XXXII str. 131-301; T. XXXIV str. 365-389)

Przewodnicząca komisji wszystkich ww. konkursów nie potrafiła wyjaśnić przyczyn braku oświadczeń. Wskazała, iż dokumenty były wielokrotnie przygotowywane do kontroli różnych instytucji, na skutek czego mogły zaginąć; mogły również „zostać podpisane pod inną sprawę”. Braki mogły również wynikać z tego, iż w czasie gdy składane były oświadczenia, w Ministerstwie funkcjonowała praca zdalna.

(akta kontroli: T. XVI str. 176-190)

Zdaniem NIK sporządzanie oświadczeń o niewystępowaniu okoliczności wykluczających z udziału w komisji konkursowej przed upływem terminu składania ofert lub brak ich sporządzenia skutkowały tym, że brak było możliwości zweryfikowania, czy osoby biorące udział w pracach komisji konkursowych spełniają wymóg bezstronności, a tym samym mogą brać udział w jej pracach. Osoby nadzorujące przeprowadzenie konkursu powinny zażądać złożenia stosownych oświadczeń niezwłocznie po upływie terminu składania ofert.

4. Przygotowanie konkursów ofert i ogłoszeń konkursowych w sposób nierzetelny lub niezapewniający przestrzegania zasady uczciwej konkurencji

W wyniku kontroli NIK ustalono, iż postanowienia ogłoszenia IX konkursu ofert na lata 2022-2025 (przeciwdziałanie) zostały sformułowane w celu umożliwienia udziału w konkursie konkretnemu podmiotowi (Fundacja Mocni w Duchu). Stwierdzono również, iż Dysponent kontynuował zidentyfikowaną w poprzedniej kontroli praktykę nieprecyzyjnego redagowania ogłoszeń, w tym ustanowił dodatkowe, nieskonkretyzowane kryteria będące przedmiotem oceny merytorycznej ofert, a także zamieszczał w treści ogłoszeń niejednoznaczne sformułowania. I tak:

- a) Ogłoszenie o IX konkursie ofert na lata 2022-2025 (przeciwdziałanie) jako jedyne z próby konkursów badanych przez NIK dopuszczało możliwość realizacji działań w „grupach partnerskich”. Przedstawiciele władz Fundacji Mocni w Duchu zeznali, że to oni wyszli z inicjatywą zawiązania konsorcjum i startowania w konkursie wraz z partnerem. Fundacja nie posiadała bowiem wystarczającego doświadczenia do samodzielnego udziału w konkursie. Pomysł został przedstawiony przedstawicielom Ministerstwa na jednym ze spotkań, które odbywały się w siedzibie Ministerstwa Sprawiedliwości przed ogłoszeniem konkursu.

(akta kontroli: T. XVI str. 628-658)

NIK ustaliła ponadto, iż w pracach nad treścią ogłoszenia konkursowego uczestniczyła była Zastępca Dyrektora DFS K.K., mimo iż w tamtym czasie nie była już pracownikiem Ministerstwa. Z Ministerstwem nie łączyła jej również żadna umowa cywilnoprawna.

(akta kontroli: T. XXVII str. 244; T. XLII str. 19-245)

Była Zastępca Dyrektora DFS K.K. odmówiła zeznań. Natomiast P.O., która w czasie organizacji IX konkursu ofert zajmowała stanowisko Zastępcy Dyrektora DFS, zeznała, iż K.K. pełniła funkcję eksperta. Ówczesny Dyrektor DFS T.M. polecił P.O. konsultowanie dokumentacji konkursowej z K.K., która posiadała większe doświadczenie i miała stanowić wsparcie dla całego departamentu właściwego do obsługi Funduszu.

(akta kontroli: T. XVI str. 385-412, 430-444)

Opisane działanie skutkowało przyznaniem dofinansowania podmiotowi, którego oferta została przygotowana z naruszeniem zasady uczciwej konkurencji, a także niecelowym udzielaniem dotacji na zadanie zgłoszone przez Fundację¹³¹. NIK zwraca przy tym uwagę, iż żaden inny konkurs ofert na realizację zadań ze środków Funduszu nie dopuszczał możliwości realizacji zadań w „grupie partnerskiej”, a oferty zawierające tego rodzaju propozycje były odrzucane na etapie oceny formalnej.

(akta kontroli: T. XXXVI str. 609-618)

- b) We wszystkich objętych badaniem ogłoszeniach, w kryteriach formalnych udziału w konkursach, Dysponent utrzymał praktykę zawierania zastrzeżenia, że oferentami nie mogły być podmioty, które w statutach określały wyłącznie takie cele działalności, które nie obejmowały swoim zakresem przedmiotu konkursu. Uniemożliwiało to w praktyce wykluczenie z powodów formalnych tych podmiotów, które wcześniej nie prowadziły działalności, i tym samym nie miały doświadczenia w obszarach stanowiących tematykę konkursów.

We wszystkich zbadanych konkursach z obszaru przeciwdziałania dofinansowanie otrzymało siedem podmiotów, które zostały utworzone w okresie krótszym niż rok przed publikacją ogłoszenia konkursowego. Należy zauważyć, że Stowarzyszenie im. Juliusza Lea zakończyło swoją działalność 2,5 roku od powstania, tj. jeszcze w trakcie obowiązywania umów na realizację zadań ze środków Funduszu, a Fundacja Altum, która została utworzona miesiąc przed ogłoszeniem II konkursu ofert na lata 2019-2023 i otrzymała dofinansowanie, na dzień zakończenia czynności kontrolnych znajdowała się w stanie likwidacji. Dodatkowo, po wstrzymaniu wypłat dotacji w 2024 r. Fundacja Altum odstąpiła od realizacji umowy zawartej w ramach VIII konkursu ofert na lata 2021-2025 (przeciwdziałanie). Powyższe może wskazywać, iż ww. podmioty zostały utworzone w celu uzyskania środków z Funduszu.

Ponadto, w obszarach pomocy pokrzywdzonym oraz przeciwdziałania dotacje przyznano również łącznie ośmiu podmiotom¹³², które wykazały wyłącznie doświadczenie nabyte dzięki zadaniom realizowanym ze środków Funduszu Sprawiedliwości w latach wcześniejszych.

(akta kontroli: T. XXIII str. 111; T. XXXV str. 354-411)

Ówczesny Podsekretarz Stanu Marcin Romanowski odmówił udzielenia wyjaśnień z uwagi na grożącą mu odpowiedzialność karną, a ówczesny Dysponent Funduszu Zbigniew Ziobro nie udzielił wyjaśnień pomimo wystosowanego w toku kontroli żądania.

Była Zastępca Dyrektora DFS P.O. zeznała, że nie podejmowała decyzji odnośnie do utrzymania lub usunięcia kwestionowanego przez NIK postanowienia. Dodała, że „Dysponent chciał wspierać wszystkie organizacje a nie tylko umacniać pozycje tych już funkcjonujących na rynku”.

¹³¹ Szczegółowo opisano w pkt 5 niniejszej sekcji.

¹³² W obszarze pomocy pokrzywdzonym: Fundacja Lux Legis (CXXIV konkurs na prowadzenie Ośrodka w Kielcach); Fundacja Compassio (CXXXI konkurs na prowadzenie Ośrodka w Warszawie-Pradze). W obszarze przeciwdziałania: Fundacja Strażnik Pamięci (V konkurs na lata 2020-2023), MOW (VI konkurs na lata 2020-2023); Stowarzyszenie im. Juliusza Lea i Stowarzyszenie Akademia Sportu Artura Siódmiaka (VII konkurs na lata 2020-2023), Fundacja Altum i Fundacja RTCK – Rób To Co Kochasz (VIII konkurs na lata 2021-2025).

W rezultacie, zadania Funduszu były powierzane podmiotom, które nie posiadały wystarczającego doświadczenia i nie były przygotowane do ich realizacji. Skutkowało to licznymi przypadkami niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków dotacji, co szczegółowo opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości w pkt 5 niniejszej sekcji.

5. Niecelowe udzielenie dotacji, w tym na zadania niezwiązane z tematyką przeciwdziałania przestępczości

Badanie 18 udzielonych dotacji wykazało, że w 16 przypadkach Dysponent Funduszu udzielił dofinansowania z naruszeniem zasad wydatkowania środków publicznych, określonych w art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp. Łączna kwota udzielonych niecelowo dotacji wyniosła 98 759,8 tys. zł i obejmowała ona następujące umowy:

- a) zrealizowane przez AWS umowy nr DFS-V.7211.1.2020 z 25 marca 2020 r., na kwotę 3 751,2 tys. zł, na realizację projektu „Instytucjonalna architektura (...)” oraz nr DFS-V.7211.10.2020 z 9 listopada 2020 r. na kwotę 3 457,2 tys. zł, - „Tworzenie rozwiązań (...)”.

W przypadku obu wymienionych powyżej umów kontrola NIK wykazała, że brak było podstaw merytorycznych dla ich sfinansowania ze środków Funduszu. Nie wystąpiły również okoliczności uzasadniające udzielenie dofinansowania w szczególnym, tzw. pozanaborowym trybie określonym w § 11 rozporządzenia w sprawie Funduszu. Przede wszystkim nie stwierdzono, aby w Ministerstwie Sprawiedliwości prowadzone były jakiegokolwiek prace analityczne lub legislacyjne, które wskazywałyby na zasadność przeprowadzenia badań w obszarach tematycznych projektu „Instytucjonalna architektura (...)” lub wypracowania rozwiązań normatywno-opisowych funkcjonowania polskiego systemu prawa i przedstawienia w tym zakresie propozycji zmian legislacyjnych. O przeprowadzenie tego rodzaju badań (analiz) nie zwracały się do Ministra Sprawiedliwości także inne organy i podmioty, w tym ustawowo odpowiedzialne za realizację zadań objętych projektami.

Przedstawione Dysponentowi fiszki projektowe nie odpowiadały na potrzeby penitencjarno-resocjalizacyjne i nie były zgodne z celami powołania publicznej uczelni służb państwowych, realizującej zadania na rzecz Służby Więziennej. Zadeklarowany zakres badań wykraczał poza cele i zadania Funduszu Sprawiedliwości oraz tematykę przeciwdziałania przestępczości. W przypadku projektu „Instytucjonalna architektura (...)”, zakładał on bowiem analizowanie rozwiązań prawnych w zakresie prokuratury, pluralizmu rynku medialnego, uczciwości procesu wyborczego, czy zwalczania korupcji, które to obszary nie wchodziły w zakres zadań Funduszu. Stanowiły za to przedmiot działalności innych wyspecjalizowanych i powołanych w tym celu organów państwa¹³³. Należy także podkreślić, że w fiszce nie odniesiono się do poziomu przestępczości w obszarach mających zostać poddanych badaniu. Nie wskazano także, w jaki sposób informacje na temat organów ochrony i przestrzegania prawa w innych krajach mogą wpłynąć na przeciwdziałanie przyczynom przestępczości w Polsce. Analogiczna sytuacja miała miejsce w przypadku fiszki projektu „Tworzenie rozwiązań (...)”, w której brak było odniesienia do drugiego aspektu celowościowego projektu, tj. „rozwoju systemu pomocy

¹³³ Takich jak Prokuratura Krajowa, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, Państwowa Komisja Wyborcza, czy Centralne Biuro Antykorupcyjne.

osobom pokrzywdzonym przestępstwem”. Nie nawiązano do konstrukcji tego systemu, ani nie wyjaśniono, w jaki sposób zostanie on rozwinięty (wzmocniony) w wyniku realizacji projektu.

Produktami umów zrealizowanych przez AWS były w szczególności 264 opracowania oraz niepowiązane z nimi bezpośrednio propozycje zmian legislacyjnych. Część z nich została przekazana do wykorzystania czterem komórkom organizacyjnym MS¹³⁴, jednakże jak wykazała kontrola nie zostały one w praktyce zastosowane w ramach realizacji zadań Ministra Sprawiedliwości – Dysponenta Funduszu, w tym w szczególności nie przełożyły się na konkretne inicjatywy ustawodawcze. W konsekwencji projekty, na które finalnie wydatkowano kwotę 5 352,5 tys. zł miały czysto teoretyczny charakter i nie wspierały celów oraz zadań funduszu celowego, z którego sfinansowano ich realizację¹³⁵.

(akta kontroli: T. XXIII str. 1-64; T. XXIV str. 1-9)

- b) nr DFS-VII.7241.49.2022 z 2 sierpnia 2022 r. na kwotę 16 000 tys. zł zawartą z Fundacją Mocni w Duchu. Celem głównym umowy miało być przeciwdziałanie przyczynom przestępczości poprzez wprowadzenie stylu życia i podejmowanie działań pod ogólną nazwą „Żyj bez lęku”, na który składać się miał m.in. szereg działań profilaktycznych skierowanych do dzieci i młodzieży. Ze złożonej oferty wynikało natomiast jednoznacznie, że zasadniczym i angażującym największą część środków dotacji produktem umowy będzie inwestycja polegająca na budowie i wyposażeniu, położonego w centrum Łodzi, Wielofunkcyjnego Ośrodka Szkoleniowego (na te cele zaplanowano łącznie 11 510 tys. zł), w którym zlokalizowana miała być nowa siedziba Fundacji i w której planowano m.in. prowadzenie działań profilaktycznych oraz nadawanie programów przez Internet.

Członkowie komisji konkursowej nie dokonali weryfikacji oferty pod kątem zasadności i ekonomiki realizacji wskazanych w niej zadań, na przykład poprzez porównanie kosztów prowadzenia zajęć profilaktycznych i terapeutycznych w obiekcie wynajmowanym, zamiast w budynkach planowanych dopiero do wybudowania i wyremontowania. Na skutek nierzetelnych działań osób oceniających doszło do zawarcia umowy dotacji na podstawie wadliwie sporządzonej oferty, której cele nie były sprecyzowane i której kosztorys nie zawierał, wymaganego na podstawie ogłoszenia w sprawie przeprowadzenia konkursu ofert, sposobu kalkulacji poszczególnych pozycji kosztów, w szczególności wskazanej powyżej inwestycji budowlanej. Ponadto, na etapie oceny oferty członkowie komisji konkursowej nie posiadali wiedzy, czy dokumentacja projektowa, kosztorys inwestorski lub przedmiar robót zostały w ogóle opracowane, a także czy Fundacja posiadała pozwolenie na budowę. Dysponent nie zażądał także przekazania mu wykazu planowanego do zakupu wyposażenia. Udzielając dotacji na kwotę 16 000 tys. zł Dysponent nie posiadał nawet wiarygodnych informacji o faktycznej liczbie planowanych do wybudowania pomieszczeń w ramach Wielofunkcyjnego Ośrodka Szkoleniowego. Skutkowało to sfinansowaniem ze środków dotacji budowy obiektu znacznie większego niż wskazywany w ofercie¹³⁶, oraz stworzyło możliwość jego swobodnego

¹³⁴ Tj. Departamentowi Legislacyjnemu Prawa Karnego, Departamentowi Strategii i Funduszy Europejskich, Departamentowi Spraw Rodzinnych i Nieletnich oraz Departamentowi Współpracy Międzynarodowej i Praw Człowieka.

¹³⁵ Wypłata transz dotacji została wstrzymana przez Dysponenta w 2024 r.

¹³⁶ Zgodnie z ofertą realizacja projektu miała obejmować m.in. działania inwestycyjne, aby przygotować zaplecze w postaci 15 nowych i nowocześnie wyposażonych pomieszczeń

i nieograniczonego wykorzystywania do realizacji szerokich celów statutowych Fundacji Mocni w Duchu.

(akta kontroli: T. XXIII str. 65-77; T. XXIV str. 10)

- c) nr DFS-VII.7241.44.2022 z dnia 9 sierpnia 2022 r., na kwotę 3 582,7 tys. zł, zawarta ze Stowarzyszeniem „Trampolina dla Polski” Oddział w Zduńskiej Woli. Celem głównym projektu miało być zorganizowanie oraz przeprowadzenie akcji i przedsięwzięć informacyjnych w zakresie przeciwdziałania przyczynom przestępczości poprzez edukację prawnospołeczno-obywatelską¹³⁷.

Członkowie komisji konkursowej nie odnieśli się do faktu, że Stowarzyszenie przygotowało ofertę na realizację ww. zadania w sposób niezgodny z wymaganiami Instrukcji składania ofert w ramach IX otwartego konkursu. Nie wskazano w niej, co należy rozumieć pod sformułowaniem rozległych kampanii społecznych, nie określono ich przedmiotu, ani ram czasowych. Co więcej oferta była w tym zakresie wewnętrznie sprzeczna i wskazywała (w pkt 4 „Streszczenie projektu”), że zorganizowana zostanie jedna kampania społeczna w ciągu czterech lat realizacji projektu, a w opisie celu szczegółowego nr 4, że przeprowadzone będą cztery kampanie. Dysponent nie podjął działań mających na celu wyjaśnienie powyższych rozbieżności, ani określenie celu (problemu) społecznego, w związku z którym kampanie miały być realizowane, grupy docelowej, form komunikacji, sposobów mierzenia efektów, a także czasu realizacji poszczególnych kampanii. W związku z ogólnym brzmieniem oferty Stowarzyszenie w sposób dowolny kształtowało działania w ramach projektu. W rezultacie produkty sfinansowane z dotacji dotyczyły niepowiązanych merytorycznie zagadnień. Nie miały one związku z profilaktyką przestępczości, ani nie spełniały kryteriów pozwalających na uznanie ich za kampanię społeczną lub informacyjną.

(akta kontroli: T. XXIII str. 78-90; T. XXIV str. 11-23)

- d) nr DFS-VII.7211.35.2020 z 5 lutego 2021 r., na kwotę 7 506,2 tys. zł, zawarta z Fundacją Altum oraz DFS-II.7211.73.2020 z 13 sierpnia 2020 r., na kwotę 4 432 tys. zł, z Fundacją WSAA. Celem pierwszej z umów miało być przeciwdziałanie przyczynom przestępczości poprzez organizację kompleksowego programu kształcenia, w tym edukacji prawnospołeczno-obywatelskiej 400 studentów i absolwentów kierunków prawniczych z obszaru Polski¹³⁸, a drugiej nabycie wiedzy w zakresie „działalności strażniczej”, „zachowań antypolskich i szkodliwych społecznie” przez 1 365 osób oraz wypromowanie działalności strażniczej w społeczeństwie na terenie całego kraju.

Przedstawione w ofertach założenia ww. projektów nie miały związku z tematyką przeciwdziałania przestępczości i tylko pozornie wpisywały się w cele Funduszu Sprawiedliwości. Obie Fundacje nie miały także doświadczenia w realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem przestępczości¹³⁹. Okoliczności te nie zostały dostrzeżone przez członków komisji

dostosowanych do realizacji działań profilaktycznych. Natomiast oględziny przeprowadzone przez NIK wykazały, że w nowo powstałym budynku znajdowało się ponad 50 pomieszczeń, w tym pomieszczenia przeznaczone na siedzibę Fundacji, pomieszczenia gospodarcze i archiwum.

¹³⁷ Wypłata dotacji została wstrzymana przez Dysponenta w 2024 roku.

¹³⁸ Fundacja Altum odstąpiła od realizacji umowy w latach 2024-2025.

¹³⁹ Fundacja Altum otrzymała 23 pkt, a Fundacja WSAA 13 pkt na 24 możliwe do uzyskania.

konkursowych na etapie oceny ofert, co skutkowało niecelowym udzieleniem dotacji.

W przypadku umowy z Fundacją Altum dotacja została wydatkowana w szczególności na szkolenia z zakresu tematyki prawnej i menadżerskiej oraz mentoring służące podnoszeniu indywidualnych kompetencji uczestników projektu. Natomiast w ramach umowy zawartej z Fundacją WSAA sfinansowano w szczególności seminaria edukacyjne, konferencje i szkolenia dotyczące szeroko rozumianej tematyki funkcjonowania administracji rządowej i samorządowej oraz innych niepowiązanych merytorycznie tematów takich jak rola dziennikarzy, wystąpienia publiczne i retoryka, czy prawo wojenne.

(akta kontroli: T. XIX str. 215-221; T. XXIII str. 91-112; T. XXIV str. 34-51)

- e) nr DFS-II.7211.17.2020 z 8 kwietnia 2020 r., na kwotę 5 029,1 tys. zł, zawarta ze Stowarzyszeniem Fidei Defensor oraz nr DFS-II.7211.52.2020 z 8 kwietnia 2020 r. na kwotę 7 117 tys. zł z Fundacją Lux Veritatis. Przedmiotem umów było przeciwdziałanie przestępczości przeciwko wolności sumienia i wyznania, przy czym pierwsza z nich miała przeciwdziałać tym zjawiskom na terenie województwa zachodniopomorskiego. W złożonych ofertach podmioty wskazywały na powszechny i narastający problem prześladowania chrześcijan w Polsce i na świecie.

Przedstawiona w ofertach argumentacja nie opierała się na obiektywnych danych odnoszących się do rzeczywistej skali problemu, któremu miały przeciwdziałać działania sfinansowane z dotacji. Dysponent po otrzymaniu ofert nie zweryfikował faktycznego poziomu przestępczości na tle wyznaniowym i religijnym (w tym na terenie woj. zachodniopomorskiego), pomimo że Ministerstwo Sprawiedliwości dysponowało takimi danymi¹⁴⁰. NIK ustaliła, że faktyczny poziom przestępczości przeciwko wolności sumienia i wyznania w poszczególnych latach w okresie 2015-2019, zwymiarowany liczbą osób prawomocnie skazanych w skali całej Polski, wahał się od siedmiu do 21 osób rocznie. Ponadto uzyskane w toku kontroli dane, podobnie jak zamieszczone w ofertach, nie pozwalały na rozróżnienie czynów motywowanych niechęcią do konkretnej religii, od zwykłych aktów chuligańskich, czy też przestępstw popełnianych z powodów ekonomicznych. Powyższe wskazuje na marginalny charakter problemu, któremu miały przeciwdziałać obie umowy, co – w przypadku właściwych działań Dysponenta na etapie oceny oferty – powinno skutkować odmową udzielenia dotacji. Członkowie komisji konkursowych nie odnieśli się również do faktu, że wskazane w obu ofertach cele i służące zwymiarowaniu poziomu ich realizacji rezultaty nie były mierzalne i sprecyzowane¹⁴¹. W przypadku oferty Fundacji Lux Veritatis pominęli również istotną okoliczność, że była ona skierowana do zasadniczo jednorodnej grupy odbiorców (widzów TV TRWAM i użytkowników powiązanych z nią mediów), co istotnie ograniczało możliwość prewencyjnego oddziaływania na potencjalnych sprawców przestępstw, którym miały zapobiegać działania zlecone przez Dysponenta Funduszu.

¹⁴⁰ Dysponent nie wykorzystał również wyników wcześniej zleconych w tym obszarze badań (umowa nr DFS-III.7211.11.2019 zawarta z Instytutem Wymiaru Sprawiedliwości na realizację zadania pn. „O wolność wyznania religii we współczesnym świecie. Przeciwdziałanie przyczynom dyskryminacji i pomoc prześladowanym na przykładzie chrześcijan”).

¹⁴¹ Przykładowo, w ofercie Fundacji Lux Veritatis wprost wskazano, że wartości docelowe ośmiu z dziesięciu rezultatów umowy nr DFS-II.7211.52.2020 nie zostaną zmierzone, a tylko oszacowane na podstawie badań oglądalności TV TRWAM przeprowadzonych w 2018 r., tj. przed okresem realizacji projektu.

(akta kontroli: T. XVIII str. 12-31; T. XXIII str. 122-144; 264;
T. XXIV str. 52-133)

- f) nr DFS-II.7211.117.2020 z 18 września 2020 r., na kwotę 7 736 tys. zł, ze Stowarzyszeniem Przyjaciół Mediów. Celem głównym projektu było wsparcie informacyjno-monitoringowe sieci podmiotów przeciwdziałania przestępczości i pomocy pokrzywdzonym w subregionach: szczecińskim, lubelskim i radomskim poprzez utworzenie lokalnych internetowych serwisów informacyjnych.

Kontrola NIK wykazała, że brak było uzasadnienia merytorycznego dla sfinansowania ww. zadań ze środków Funduszu. Przede wszystkim, przed podjęciem decyzji o przyznaniu dotacji, Dysponent nie dokonał weryfikacji faktycznego poziomu przestępczości na obszarach objętych ofertą, pomimo że MS dysponowało takimi danymi. Nie wykazał też, dlaczego, o ile takie działania miałyby być podejmowane, pierwszeństwo powinny uzyskać właśnie te obszary kraju. W efekcie nie ocenił rzetelnie zasadności i potencjalnej skuteczności planowanych działań Stowarzyszenia. Członkowie komisji konkursowych nie odnieśli się do faktu, że wskazane w ofercie cele i rezultaty nie były mierzalne i sprecyzowane, ani nie zażądali wyjaśnienia, dlaczego w ofercie powoływano się m.in. na dane GUS odnoszące się do rozwiązywania małżeństw przez rozwód.

Zastrzeżenia NIK budzi również zawarte w ofercie uzasadnienie potrzeby prowadzenia działań informacyjnych (zwłaszcza w Internecie), tj. dążenie do propagowania postaw społecznych, których ukształtowanie miało mieć wpływ na zmniejszanie skali przestępczości oraz wspieranie rzetelnego i pluralistycznego dziennikarstwa. W ocenie NIK kształtowanie postaw społecznych jest procesem długotrwałym, którego efekty, mierzone ograniczeniem liczby przestępstw, są praktycznie niemożliwe do zwymiarowania. Przeciwdziałanie przestępczości powinno zaś opierać się przede wszystkim na narzędziach prawnych i profilaktycznych ukierunkowanych na konkretne rodzaje zagrożeń, a nie na ogólnym budowaniu świadomości społecznej. Natomiast rzetelne dziennikarstwo, choć istotne dla debaty publicznej, nie może zastępować faktycznych działań na rzecz zapobiegania przestępczości, np. pracy profilaktycznej skierowanej do grup szczególnie narażonych na demoralizację.

(akta kontroli: T. XIII str. 113-121; T. XXIV str. 134-178)

- g) nr DFS-II.7211.103.2020 z 18 czerwca 2020 r. z Fundacją Lux Veritatis, na kwotę 5 488,3 tys. zł, na realizację projektu „Prawda a historia”, którego celem miała być obrona dobrego imienia RP i walka ze szkodliwym zniekształcaniem historii Polski, m.in. poprzez długofalowe działania informacyjne i edukacyjne zarówno na arenie polskiej, jak i międzynarodowej, szczególnie w kontekście II wojny światowej”.

Przed podpisaniem ww. umowy Dysponent Funduszu nie weryfikował skali problemu wskazanego w ofercie Fundacji, ani zasadności udzielenia w tym obszarze dofinansowania. Członkowie komisji konkursowej nie odnieśli się do faktu, że wskazane w ofercie cele i służące zwymiarowaniu poziomu ich realizacji rezultaty nie były mierzalne i sprecyzowane¹⁴². Pominęli również okoliczność, że oferta była skierowana do zasadniczo jednorodnej grupy

¹⁴² Analogicznie jak w przypadku opisaney wcześniej umowy dot. przeciwdziałania przestępczości przeciwko wolności sumienia i wyznania, osiągnięcie rezultatów umowy miało być przede wszystkim oszacowane w oparciu o archiwalne wyniki oglądalności TV TRWAM.

odbiorców (widzów TV TRWAM i użytkowników powiązanych z nią mediów), co pozostawało w sprzeczności z deklarowanym szerokim (w tym międzynarodowym) zakresem oddziaływania projektu.

(akta kontroli: T. XVIII str. 1-31)

- h) zawarte z Fundacją Alegoria umowy nr DFS-II.7211.50.2021, na kwotę 3 867 tys. zł, na realizację zdania „Busol@” dotyczącego zwiększenia świadomości społecznej łamania norm życia społecznego wśród uczestników działań projektowych oraz nr DFS-II.7211.134.2020, na kwotę 7 435,1 tys. zł, na projekt „Horyzonty” mająca na celu zwiększenie świadomości dotyczącej, skutków i sposobów zapobiegania przestępczości.

Fundacja nie dysponowała potencjałem merytorycznym i kadrowym do samodzielnej realizacji zadań zgłoszonych w ofertach. W efekcie zleciła większość z nich¹⁴³ innej organizacji pozarządowej – Fundacji Profeto.pl, która stała się rzeczywistym beneficjentem środków z Funduszu Sprawiedliwości. Brak możliwości samodzielnej realizacji zadań przez Fundację nie został zidentyfikowany przez członków komisji konkursowej. Nie odnieśli się oni również do nieprecyzyjnego i niezgodnego z ogłoszeniem w sprawie przeprowadzenia VII konkursu przygotowania oferty na projekt „Horyzonty”. Obejmował on m.in.: organizację 10 biegów górskich/ulicznych i utworzenie portalu umożliwiającego rejestrację na te wydarzenia. W ramach projektu Busol@ Fundacja zaproponowała m.in. organizację czterech edycji festiwalu filmowego *Vitae Valor* – radość życia oraz spotkania z rodzicami i nauczycielami mające inspirować do zmiany postaw i zachowania.

(akta kontroli: T. XVIII str. 153-165, 167-183; XLII str. 246-277)

- i) nr DFS-VII.7211.34.2020 z 10 lutego 2021 r., na kwotę 6 506,3 tys. zł, dotycząca budowy portalu *poznajfakty.pl* informującego o „faktycznych przyczynach powstawania przestępczości” oraz utworzenia Instytutu Audytu Obiektywizmu Medialnego, zawarta z Fundacją Centrum Pomocy Pokrzywdzonym i Prewencji Przestępczości.

Składając ofertę na realizację ww. zadania Fundacja nie posiadała doświadczenia w realizacji zadań statutowych, w tym zadań związanych z przeciwdziałaniem przestępczości, a ponadto w sposób wadliwy i nieprecyzyjny opracowała mierniki rezultatów umowy, co uniemożliwiało rzetelne rozliczenie środków dotacji. Wskazane powyżej braki oferty nie zostały zidentyfikowane przez komisję konkursową¹⁴⁴. Przyczyniło się to do sfinansowania ze środków dotacji zadań, które nie miały związku z tematyką przeciwdziałania przestępczości. Ustalenia kontroli wykazały bowiem, że najlicniejszą grupę publikacji zamieszczonych na portalu *poznajfakty.pl* stanowiły porady prawne dotyczące zagadnień z obszaru prawa cywilnego (szczególnie prawa spadkowego, zobowiązań, postępowania egzekucyjnego, stosunków sąsiedzkich), prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, co nie mieściło się w zakresie celów Funduszu¹⁴⁵. Na ww. stronie publikowano także

¹⁴³ Około 70% kosztów kwalifikowalnych dotacji, z wyłączeniem kosztów administracyjnych, projektu „Busol@” oraz 52% kosztów projektu „Horyzonty”.

¹⁴⁴ Powyższe mogło także wynikać z naruszenia zasady konkurencyjności i transparentności na etapie przygotowania oferty Fundacji (co opisano szerzej w pkt 1 w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

¹⁴⁵ Np. „Prawnik odpowiada. Dobrowolne składki ZUS. Wyjaśniamy wątpliwości prawne” (11.06.2023 r.); „Prawnik odpowiada. Czy można wyegzekwować alimenty po wyroku pierwszej instancji” (04.11.2022 r.); „Prawnik odpowiada. Czy prawo do rękoi przysługuje też

przeglądy mediów w formie syntetycznych opracowań o tematyce społecznej, politycznej czy ekonomicznej¹⁴⁶. W ramach działalności Instytutu Audytu Obiektywizmu Medialnego opracowane zostały raporty i analizy odnoszące się do bezpieczeństwa osób (w tym także w wymiarze wykraczającym poza zagrożenia przestępczością, np. bezpieczeństwo podczas grybobrania czy wakacji), a także opisujące reakcje mediów (lub polityków) na bieżące wydarzenia¹⁴⁷.

(akta kontroli: T. XIX str. 157-174, 197-222)

- j) umowy: nr DFS-II.7211.1275.2019 z 25 lipca 2019 r., na kwotę 7 975 tys. zł z Fundacją Altum; nr DFS-II.7211.32.2020 z 9 marca 2021 r. na kwotę 7 126,7 tys. zł ze Stowarzyszeniem Fidei Defensor¹⁴⁸ oraz nr DFS-VII.7211.36.2020 z 8 sierpnia 2021 r., na kwotę 1 750 tys. zł, ze Stowarzyszeniem Przeworsk - Powiat Bezpieczny.

Celem dwóch pierwszych umów było przeprowadzenie cyklu ogólnopolskich szkoleń skierowanych odpowiednio do dzieci i młodzieży, obejmujących zajęcia z obszaru edukacji prawnej oraz zagrożeń wynikających z uzależnień i patologii społecznych (umowa z Fundacją Altum) oraz do dorosłych w celu przeciwdziałania przyczynom przestępczości oraz pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem, ze szczególnym uwzględnieniem osób starszych oraz społeczności wiejskich i małych miast (Stowarzyszenie Fidei Defensor). Przedmiotem umowy zawartej ze Stowarzyszeniem Przeworsk - Powiat Bezpieczny była realizacja zadania „Bezpieczna sieć”, służącego zwiększeniu świadomości przestępczości i zagrożeń w Internecie.

NIK nie neguje istotności wskazanych powyżej inicjatyw edukacyjnych. Wskazuje natomiast, że projekty odwzorowywały działania podejmowane przez inne wyspecjalizowane organy państwa oraz organizacje pozarządowe.

Dysponent nie dokonał rzetelnej weryfikacji oferty Fundacji Altum, w szczególności nie podjął działań mających na celu ustalenie kręgu potencjalnych podmiotów, które realizowały już w tamtym czasie zadania zbieżne z wymienionymi w ofercie. Pozwoliłoby to uniknąć powielania zadań już oferowanych nieodpłatnie przez inne podmioty w ramach ich działalności statutowej oraz powinno było stanowić przesłankę odmowy udzielenia dotacji (lub jej ograniczenia rzeczowego i finansowego). Z ogólnodostępnych informacji wynika bowiem, że w całej Polsce od lat w ramach bezpłatnych lekcji (zajęć) jednostki sądownictwa powszechnego¹⁴⁹ i administracyjnego¹⁵⁰, a także samorząd radców prawnych¹⁵¹ organizują inicjatywy kierowane

przedsiębiorcom [mobilne studio]” (21.06.2022 r.); „Prawnik odpowiada. Dziedziczenie przez dorosłych pasierbów. Co na ten temat mówi prawo?” (30.12.2021 r.)

¹⁴⁶ Np. „Przegląd mediów. Beskidy turystycznym hitem, recesja w strefie euro, bezbronna Bundeswehra” (26.11.2023); „Przegląd mediów. CBA bada zbożowe przekrety, państwo chroni banki łupiące obywateli, rekordowe zwroty podatku (18.04.2023 r.); „Przegląd mediów. Polacy wypłacają pieniądze z banków, część biznesu zostaje w Rosji, Niemcy o obniżce VAT na paliwo w Polsce” (22.03.2022 r.).

¹⁴⁷ Przykładowo: „Raport IAOM. Reakcje polityków i mediów na uchwalenie nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego”, „Raport IAOM. Reakcje polityków na zatrzymanie Rafała Ziemkiewicza w Wielkiej Brytanii”, „RAPORT IAOM. Zmiana unijnych traktatów. Co o rezolucji PE napisały media?”, „RAPORT IAOM. Co politycy mówią na temat filmu „Zielona granica”?”, „RAPORT IAOM. Grodzki, Tusk i inni. Haniebne wypowiedzi polityków o działaniach Polski po rosyjskiej agresji”.

¹⁴⁸ Wpłata transz dotacji została wstrzymana przez Dysponenta w 2024 r.

¹⁴⁹ Np. [Edukacja prawna - Sąd Okręgowy w Szczecinie](https://bip.warszawa.wsa.gov.pl/633/program-edukacja-sadowa.html)

¹⁵⁰ Np. <https://bip.warszawa.wsa.gov.pl/633/program-edukacja-sadowa.html>

¹⁵¹ Np. <https://kirp.pl/lekcje-prawa/>

do dzieci i młodzieży, których celem jest przybliżenie zasad funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości oraz profilaktyki i zwalczania przestępstw, a także budowanie właściwych wzorców zachowań i zwiększenie świadomości prawnej. W przypadku spotkań edukacyjnych organizowanych przez jednostki sądownictwa dzieci i młodzież miały także możliwość udziału w symulacji rozpraw sądowych. NIK zwraca uwagę, że zarówno beneficjent dotacji nie wykazał, jaki cel mają realizować zaproponowane przez niego działania, a Dysponent nie zweryfikował czy istnieją realne potrzeby wzmocnienia działań już oferowanych przez inne podmioty.

Brak weryfikacji zasadności realizacji zadania stwierdzono także w przypadku oferty Stowarzyszenia Fidei Defensor. W toku jej oceny nie podniesiono okoliczności¹⁵², że od lat w Planach działalności Komendanta Głównego Policji¹⁵³ zamieszczane były zadania dotyczące Programu „Dzielnicowy bliżej nas” oraz zacieśniania współpracy Policji ze społeczeństwem, w tym w ramach organizowanych debat społecznych. Podkreślić należy, iż w 2017 r.¹⁵⁴ Zastępca Komendanta Głównego Policji wydał polecenie, aby podtrzymywać aktywność profilaktyczną adresowaną do osób starszych, w tym uwzględnić w niej problematykę „wyłudzania mieszkań”. Spotkania z Policją miały charakter otwarty, nie wymagały wcześniejszego zgłoszenia. Ich zorganizowanie poprzedzano szeroką akcją informacyjną, tak aby informacja docierała do jak największej liczby zainteresowanych. Z informacji uzyskanych z Komendy Głównej Policji za lata 2017-2023 wynikało, iż w każdym roku w każdym powiecie odbyła się przynajmniej jedna debata społeczna. Wśród głównych zagadnień odnoszących się do bezpieczeństwa seniorów omawianych na spotkaniach były kwestie związane m.in. z: niską wiedzą w zakresie cyberzagrożeń, oszustwami metodą „na wnuczka”, „na policjanta”, „na pracownika spółdzielni mieszkaniowej” itp., niezrozumieniem procedur prawnych, nakłanianiem do zawierania niekorzystnych umów dotyczących np. dostaw energii elektrycznej lub gazu czy usług telefonicznych. Należy jednocześnie wskazać, że bezpłatne i ogólnodostępne inicjatywy mające na celu podwyższenie świadomości społeczeństwa na temat problematyki związanej z bezpieczeństwem oraz aktywnością osób starszych były cyklicznie organizowane także przez inne podmioty publiczne, np. kampania „Bezpieczny i Aktywny Senior” Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej lub kampanie Komisji Nadzoru Finansowego¹⁵⁵ oraz Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta¹⁵⁶.

Ustalono także, że Stowarzyszenie Przeworsk - Powiat Bezpieczny, któremu powierzono przeprowadzenie kampanii edukacyjno-informacyjnej „Bezpieczna sieć” nie posiadało doświadczenia w realizacji zadań w zakresie cyberbezpieczeństwa i przestępczości internetowej. Zlecając ww. zadanie Dysponent Funduszu nie przeprowadził konsultacji z wyspecjalizowanymi organami i podmiotami prowadzącymi regularne działania w obszarze edukowania i ostrzegania obywateli na temat przestępstw internetowych

¹⁵² Powyższe mogło także wynikać z naruszenia zasady konkurencyjności i transparentności na etapie przygotowania oferty Fundacji (co opisano szerzej w pkt 1 w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

¹⁵³ <https://kgp.bip.policja.gov.pl/kgp/>

¹⁵⁴ Pismo z 24 listopada 2017 r., sygn. EP-4510/17.

¹⁵⁵ [Seminaria - Komisja Nadzoru Finansowego](#)

¹⁵⁶ [Najlepsze prezenty dla babci i dziadka? Podaruj wiedzę i czas!](#)

(Minister Cyfryzacji, Pełnomocnik Rządu do Spraw Cyberbezpieczeństwa¹⁵⁷, Dyrektor Naukowej i Akademickiej Sieci Komputerowej – Państwowego Instytutu Badawczego). W rezultacie wytworzone przez Stowarzyszenie produkty umowy dotacji miały marginalny zakres oddziaływania¹⁵⁸.

(akta kontroli: T. XVIII str. 472-476, 532-540; T. XXIII str. 91-112, 122-142; T. XXIV str. 34-133; T. XXIII str. 534-535)

Ówczesny Podsekretarz Stanu w MS Marcin Romanowski odmówił udzielenia wyjaśnień z uwagi na grożącą mu odpowiedzialność karną, a ówczesny Dysponent Funduszu Zbigniew Ziobro nie udzielił wyjaśnień pomimo wystosowanego w toku kontroli żądania.

Odnosząc się do umów dotacji zawartych z AWS obecny Dysponent Funduszu nie posiadał wiedzy o przesłankach, które zdecydowały o powierzeniu AWS realizację zadań w trybie określonym w § 11 rozporządzenia w sprawie Funduszu. W przypadku umów zawartych w ramach otwartych konkursów wyjaśnił, iż oferty sprawdzane były przede wszystkim pod kątem wykluczenia przesłanek, które uzasadniałyby ich odrzucenie. Oferty nie podlegały zatem weryfikacji pod kątem okoliczności odnoszących się do problemów, którym miały przeciwdziałać zaproponowane do realizacji projekty.

(akta kontroli: T. XVI str. 545-603; T. XXIII str. 1-63)

Zdaniem NIK, zasadniczą przyczyną niecelowego finansowania zadań przez Dysponenta Funduszu było opisane wcześniej nierzetelne przygotowanie oraz niekonkurencyjne i nietransparentne przeprowadzenie konkursów ofert z obszaru przeciwdziałania przestępczości. Konkursy te nie miały na celu rozwiązywania realnych problemów, ale stanowiły w przede wszystkim „pretekst” do transferowania środków publicznych do określonej grupy podmiotów.

Powyższe skutkowało nieefektywnym wykorzystaniem środków państwowego funduszu celowego. Powodowało także, że udzielane dotacje miały w znacznej mierze charakter dotacji podmiotowych. Wspierały one bieżącą działalność statutową poszczególnych podmiotów (np. działalność naukową AWS, produkcję programów telewizyjnych przez Fundację Lux Veritatis, funkcjonowanie klubów młodzieżowych Stowarzyszenia „Trampolina dla Polski”) lub też nawet realizowane przez nie inwestycje (budowa nowej siedziby Fundacja Mocni w Duchu) i promowanie konkretnych partii politycznych (Stowarzyszenie Przyjaciół Mediów)¹⁵⁹.

6. Podejmowanie działań sprzecznych z zasadą jawności gospodarowania środkami publicznymi

Dysponent, udzielając dofinansowania ze środków Funduszu Sprawiedliwości, nie przestrzegał zasady jawności gospodarowania środkami publicznymi, wynikającej z art. 33 i 34 ust 1 pkt 3 lit. b ufp.

¹⁵⁷ Zob. m.in. baza wiedzy z zakresu cyberbezpieczeństwa: <https://www.gov.pl/web/baza-wiedzy/aktualnosci>.

¹⁵⁸ Szczegółowe badanie danych ze strony internetowej <https://www.youtube.com/@bezpieczna-siec1594/videos> zawierającej zestawienie 156 filmów i wywiadów wyprodukowanych i opublikowanych w ramach projektu wykazało, że 14 utworów (tj. 9%) wyświetlonych zostało do 10 razy, 99 utworów (tj. 63,5%) wyświetlonych było od 11 do 50 razy, 15 utworów (tj. 9,6%) wyświetlonych zostało od 51 do 100 razy, 26 utworów (16,7%) wyświetlonych zostało od 101 do 1000 razy, a dwa utwory (1,3%) wyświetlono ponad 1001 razy.

¹⁵⁹ Szczegółowo opisano w obszarze 4. Wykonywanie i rozliczanie umów/porozumień zawartych z beneficjentami dotacji na realizację zadań Funduszu Sprawiedliwości oraz kontrole realizacji zadań powierzonych przez Dysponenta Funduszu w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

W szczególności systematycznie, po przyznaniu dotacji, nie podawał do publicznej wiadomości:

- informacji na temat kwot dotacji przyznanych poszczególnym podmiotom;
- informacji na temat zwiększenia puli środków przeznaczonych pierwotnie na dotacje w ramach danego konkursu ofert¹⁶⁰.

Do publicznej wiadomości nie były również podawane informacje o podmiotach, którym udzielono dofinansowania na podstawie § 11 rozporządzenia w sprawie Funduszu (tzw. tryb pozanaborowy), liczbie takich umów oraz kwotach dofinansowania.

Ówczesny Podsekretarz Stanu Marcin Romanowski odmówił udzielenia wyjaśnień z uwagi na grożącą mu odpowiedzialność karną, a ówczesny Dysponent Funduszu Zbigniew Ziobro nie udzielił wyjaśnień pomimo wystosowanego w toku kontroli żądania.

(akta kontroli: T. XVI str. 545-603, T. XXX str. 509-580)

Zbiorcze informacje o kwotach udzielonych dotacji w ramach otwartych konkursów ofert oraz o podmiotach, którym udzielono dofinansowania na podstawie § 11 rozporządzenia w sprawie Funduszu (tzw. tryb pozanaborowy), liczbie takich umów oraz kwotach dofinansowania Dysponent Funduszu opublikował dopiero w styczniu 2024 r., tj. wkrótce po zmianie na stanowisku Ministra Sprawiedliwości.

7. Podejmowanie przez Dysponenta niespójnych i nieskoordynowanych działań w zakresie powierzania realizacji zadań w obszarze pomocy pokrzywdzonym w I półroczu 2024 r.

W marcu 2024 r. (15 i 18 marca) Dysponent opublikował dwa ogłoszenia, tj. o CXXXV i CXXXVI konkursie ofert na lata 2024-2025 na prowadzenie ośrodków pomocy pokrzywdzonym (wraz z punktami lokalnymi) w Radomiu i Kielcach. Potrzeba rozpisania konkursów wynikała z rezygnacji przez dotychczasowych wykonawców umów z prowadzenia ośrodków w tych lokalizacjach na skutek wstrzymania przez Dysponenta wypłat kolejnych transz dotacji. Na jeden dzień przed upływem terminu na składanie ofert Dysponent odwołał jednak te konkursy, co uzasadnił „względami formalno-organizacyjnymi”. W komunikatach zamieszczonych w BIP poinformował, iż termin ogłoszenia nowych konkursów zostanie podany w najbliższym czasie, co ostatecznie nie nastąpiło.

(akta kontroli: T. XXIX str. 34-146, T. XXX str. 492-508; T. XXXIII str. 1-6; T. XXXIV str. 500-518)

Była Zastępca Dyrektora DFS/DFN M.C. wyjaśniła, że przyczynami odwołania konkursów były m.in. spostrzeżenia dokonane na skutek trwających wówczas analiz funkcjonowania Funduszu Sprawiedliwości w oparciu o przepisy kkw oraz rozporządzenia w sprawie Funduszu, na podstawie których podjęto decyzję „o konieczności nowelizacji wskazanych przepisów, przede wszystkim w celu zapewnienia przejrzystości i transparentności postępowań konkursowych”.

(akta kontroli: T. XXIX str. 33-146)

¹⁶⁰ Dotyczy wszystkich badanych przez NIK konkursów z zakresu przeciwdziałania przyczynom przestępczości oraz X konkursu na lata 2024-2026 (przeciwdziałanie). Łączna pula środków zaplanowana według ogłoszeń konkursowych na udzielenie dotacji w ramach konkursów w obszarze przeciwdziałania przestępczości wynosiła pierwotnie 106 W trakcie trwania postępowań konkursowych Dysponent Funduszu podejmował decyzje o zwiększeniu puli środków. Zwiększenie nastąpiło łącznie o 99 757 321,45 zł, tj. o 94% w stosunku do pierwotnie zaplanowanej kwoty.

W toku kontroli NIK zwróciła jednakże uwagę, iż przepisy rozporządzenia w brzmieniu obowiązującym do 6 grudnia 2024 r. oraz kkw, który na dzień zakończenia czynności kontrolnych nie został znowelizowany, nie stały na przeszkodzie w ogłoszeniu konkursu ofert na prowadzenie ośrodka pomocy postpenitencjarnej w Katowicach¹⁶¹ oraz 10 konkursów na Centra Pomocy Dzieciom¹⁶².

Podsekretarz Stanu w MS Zuzanna Rudzińska-Bluszcz wyjaśniła, iż ogłoszenie konkursu w obszarze pomocy postpenitencjarnej było możliwe, ponieważ w obszarze tym „nie ujawniono wątpliwości co do przejrzystości i transparentności postępowań konkursowych”. Odnośnie do konkursów na Centra Pomocy Dzieciom wskazała, iż w ramach „obowiązujących w momencie ogłoszenia przepisach rozporządzenia wykorzystano możliwości doprecyzowania zasad konkursowych w sposób gwarantujący ich większą transparentność i uczciwość”, a wszystkie dokumenty zostały sporządzone od podstaw. Z uwagi na trwające kontrole w obszarze funkcjonowania Funduszu Sprawiedliwości, zmianę organizacji departamentu właściwego do obsługi Funduszu oraz braki kadry pracowniczej Dysponent Funduszu nie widział możliwości rozpoczęcia prac nad nową dokumentacją konkursową dotyczącą konkursów na prowadzenie ośrodków pomocy pokrzywdzonym w dotychczasowych lokalizacjach.

(akta kontroli: T. XXX str. 492-508)

NIK negatywnie ocenia działania Dysponenta podejmowane w I połowie 2024 r. w zakresie powierzania realizacji zadań i przyznawania dofinansowania ze środków Funduszu w obszarze pomocy pokrzywdzonym, gdyż były one prowadzone niekonsekwentnie i nie zostały właściwie skoordynowane. Ogłoszenie dwóch konkursów na prowadzenie ośrodków w ramach istniejącej sieci, a następnie odwołanie ich w ostatnim możliwym do tego terminie wraz z informacją, iż ponownie zostaną ogłoszone „w najbliższym czasie”, co ostatecznie nie nastąpiło, świadczy o braku koncepcji Dysponenta względem dalszego funkcjonowania Funduszu, co skutkowało podejmowaniem niespójnych i niekonsekwentnych działań.

NIK nie neguje potrzeb utworzenia Centrów Pomocy Dzieciom. Zauważa jednak, iż Dysponent zamiast podjąć prace mające na celu zapełnienie braków w funkcjonującej sieci, co pierwotnie było jego zamiarem, skoncentrował się na stworzeniu nowego rodzaju placówek pomocy. Zdaniem NIK w pierwszej kolejności zasadnym było zapełnienie luk w funkcjonującej już sieci pomocy pokrzywdzonym, w szczególności wobec braków kadrowych w DFS/DFN oraz założeń obowiązującego Programu Pomocy Osobom Pokrzywdzonym¹⁶³. Zdaniem NIK podejmowanie wykluczających się decyzji, tj. najpierw o ogłoszeniu konkursów, a następnie o ich odwołaniu tylko zwiększyło obciążenie pracowników departamentu właściwego ds. obsługi Funduszu. Nie istniały również przeszkody w przygotowaniu dokumentacji konkursowej od podstaw, tak jak to zostało zrobione w przypadku konkursów na Centra Pomocy Dzieciom. Wydając negatywną ocenę tych działań NIK wzięła pod uwagę fakt istniejących problemów kadrowych, spiętrzenia obowiązków pracowników departamentu właściwego do obsługi Funduszu w związku z prowadzonymi kontrolami i śledztwami prokuratury, wątpliwości związane z brzmieniem obowiązujących w tamtym czasie przepisów rozporządzenia w sprawie Funduszu, a także fakt,

¹⁶¹ Ogłoszenie konkursowe opublikowano 29 grudnia 2023 r.

¹⁶² Ogłoszenia konkursowe opublikowano 29 maja 2024 r.

¹⁶³ Program w pkt III zakładał zapewnienie osobom pokrzywdzonym przestępstwem i świadkom dostępu do pomocy co do zasady na terenie każdego powiatu.

że Ministerstwo prowadziło równocześnie szereg działań zmierzających do usunięcia nieprawidłowości w funkcjonowaniu Funduszu, które to działania angażowały siły i środki Ministerstwa. Wszystkie te okoliczności miały negatywny wpływ na sprawność funkcjonowania aparatu wykonawczego Ministerstwa. NIK zwraca jednakże uwagę na fakt, że przesłanki te nie mogą usprawiedliwiać zaniechań i braku konsekwencji w zakresie realizacji podstawowych celów Funduszu Sprawiedliwości. Ponadto należy zauważyć, że stan Funduszu na koniec 2024 r. wyniósł 380 100,3 tys. zł i był o 193 235,6 tys. zł wyższy niż stan Funduszu na koniec 2023 r. Oznacza to, że środki które powinny jak najszybciej trafić do osób pokrzywdzonych przestępstwem, świadków i na pomoc postpenitencjarną nadal znajdowały się na rachunku Funduszu.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK negatywnie ocenia działania Dysponenta w zakresie powierzenia realizacji zadań i przyznawania dofinansowania ze środków Funduszu w okresie objętym kontrolą.

Ustalenia kontroli wykazały, że Dysponent nie zapewnił równoprawnego traktowania wszystkich podmiotów występujących o dofinansowanie z Funduszu, jak również transparentnego i jawnego podziału środków publicznych. Przeprowadzane konkursy były przygotowywane w sposób nierzetelny oraz nie zostały zapewnione warunki do obiektywnej i niezależnej oceny ofert konkursowych. Dokonujący tych ocen pracownicy Ministerstwa byli nieprzygotowani do realizacji zadań (m.in. nie zostali wyposażeni w wytyczne, czy też inne narzędzia służące weryfikacji ofert), a same ogłoszenia konkursowe były często niejasne i nieprecyzyjne. W przypadku konkursów z obszaru przeciwdziałania przestępczości wprowadzono ponadto dodatkowe, w pełni subiektywne kryterium oceny oferty (tzw. ocenę ogólną - literową), które dodatkowo zmniejszyło transparentność podejmowania decyzji o przekazaniu środków publicznych poszczególnym organizacjom.

Badanie próby konkursów ofert wykazało rażące przykłady naruszania zasady uczciwej konkurencji, do których należy zaliczyć nieformalne wsparcie w przygotowaniu ofert niektórych podmiotów, udzielane przez pracowników Ministerstwa Sprawiedliwości jeszcze przed ogłoszeniem konkursów, czy przed formalnym złożeniem ofert. Stwierdzono także przypadki, które mogą świadczyć o wywieraniu wpływu na członków komisji konkursowych i dokonywane przez nich oceny merytoryczne, co w kilku przypadkach skutkowało zmianą wyników konkursów. Pomimo braków oraz nierzetelnego prowadzenia dokumentacji konkursowej zidentyfikowano również przykłady wskazujące na ponowne ocenianie wybranych ofert, które pierwotnie uzyskały niską ocenę i nie kwalifikowały się do dofinansowania.

Największa liczba stwierdzonych nieprawidłowości dotyczyła konkursów w obszarze przeciwdziałania przestępczości, które w ocenie NIK, nie miały na celu rozwiązywania realnych problemów, ale stanowiły w praktyce „pretekst” do transferowania środków publicznych do określonej grupy podmiotów.

W ocenie NIK działania dysponenta prowadzone w latach 2021 – 2023 stanowiły rażące naruszenie zasad wydatkowania środków publicznych określonych w art. 44 ust. 3 ufp. Skutkowało to niecelowym, niegospodarnym i nierzetelnym udzieleniem 16 z 18 objętych kontrolą dotacji, na łączną kwotę 98 759,8 tys. zł.

OBSZAR

4. Wykonywanie i rozliczanie umów/porozumień zawartych z beneficjentami dotacji na realizację zadań Funduszu

Sprawiedliwości oraz kontrole realizacji zadań powierzonych przez Dysponenta Funduszu

Opis stanu
faktycznego

W latach 2021-2024 (I półrocze) Dysponent Funduszu Sprawiedliwości zawarł 2 165 umów o powierzenie zadań na łączną kwotę 581 517 tys. zł w obszarach:

- pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem, świadkom oraz osobom im najbliższym – zawarto 1 334 umowy na kwotę 402 752,9 tys. zł¹⁶⁴;
- pomocy osobom pozbawionym wolności, zwalnianym z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz osobom im najbliższym – zawarto 32 umowy na łączną kwotę 30 246,1 tys. zł¹⁶⁵;
- przeciwdziałania przyczynom przestępczości – zawarto 799 umów na kwotę 148 518 tys. zł¹⁶⁶.

Ww. umowy oraz umowy zawarte przed 2021 r., ale obowiązujące w okresie objętym kontrolą¹⁶⁷, angażowały środki Funduszu w łącznej wysokości 869 311,3 tys. zł, w tym:

- w obszarze pomocy pokrzywdzonym przestępstwem – 1 394 umów na kwotę 583 139,4 tys. zł¹⁶⁸. Wartość faktycznie wypłaconych środków wyniosła 482 509,2 tys. zł. Finansowaniem objęto świadczenie bezpośredniej pomocy beneficjentom, a także inne działania, w tym wsparcie Ochotniczych Straży Pożarnych (1 276 umów na kwotę 88 588,2 tys. zł), jednostek ochrony zdrowia (16 umów na kwotę 23 198,9 tys. zł). Najwyższe jednostkowe koszty Funduszu związane były z dotacją udzieloną na budowę specjalistycznego centrum pomocy „Archipelag - Wyspy wolne od przemocy w Warszawie” realizowaną przez Fundację Profeto¹⁶⁹;
- w obszarze pomocy postpenitencjarnej - 69 umów dotacji na łączną kwotę 46 981,5 tys. zł¹⁷⁰. Wartość faktycznie udzielonego (wypłaconego) dofinansowania wyniosła 36 509,2 tys. zł;
- w obszarze przeciwdziałania przyczynom przestępczości – 833 umów dotacji¹⁷¹ na łączną kwotę 239 190,4 tys. zł. Przedmiotem dotacji były w szczególności: projekty związane z budową portali internetowych, organizacją kampanii, akcji i przedsięwzięć informacyjno-edukacyjnych, utworzeniem Wielofunkcyjnego Ośrodka Szkoleniowego „Żyj bez Lęku” oraz projektami naukowo-badawczymi¹⁷². W tym obszarze sfinansowano również wsparcie m.in.: dla kół gospodyń wiejskich oraz klubów sportowych.

¹⁶⁴ Wg. sposobu wyłonienia wykonawcy: konkurs ofert – 48 umów na kwotę 291 236,5 tys. zł (kwota zawiera zwiększenie dotacji dla Fundacji Compassio na prowadzenie Ośrodka Pomocy w Ostrołęce i Fundacji Iwo – Doradztwo Obywatelskie na prowadzenie Linii Pomocy Pokrzywdzonym), tzw. tryb pozanaborowy – 1 286 umów na kwotę 111 516,5 tys. zł.

¹⁶⁵ Wykonawcy wyłonieni zostali wyłącznie w trybie konkursu ofert.

¹⁶⁶ Wg trybu wyłonienia wykonawcy: konkurs ofert – 25 umów na kwotę 107 568,3 tys. zł; nabór wniosków – 757 umów na kwotę 8 887,1 tys. zł; tzw. tryb pozanaborowy – 17 umów na kwotę 32 062,6 tys. zł.

¹⁶⁷ Łącznie 2 296 umów.

¹⁶⁸ Wg. sposobu wyłonienia wykonawcy: konkursów ofert – 107 umów na kwotę 470 142,3 tys. zł oraz tzw. tryb pozanaborowy – 1287 umów na kwotę 112 997,1 tys. zł.

¹⁶⁹ Umowa zawarta w 2020 r. Dotacja celowa po aneksowaniu wyniosła 98 884,2 tys. zł.

¹⁷⁰ Wykonawcy wyłonieni zostali wyłącznie w trybie otwartego konkursu ofert.

¹⁷¹ Według sposobu wyboru wykonawcy: konkurs ofert - 51 umów na kwotę 186 392,8 tys. zł, naborów wniosków – 757 umów na kwotę 8 887,1 tys. zł; tzw. tryb pozanaborowy – 25 umów na kwotę 43 910,5 tys. zł.

¹⁷² Najwyższe jednostkowe dotacje udzielone w latach 2021-2024 (I połowa) wyniosły od 7 126,7 tys. zł (dotacja dla Stowarzyszenia Fidei Defensor na realizację projektu „Przeprowadzenie ogólnopolskiego cyklu szkoleń dla dorosłych w celu przeciwdziałania przyczynom przestępczości oraz pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem, ze

Na początku 2024 r. Dysponent wstrzymał wypłaty transz obowiązujących umów, a następnie sukcesywnie podejmował decyzje o wznowieniu wypłat dla poszczególnych podmiotów. Na dzień zakończenia czynności kontrolnych w Ministerstwie pozostawały wstrzymane płatności dotyczące 24 umów, z czego ośmiu beneficjentów dotacji wezwano do zwrotu całości otrzymanej dotacji.

(akta kontroli: T. XVII str. 333-348; T. XX str. 307-407;
T. XXII str. 1 poz. 1-2, 141-142 poz.11-31)

4.1 Badanie wybranych umów o powierzenie realizacji zadań

Szczegółowym badaniem objęto 30 umów dotacji o wartości 263 667 tys. zł, które dotyczyły powierzenia realizacji zadań w poszczególnych obszarach działania Funduszu Sprawiedliwości¹⁷³, z czego:

- w 2023 r. na mocy porozumienia stron rozwiązano umowę z Fundacją Active;
- w 2024 r. Fundacje: Altum, Lux Legis oraz Lux Cordis po wstrzymaniu płatności przez Dysponenta złożyły oświadczenie o odstąpieniu od umowy;
- w 2025 r. Dysponent wezwał pięciu beneficjentów dotacji (Fundację Profeto.pl, Fundację Mocni w Duchu, Stowarzyszenie Fidei Defensor, Fundację CPiPP oraz Fundację Lux Cordis) do zwrotu otrzymanych dotacji w łącznej kwocie 85 870,4 tys. zł¹⁷⁴.

(akta kontroli: T. XIX str. 58-59 T. XXIII str. 111;
T. XXXIV str. 395-434, 500-537)

4.1.1 Obszar pomocy osobom pozbawionym wolności, zwalnianym z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz osobom im najbliższym

Próba kontrolą NIK objęto trzy umowy¹⁷⁵ o powierzenie realizacji zadań z zakresu pomocy postpenitencjarnej spośród 32 (tj. 9,4%) zawartych w latach 2023-2024¹⁷⁶. Łączna wartość przyznanych dotacji celowych w ramach badanych umów wyniosła 3 142,5 tys. zł, przy czym w okresie objętym kontrolą wypłacono kwotę 1 944,5 tys. zł¹⁷⁷, z czego rozliczono 727,8 tys. zł¹⁷⁸.

W ramach zbadanych umów wykonawcy zobowiązani byli do realizacji siedmiu z 13 zadań opisanych w ogłoszeniach konkursowych polegających na: pokrywaniu kosztów czasowego zakwaterowania lub udzielaniu schronienia w ośrodku dla bezdomnych (zadanie 1), organizowaniu i finansowaniu poradnictwa prawnego, promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej (zadanie 3), organizowaniu i finansowaniu szkoleń i kursów podnoszących kwalifikacje zawodowe oraz pokrywaniu kosztów egzaminów potwierdzających kwalifikacje

szczególnym uwzględnieniem osób starszych oraz społeczności wiejskich i małych miast” - najwyższa dotacja w 2021 r.) do 16 000 tys. zł (dla Fundacji Mocni w Duchu na realizację projektu „Żyj bez lęku” – najwyższa dotacja w 2022 r.).

¹⁷³ Doboru próby dokonano w sposób celowy, z uwzględnieniem wyników analizy ryzyka uwzględniającej m.in. wielkość finansowania zadań oraz ryzyka wystąpienia nieprawidłowości. Badana próba objęła umowy ze wszystkich trzech obszarów funkcjonowania Funduszu Sprawiedliwości.

¹⁷⁴ W grudniu 2024 r. Dysponent zawiadomił beneficjentów dotacji o zmianie zakresu postępowania poprzez jego rozszerzenie o określenie przypadającej do zwrotu kwoty nienależnie pobranej dotacji.

¹⁷⁵ Badaniem objęto umowy o nr: DFS-V.7222.12.2023 zawarta z Fundacją LUMUS (na lata 2023-2025), na kwotę 1 050 tys. zł.; DFS-V.7222.15.2023, zawarta ze Stowarzyszeniem Pomocy Osobom Wychodzącym na Wolność EMAUS (na lata 2023-2025) na kwotę 1 042,5 tys. zł; DFS-V.7222.14.2023 (na lata 2023-2025) zawarta z Fundacją Dies Mei, na kwotę 1 050 tys. zł.

¹⁷⁶ Z uwagi na stwierdzone nieprawidłowości Dysponent wypowiedział umowę zawartą z Fundacją Pomost i w jej miejsce w dniu 20 czerwca 2024 r. zawarł umowę z Fundacją Zacisze Grażyny.

¹⁷⁷ Dotacja wypłacona w latach 2023-2024.

¹⁷⁸ Według stanu na dzień 9 maja 2025 r.

zawodowe (zadanie 4), organizowaniu i finansowaniu programów podnoszących kompetencje społeczne, mających na celu przeciwdziałanie czynnikom kryminogennym (zadanie 5), pokrywaniu kosztów związanych ze specjalistycznym leczeniem lub rehabilitacją leczniczą oraz uzyskiwaniem orzeczeń o niepełnosprawności, stopniu niepełnosprawności lub niezdolności do pracy (zadanie 7), promowaniu i wspieraniu inicjatyw i przedsięwzięć służących skutecznej readaptacji skazanych (zadanie 12), pokrywania kosztów związanych z organizacją i udzielaniem pomocy rzeczowej (zadanie 13).

Z ustaleń kontroli wynika, m.in. że:

- a) tylko Stowarzyszenie Pomocy Osobom Wychodzącym na Wolność - EMAUS¹⁷⁹ prowadziło stacjonarny ośrodek readaptacyjny dla osób opuszczających zakłady karne, w którym zapewniono całodobowe schronienie i utrzymanie osób objętych pomocą. Dwóch pozostałych beneficjentów dotacji (Fundacja LUMUS i Fundacja Dies Mei) realizowało to zadanie m.in. poprzez refundację czynszów wynajmowanych mieszkań. Spowodowało to, że niektóre osoby opuszczające zakłady karne zawierały m.in. fikcyjne umowy najmu z krewnymi, osobami najbliższymi lub znajomymi. Przykładowo jedna z wynajmujących zeznała, że po otrzymaniu czynszu zwróciła całą kwotę najemcy, który był znajomym świadka i jej męża oraz mieszkał u nich już wcześniej. Kolejna osoba zeznała, że nie wynajmowała mieszkania, na umowie nie widnieje jej podpis, ani numer jej rachunku bankowego.
- b) Fundacja Dies Mei realizowała część zadań w niepełnym zakresie lub w sposób niezgodny z ofertą. Ustalenia kontroli wskazują, że specjalista ds. aktywizacji zawodowej nie prowadził indywidualnych spotkań i konsultacji z beneficjentami pomocy w punkcie stacjonarnym i zajmował się przede wszystkim wyszukiwaniem powszechnie dostępnych ofert pracy dla beneficjentów w Internecie. Stwierdzono również, że w kartach wykazywano realizację zadania „organizowanie i finansowanie promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej” przez specjalistę, pomimo iż nie uczestniczył on w szkoleniach organizowanych dla osób osadzonych. Podpisy potwierdzające uzyskanie tej pomocy były pozyskiwane od beneficjentów pomocy przed odnotowaniem na kartach zakresu wsparcia, liczby godzin i łącznego kosztu.
- c) zakupione przez Fundację LUMUS bony towarowe (kupony podarunkowe) umożliwiały nabycie przez beneficjentów pomocy szerokiej gamy produktów, w tym wyrobów tytoniowych i alkoholowych.
- d) Dysponent nie posiadał wiedzy odnośnie do spełnienia przez wszystkich wykonawców umów obowiązku poinformowania właściwych miejscowo sądów i jednostek penitencjarnych o podjęciu świadczonej pomocy (Fundacja Dies Mei i Stowarzyszenie EMAUS).
- e) Dysponent nie podjął działań wobec Fundacji Dies Mei, pomimo naruszenia § 1 pkt 20 umowy dotacji polegającego na przekazaniu przez Fundację porozumień zawartych z jednostkami penitencjarnymi z opóźnieniem od 44 do 101 dni.

(akta kontroli: T. VII str. 263-291; T. XVI str. 342-394; 629-632, 653-658;
T. XX str. 1-8, 47-50, 100-105;
T. XXII str. 1 poz.1-2, 54 poz. 2563, str. 141 poz.1, 208-240)

¹⁷⁹ W dalszej części wystąpienia pokontrolnego zwane Stowarzyszeniem EMAUS.

4.1.2 Obszar pomocy pokrzywdzonym przestępstwem (sieć pomocy pokrzywdzonym)

Badaniem NIK objęto 8 z 48 (tj. 16,7%) umów o powierzenie realizacji zadań dotyczących prowadzenia okręgowych ośrodków pomocy pokrzywdzonym¹⁸⁰ oraz lokalnych punktów pomocy¹⁸¹ w obszarze pomocy pokrzywdzonym przestępstwem, świadkom i ich najbliższym¹⁸². Łączna wartość udzielonych dotacji, które zostały objęte próbą, wyniosła 54 637,5 tys. zł, przy czym wypłacono 36 366,2 tys. zł z czego rozliczono 21 081,7 tys. zł¹⁸³.

Po wstrzymaniu wypłat dotacji w 2024 r. czterech wykonawców umów¹⁸⁴ odstąpiło od realizacji umowy, w tym dwóch objętych kontrolą. Do dnia zakończenia kontroli na terenie działania tych ośrodków Dysponent nie zapewnił świadczenia pomocy dla osób pokrzywdzonych przestępstwem.

Zgodnie z ogłoszeniami konkursowymi oraz umowami dotacji wykonawcy zobowiązani byli, w szczególności do:

- ustanowienia miejsc świadczenia pomocy (tj. okręgowych i lokalnych punktów pomocy);
- udzielenia, w całym okresie realizacji umowy, pomocy osobom pokrzywdzonym w liczbie od 600¹⁸⁵ do 4 000¹⁸⁶ osób (średnio 2 112,5 osobom);
- zapewnienia świadczenia wszystkich form pomocy pokrzywdzonym i osobom najbliższym i świadkom.

Ze sprawozdań za lata 2022-2024 z wykonania umów dotacji objętych badaniem wynikało, że:

1. Liczba osób którym udzielono wsparcia wyniosła od 573¹⁸⁷ (32,6% zadeklarowanej w ofercie) do 1206¹⁸⁸ (125,2% zadeklarowanej w ofercie).
2. Największe wydatki (%) w latach 2022-2024 (z wyłączeniem kosztów administracyjnych) ponoszone były na:
 - organizowanie i finansowanie pomocy prawnej przez Fundację Lux Legis (44,2%) i Fundację Lux Cordis (42,7%) przy średniej wynoszącej 24%, natomiast najmniejsze wydatki na to zadanie były ponoszone przez Fundację Dies Mei (8,5%), i Stowarzyszenie Integracja na Plus (14%);
 - pokrywanie kosztów związanych z psychoterapią, pomocą psychiatryczną lub psychologiczną przez Fundację Dies Mei (42,8%) przy średniej wynoszącej 22,2%, a najmniejsze wydatki na to zadanie były ponoszone przez Fundację Lux Legis (10,9%) i Fundację Lux Cordis (14,5%).

¹⁸⁰ W dalszej części wystąpienia pokontrolnego zwane OPP.

¹⁸¹ W dalszej części wystąpienia pokontrolnego zwane LPP.

¹⁸² Badaniem objęto umowy nr: DFS-VI.7211.63.2021 ze Stowarzyszeniem SOS dla Rodziny na kwotę 8 787,9 tys. zł; DFS-VI.7211.111.2023 z Fundacją LUMUS na kwotę 4 143,2 tys. zł; DFS-VI.7211.57.2021 na kwotę 10 183,2 tys. zł ze Stowarzyszeniem Integracja na Plus; DFS-VI.7211.67.2021 na kwotę 4 519,6 tys. zł z Fundacją Dies Mei; DFS-VI.7211.134.2021 na kwotę 8 423,6 tys. zł zawartą z Fundacją Lux Legis; DFS-VI.7211.148.2021 na kwotę 5 855,4 tys. zł z Fundacją Lux Cordis; DFS-VI.7211.108.2021 na kwotę 5 013,8 tys. zł z PORSO; DFS-VI.7211.154.2021 na kwotę 7 711 tys. zł z Fundacją Compassio.

¹⁸³ Według stanu na dzień 9 maja 2025 r.

¹⁸⁴ Trzech na podstawie oświadczenia, a z jednym Dysponent podpisał porozumienie o rozwiązaniu umowy

¹⁸⁵ Fundacja Lumus.

¹⁸⁶ Fundacja Lux Legis.

¹⁸⁷ Fundacja Compassio zgodnie z ofertą zadeklarowała pomoc 1760 osobom.

¹⁸⁸ PORSO zgodnie z ofertą zadeklarowało pomoc 963 osobom.

(akta kontroli: T. XXII str. 54 poz. 2554, 2563-2582, str. 128-207;
T. XXXVI str. 500-518)

NIK zwraca uwagę, że wydatkowanie przez niektóre podmioty środków na pomoc prawną i psychologiczną znacznie wyższych kwot niż inni beneficjenci dotacji mogło być związane z wykonywanym zawodem lub prowadzoną działalnością przez osoby będące w zarządach tych podmiotów. Była Zastępca Dyrektora DFS P.O. zeznała, że działalność podmiotów nie była analizowana pod tym kątem, a udzielana pomoc widocznie wynikała z potrzeb beneficjentów.

NIK stwierdziła także że:

- Dysponent, w większości zbadanych przypadków, akceptował wydatki związane z pomocą udzielaną osobom niebędącym obywatelami Polski po agresji rosyjskiej na Ukrainę również w sytuacjach, gdy osoby te nie udokumentowały lub nawet nie uprawdopodobniły bezpośredniego pokrzywdzenia przestępstwem, co szczegółowo opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości;
- wydatki związane z kosztami administracyjnymi były ponoszone w części na zadania, które nie były związane bezpośrednio z realizowanymi projektami, co było sprzeczne z postanowieniami umowy dotacji. Szczegółowo opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości;
- w trakcie realizacji umów dotacji występowały liczne powiązania osobowo-kapitałowe i towarzyskie stanowiące konflikty interesów, co szczegółowo opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości;
- w ramach badanych umów, wykonawcy umów dokonywali częstych zmian w ofertach, w tym w szczególności w zakresie lokalizacji miejsc świadczenia pomocy i kadry odpowiedzialnej za kwestie techniczne i merytoryczne w trakcie realizacji umowy;
- Dysponent pozyskiwał od wykonawców umów miesięczne wyciągi z wyodrębnionego rachunku bankowego do obsługi umowy oraz informacje kwartalne z wykonania umowy. Weryfikował terminowość dostarczenia informacji kwartalnych (na etapie rozliczenia sprawozdań półrocznych), a w przypadku stwierdzenia opóźnień naliczał wykonawcom kary umowne.

(akta kontroli: T. VII str. 301-310; T. XX str. 9-33, 100-105, 133-256, 400-557;
T. XXII str. 54-55 poz. 2563-2606, str. 128-207, 141-142 poz. 11-31)

4.1.3 Umowa z Fundacją Profeto¹⁸⁹ na budowę Specjalistycznego Centrum Wsparcia

Pierwotnie ww. umowa o wartości zadania 46 288,1 tys. zł (w tym wkład własny 2 945 tys. zł) obejmowała finansowanie zadań w okresie 4-letnim (do dnia 31 grudnia 2024 r.). W wyniku kolejnych aneksów wartość umowy została zwiększona do 104 088,7 tys. zł¹⁹⁰, a termin świadczenia pomocy pokrzywdzonym został przesunięty w bliżej nieokreśloną przyszłość (po uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie budynku, tj. najprawdopodobniej po 2030 r.). Łączna kwota wypłaconej w latach 2020-2023 dotacji wyniosła 66 087,5 tys. zł (tj. 66,8 % wartości udzielonej dotacji), z czego rozliczono 41 158,2 tys. zł¹⁹¹. W 2024 r. Dysponent wstrzymał wypłaty kolejnych transz dotacji i wezwał Fundację do zwrotu całej kwoty wypłaconej dotacji. W realizacji tej umowy NIK stwierdziła liczne nieprawidłowości na łączną kwotę

¹⁸⁹ Umowa nr DFS-II.7211.58.2020 z dnia 15 kwietnia 2020 r.

¹⁹⁰ W tym wkład własny 5 204,4 tys. zł.

¹⁹¹ Według stanu na dzień 9 maja 2025 r.

54 711,3 tys. zł, tj. 78,7% otrzymanego dofinansowania, co szczegółowo opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości¹⁹².

(akta kontroli: T. XX str. 113-132; T. XXII str. 128 poz. 2, str. 129 poz. 84-86, str. 148-151 poz. 1823-2049, str. 241 poz. 7-10, str. 243 poz. 47, str. 248-433)

4.1.4 Obszar przeciwdziałania przyczynom przestępczości

Badaniem objęto 18 umów o powierzenie realizacji zadań Funduszu, w tym dwie polegające na realizacji projektów naukowo-badawczych, jedną koncentrującą się na realizacji inwestycji budowlanej oraz 15 dotyczących szeroko rozumianych kampanii informacyjnych lub przedsięwzięć edukacyjno-szkoleniowych o łącznej wartości 106 996,9 tys. zł, z czego wypłacono 84 056,2 tys. zł, a rozliczono 66 031,3 tys. zł.

(akta kontroli: T. XXXIV str. 536-537)

a) Projekty naukowo-badawcze

Badaniem NIK objęto dwie zakończone w 2023 r. umowy zrealizowane przez AWS, w ramach których wydatkowano łączną kwotę 5 352,5 tys. zł.

Przedmiotem pierwszej z umów¹⁹³ było sporządzenie w ramach czterech obszarów tematycznych (odnoszących się do statusu prawnego prokuratury, organów zapewniających pluralizm rynku medialnego, stojących na straży uczciwości procesu wyborczego oraz niezależnych organów ds. zwalczania korupcji) 171 odrębnych opracowań przedstawiających rozwiązania funkcjonujące w tych obszarach w państwach Europy oraz w różnych krajach pozaeuropejskich, w tym tak egzotycznych z punktu widzenia obowiązującego w Polsce systemu prawa jak Papua Nowa Gwinea, Nowa Zelandia, Tajwan, czy Timor Wschodni. Produktem projektu nie było natomiast przygotowanie materiału, który pozwoliłby na syntetyczną analizę różnic i podobieństw pomiędzy rozwiązaniami obowiązującymi w poszczególnych państwach oraz sformułowanie na tej podstawie wniosków o charakterze systemowym. Przygotowano także pięć projektów ustaw lub zmian ustawodawczych¹⁹⁴, które nie wynikały jednak z opracowanych w ramach projektu ekspertyz. Największe wydatki dotyczyły wynagrodzenia kierownika projektu, jego zastępcy i czterech koordynatorów zadań (801,5 tys. zł – 29,8% kosztów projektu) oraz wynagrodzenia wykonawców ekspertyz (755,5 tys. zł - 28,1%).

W ramach drugiej umowy¹⁹⁵ przygotowano 83 opracowania tematyczne w 10 obszarach aksjologii prawa¹⁹⁶, natomiast nie powstał wskazany w fiszce projektu „spójny program edukacji aksjologiczno-prawnej”, mający służyć podniesieniu jakości przeciwdziałania przyczynom przestępczości oraz rozwojowi systemu pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem.

¹⁹² Szczegółowo opisano w wystąpieniu skierowanym do Prezesa Fundacji Profeto (znak KPB.410.3.4.2024) https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,kpb-p_24_031_202407081245471720435547-id1-01.typ,kj.pdf

¹⁹³ Umowa nr DFS-V.7211.1.2020 z 25 marca 2020 r. pn. „Instytucjonalna architektura (...)”.

¹⁹⁴ Projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw, projekt kierunkowych przepisów dotyczących utworzenia nowego organu zajmującego się ochroną dzieci w obszarze mediów audiowizualnych, projekt ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz niektórych innych ustaw – zakładający połączenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz Urzędu Komunikacji Elektronicznej, projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo o prokuraturze oraz ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

¹⁹⁵ Nr DFS-V.7211.10.2020 z 9 listopada 2020 r. pn. „Tworzenie rozwiązań (...)”.

¹⁹⁶ Np.: „Małżeństwo kobiety i mężczyzny gwarantują naturalnego porządku rzeczy”, „Dwa sposoby rozumienia godności” lub „Prawo do pożywienia”.

Przygotowano także propozycje zmian legislacyjnych¹⁹⁷, z których zdecydowana większość nie odwoływała się do opracowań wytworzonych w ramach projektu. Główne koszty umowy stanowiły wynagrodzenia autorów za opracowania, ekspertyzy, projekty zmian legislacyjnych, wykłady na seminariach i konferencjach oraz recenzje do publikacji (1 107,4 tys. zł - 41,6%) oraz wynagrodzenia kierownika projektu i jego zastępcy (618,6 tys. zł - 23,2%). Realizacja tych umów została szczegółowo opisana w pkt 3 wystąpienia w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli: T. XXIII str. 1-64, T. XXIV str. 1-9)

b) Realizacja inwestycji polegającej na budowie i wyposażeniu, Wielofunkcyjnego Ośrodka Szkoleniowego w Łodzi

W ramach umowy zawartej z Dysponentem Funduszu¹⁹⁸, Fundacja Mocni w Duchu z Łodzi zrealizowała zadanie polegające na rozbudowie, nadbudowie i przebudowie Sali Teatralnej wraz z zapleczem oraz wykonaniu projektu przebudowy drugiego budynku wydatkując na ten cel 7 122,6 tys. zł (98,5% wydatków merytorycznych dotacji). Do dnia 31 grudnia 2023 r. w miejsce dawnej sali teatralnej zlokalizowanej w centrum Łodzi przy ul. Sienkiewicza 60 (jednego pomieszczenia ze sceną o powierzchni 200 m² i wysokości 6 m) powstał czterokondygnacyjny budynek o powierzchni 1 346,9 m² i wysokości 10 m, w którym znajdowało się 56 pomieszczeń różnego przeznaczenia. W 2023 r. Fundacja rozpoczęła także przeprowadzanie akcji i przedsięwzięć informacyjnych promujących styl „Żyj bez lęku”, wydatkując na te zadania kwotę 110 tys. zł. Kontrola wykazała jednak, że materiały wytworzone w ramach tego zadania (programy nadawane na kanałach internetowych) dotyczyły kwestii religijnych i światopoglądowych, które nie miały związku z przeciwdziałaniem przestępczości¹⁹⁹. Realizacja tych umów została szczegółowo opisana w pkt 3 wystąpienia w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli: T. XXIII str. 65-77; T. XXIV str. 10)

c) Kampanie i inicjatywy edukacyjno-szkoleniowe

Badaniem objęto 15 umów dotacji zawartych z organizacjami pozarządowymi na realizację kampanii informacyjnych i inicjatyw edukacyjno-szkoleniowych²⁰⁰. Łączna wartość wypłaconych środków na realizację ww. projektów (do końca

¹⁹⁷ Propozycje: zmiany ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy poprzez dodanie do niej rozdziału zawierającego zasady ogólne prawa rodzinnego; zmiany ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny polegającej na derogowaniu z kodeksu cywilnego klauzuli zasad współżycia społecznego ujętej w szeregu przepisów kodeksowych i zastąpienie jej klauzulami słusznościowymi wynikającymi z prawa naturalnego; zmiany ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim poprzez podniesienie wymagań względem osób niemających etnicznych związków z Rzeczpospolitą Polską ubiegających się o polskie obywatelstwo, powołania na mocy ustawy instytutu wspierania rozwoju języka polskiego; zmiany ustawy z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim polegającej na zaostrzeniu sankcji karnych za naruszenie przepisów tej ustawy.

¹⁹⁸ Nr DFS-VII.7241.49.2022 z 2 sierpnia 2022 r.

¹⁹⁹ Przykładowo odcinki: „Śmieszne przekąski”, „Czy każdy może być dobry”, „Droga miłości”, „Królestwo pokoju”, „Imię Twojego biskupa”, „Modlitwa za księży”, „Pamiętaj abyś dzień święty święcił”.

²⁰⁰ Nr DFS-VII.7241.44.2022 ze Stowarzyszeniem „Trampolina dla Polski” O/w Zduńskiej Woli, nr DFS-VII.7211.35.2020 oraz nr DFS-II.7211.1275.2019 z Fundacją Altum, DFS-II.7211.73.2020 z Fundacją WSAA, nr DFS-II.7211.17.2020 oraz nr DFS-II.7211.32.2020 ze Stowarzyszeniem Fidei Defensor, nr DFS-II.7211.52.2020 oraz nr DFS-II.7211.103.2020 z Fundacją Lux Veritatis, nr DFS-II.7211.117.2020 ze Stowarzyszeniem Przyjaciół Mediów, nr DFS-II.7211.50.2021 oraz nr DFS-II.7211.134.2020 z Fundacją Alegoria, nr DFS-VII.7211.34.2020 oraz nr DFS-VII.7242.59.2022 z Fundacją CPPIPP, nr DFS-VII.7211.36.2020 ze Stowarzyszeniem Przeworsk - Powiat Bezpieczny, nr DFS-VII.7241.60.2022 z Fundacją Active .

II półrocza 2024 r.) wyniosła 75 226,1 tys. zł. Z ustaleń NIK wynikało w szczególności, że:

- w przypadku siedmiu z 15 zbadanych umów wskazywane w nich działania informacyjne i edukacyjne nie były sprecyzowane, tj. ukierunkowane na konkretne grupy docelowe oraz rodzaje przestępstw, którym działania te miały przeciwdziałać. W umowach wskazywano w sposób ogólny, że będą one przeciwdziałać przestępczości poprzez: edukację prawną-społeczno-obywatelską²⁰¹; wzrost świadomości i wiedzy prawnej u młodzieży²⁰²; zwiększenie świadomości społecznej łamania norm życia społecznego wśród uczestników działań projektowych oraz świadomości dotyczącej, skutków i sposobów zapobiegania przestępczości²⁰³; kształtowanie wzorców pożądanych zachowań, postaw patriotycznych, prospołecznych i obywatelskich²⁰⁴ oraz nabycie wiedzy w zakresie „działalności strażniczej”, „zachowań antypolskich i szkodliwych społecznie”²⁰⁵;
- zakres przedmiotowy trzech z 15 zbadanych umów został za zgodą Dysponenta Funduszu rozszerzony o nowe produkty, które nie były niezbędne dla realizacji zadań objętych tymi umowami (utworzone za kwotę 485,8 tys. zł Centrum Kontroli Administracji²⁰⁶; zakupiony za 290 tys. zł pojazd typu kamper²⁰⁷; Centrum Edukacji Prawnej i Obywatelskiej, gra planszowa, aplikacja mobilna i komiks, za które Fundacja Altum zapłaciła łącznie 1 053 tys. zł²⁰⁸). Wykonawcy umów nie byli w stanie udokumentować i uzasadnić racjonalności wymienionych powyżej wydatków, natomiast zdaniem NIK wynikały one w szczególności z dążenia do uniknięcia zwrotu niewykorzystanych środków dotacji, a w konsekwencji także zmniejszenia należnych kosztów administracyjnych, rozliczanych ryczałtowo od wszystkich kosztów ponoszonych w ramach projektu;
- zidentyfikowano przypadki finansowania ze środków dotacji usług po cenach rażąco przewyższających ceny rynkowe²⁰⁹. Powyższe dotyczyło usług informatycznych zakupionych przez Fundację Alegoria²¹⁰ oraz Fundację CPPiPP²¹¹, za które zapłacono odpowiednio 1 805,9 zł tys. zł i 430,8 tys. zł powyżej ich wartości rynkowej, a także prac budowlanych i wyposażenia, za które Fundacja Profeto zapłaciła 2 112,5 tys. zł powyżej wartości rynkowej, co szczegółowo opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.
- do końca 2023 r. Fundacja CPPiPP zrealizowała cztery z 10 zaplanowanych w umowie²¹² kampanii informacyjnych dotyczące: przestępstw przeciw seniorom, rolnikom, uchodźcom oraz przemocy domowej. Na każdą z kampanii składały się działania obejmujące opracowanie, druk i dystrybucję materiałów informacyjnych (ulotek i broszur), zamieszczenie materiałów na stronie *poznajfakty.pl*, przygotowanie i emisję spotów reklamowych w lokalnych radiostacjach oraz organizację tzw. debaty eksperckiej na kanale

²⁰¹ Umowy nr DFS-VII.7241.44.2022 ze Stowarzyszeniem „Trampolina dla Polski” O/w Zduńskiej Woli, nr DFS-VII.7211.35.2020 z Fundacją Altum.

²⁰² Umowa nr DFS-II.7211.1275.2019 z Fundacją Altum.

²⁰³ Umowy nr DFS-II.7211.50.2021 oraz nr DFS-II.7211.134.2020 z Fundacją Alegoria.

²⁰⁴ M.in. umowa nr DFS-II.7211.117.2020 ze Stowarzyszeniem Przyjaciół Mediów.

²⁰⁵ Umowa nr DFS-II.7211.73.2020 z Fundacją WSAA.

²⁰⁶ Jw.

²⁰⁷ Umowa nr DFS-VII.7211.34.2020 oraz nr DFS-VII.7242.59.2022 z Fundacją CPPiPP.

²⁰⁸ Umowa nr DFS II.7211.1275.2019 z Fundacją Altum.

²⁰⁹ Wartość rynkowa usług została ustalona przez powołanych w ramach kontroli biegłych.

²¹⁰ Umowa nr DFS-II.7211.134.2020.

²¹¹ Umowa nr DFS-VII.7211.34.2020.

²¹² Umowa nr DFS-VII.7242.59.2022 z dnia 8 sierpnia 2022 r. na kwotę 6 902,1 tys. zł. Płatność kolejnych transz dotacji została wstrzymana przez Dysponenta w 2024 r.

wideo związanym ze stroną *poznajfakty.pl*. Ustalenia kontroli wykazały, że wydatki poniesione na promocję kampanii w lokalnych rozgłośniach radiowych (na kwotę 284,8 tys. zł nie zapewniały dotarcia do ogółu potencjalnych odbiorców kampanii), a część produktów umowy - tzw. „debata eksperckie” została zrealizowana w sposób pozorny;

- Fundacja Active realizowała w latach 2022-2023²¹³ kampanię skierowaną do młodzieży oraz osób starszych, dotyczącą przemocy psychicznej i fizycznej. W ramach kampanii organizowano konferencje naukowe, publikowano filmy dotyczące przemocy, broszury informacyjne oraz grafiki edukacyjne, a także prowadzono szkolenia dla młodzieży i dla seniorów. NIK ustaliła, że siedem ze 150 rozliczonych szkoleń nie odbyło się, a ponadto część objętych badaniem materiałów (grafiki informacyjne oraz broszura) zawierały treści identyczne z treściami zawartymi w artykułach z różnych stron internetowych oraz znaczne zapożyczenia bez wskazania źródła.

(akta kontroli: T. XVIII str. 466-530, T. XIX str. 157-174, 197-222; T. XXIII str. 78-142; T. XXIV str. 11-178; T. XXXVIII str. 1026-1063)

4.1.5 Rozliczanie dotacji z wykonawcami umów

Zgodnie z Instrukcją rozliczania sprawozdań ze środków Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości²¹⁴ beneficjenci dotacji przedkładali m.in.: comiesięczne wyciągi bankowe z konta dotacji, kwartalne informacje oraz półroczne sprawozdania z realizacji zadań.

Rozliczanie sprawozdań wykonawców umów polegało m.in. na weryfikacji próby dokumentacji finansowo-księgowej (wprowadzonej po kontroli NIK P/20/037), a w obszarach pomocy pokrzywdzonym przestępstwem i pomocy postpenitencjarnej również wniosków beneficjentów pomocy. W przypadku stwierdzenia błędów i rozbieżności Dysponent kierował do wykonawców pisma z uwagami i sprawozdania podlegały kolejnej weryfikacji po przedstawieniu żądanych informacji. Nie żądał dodatkowej dokumentacji potwierdzającej należytą realizację zadań, w tym m.in. zawartych umów z wykonawcami i protokołów odbioru. Postępy wykonania zaplanowanych rezultatów i produktów monitorowano wyłącznie w oparciu o dane wykazane w sprawozdaniu.

Pomimo wdrożenia nowych rozwiązań polegających na weryfikacji próby dokumentów finansowo-księgowych stosowane mechanizmy rozliczania dotacji nie były w pełni skuteczne. W efekcie brak właściwego nadzoru ze strony Dysponenta umożliwił wydatkowanie części środków z wielomilionowych dotacji w sposób niegospodarny, co szczegółowo opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych, w obszarze pomocy postpenitencjarnej Dysponent zatwierdził sprawozdanie za I półrocze 2024 r. tylko jednemu podmiotowi objętemu kontrolą. W przypadku pozostałych dwóch ostatnie rozliczone sprawozdanie obejmowało I półrocze 2023 r.

W obszarze pomocy pokrzywdzonym spośród trzech umów objętych kontrolą Dysponent nie zatwierdził sprawozdań: za II półrocze 2023 r. – siedmiu

²¹³ Umowa nr DFS-VII.7241.60.2022 z 16 sierpnia 2022 r., na kwotę 1 335 tys. zł, na realizację zadania „Stop przemocy!”. Umowa została rozwiązana z dniem 31 grudnia 2023 r. na mocy porozumienia pomiędzy Fundacją a Dysponentem.

²¹⁴ Instrukcja rozliczania sprawozdań z dn. 16 lipca 2019 r. była czterokrotnie aktualizowana, tj.: 10 lutego 2021 r. (aktualizacja nr 1), 15 lipca 2022 r. (aktualizacja nr 2), 14 listopada 2022 r. (aktualizacja nr 3), 24 stycznia 2023 r. (aktualizacja nr 4). W dalszej części wystąpienia pokontrolnego zwana Instrukcją rozliczania.

beneficjentom dotacji, za I półrocze 2024 r. – trzem, a za II półrocze 2024 r. wszystkim którzy złożyli sprawozdania²¹⁵.

W obszarze przeciwdziałania przestępczości spośród 18 umów objętych kontrolą stwierdzono, że:

- dwie zostały rozliczone w 2023 r.;
- z 11 umów, których realizacja zakończyła się w 2023 r.²¹⁶ wszystkie pozostawały nierozliczone;
- żadna z pięciu umów, które obowiązywały na dzień zakończenia czynności kontrolnych, nie miała rozliczonego sprawozdania za II półrocze 2024 r., a tylko w zakresie jednej umowy rozliczono II półrocze 2023 r. i I półrocze 2024 r.

Według sprawozdania Rb-33²¹⁷ na dzień 31 grudnia 2024 r. wartość nierozliczonych dotacji wynosiła 241 363,3 tys. zł, w tym objętych kontrolą 59 454,3 tys. zł.

W okresie objętym kontrolą, w ramach rozliczania umów dotacji Dysponent wszczął 221 postępowań administracyjnych²¹⁸ w sprawie prawidłowości wydatkowania dotacji otrzymanej ze środków Funduszu, w tym we wszystkich umowach objętych badaniem.

Z ustaleń kontroli wynika, iż postępowania administracyjne wszczynane były rutynowo w każdym przypadku, w którym Dysponent nie rozliczył sprawozdania w terminie określonym w art. 152 ust. 2 ufp, co szczegółowo opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości

Po przeprowadzonej kontroli NIK P/20/037 Dysponent wszczął postępowania administracyjne wobec większości beneficjentów dotacji odnośnie do których Izba stwierdziła wydatki niekwalifikowalne²¹⁹. Nie uruchomił jednak postępowania wobec Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości. Dysponent poinformował, że dokumentacja znajdująca się w aktach sprawy nie pozwalała na wyjaśnienie powyższego zaniechania. Tym samym NIK stwierdza, że wniosek pokontrolny²²⁰ został zrealizowany częściowo.

(akta kontroli: T. V str. 418-421, T. XVI str. 1-37, 449-462, 479-501;
T. XXII str. 1 poz.1-2, str. 53-54 poz. 2496-2554, 2563-2588,
str. 128-240; T. XXXIV str. 536-537)

4.2 Szczególne formy nadzoru kontroli wydatkowania środków z dotacji celowych

W 2024 r. Biuro Ministra w Ministerstwie Sprawiedliwości przeprowadziło na polecenie Dysponenta kontrolę wewnętrzną²²¹ związaną z funkcjonowaniem Funduszu Sprawiedliwości. Objęto nią 143 umowy zawarte w latach 2020-2023, których termin płatności lub wypłaty dotacji przypadał na okres 27 grudnia 2023 r. – 31 marca 2024 r., przy czym na ostateczną próbę wpływ miały

²¹⁵ Z uwagi na odstąpienie od umowy dwóch beneficjentów dotacji nie składało sprawozdań za II półrocze 2024 r.

²¹⁶ W przypadku dziewięciu zakończenie realizacji wynikało z terminów wskazanych w umowach, a przypadku dwóch beneficjenci dotacji odstąpili od ich realizacji.

²¹⁷ Według sprawozdania z dnia 29 kwietnia 2025 r.

²¹⁸ Dotyczy wykonawców wyłonionych w otwartych konkursach ofert.

²¹⁹ Z wyłączeniem tych podmiotów, względem których Dysponent prowadził już postępowania.

²²⁰ Izba rekomendowała wznowienie postępowań administracyjnych w sprawie kontroli prawidłowości wydatkowania środków dotacji, w stosunku do wykonawców umów dotacji rozliczonych przez Dysponenta, w przypadku których kontrola NIK P/20/037 wykazała nieprawidłowości.

²²¹ Kontrola oznaczona znakiem BM-V.0911.1.2024.

pozytywne decyzje Dysponenta podejmowane w zakresie wypłat dotacji w toku prowadzonych czynności. Działania Dysponenta w zakresie dysponowania środkami Funduszu w latach 2020-2023 oceniono negatywnie. Stwierdzono bowiem liczne nieprawidłowości i zastrzeżenia względem m.in. procedury konkursowej stosowanej zarówno w obszarze pomocy pokrzywdzonym przestępstwem, jak i przeciwdziałania przyczynom przestępczości²²² oraz nadzoru Dysponenta nad prawidłowością realizacji zadań finansowanych ze środków Funduszu²²³.

W latach 2021-2023 nie przeprowadzono żadnego badania audytowego pomimo, że corocznie w planach audytu wewnętrznego uwzględniano zadanie pn. „Audyt nierozliczonych dotacji udzielanych ze środków Funduszu”. Kierownik Komórki Audytu Wewnętrznego wyjaśnił, że ww. zadanie było ujmowane w planie audytu na wniosek byłych dyrektorów DFS, a decyzją kierownika komórki audytu przekładane na lata następne. W IV kwartale 2024 r. rozpoczęto realizację zadania audytowego pn. „Analiza zmian organizacyjnych wprowadzonych w Funduszu Sprawiedliwości”, które wg stanu na 25 marca 2025 r. pozostawało w trakcie realizacji.

W okresie objętym kontrolą departament właściwy do spraw obsługi Funduszu przeprowadził u beneficjentów dotacji 19 kontroli w zakresie prawidłowości realizacji zadań, w tym 15 z obszaru pomocy pokrzywdzonym, trzy z obszaru pomocy postpenitencjarnej i jedną z obszaru przeciwdziałania. Należy podkreślić, że podejmowane przez Dysponenta działania w przypadku stwierdzonych nieprawidłowości nie miały charakteru dyscyplinującego, ponieważ wysokość kar umownych była nieproporcjonalna do wagi stwierdzonych naruszeń, co szczegółowo opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

NIK szczegółowej analizie poddała kontrolę przeprowadzoną przez Dysponenta w Fundacji Profeto.pl. Badanie wykazało, iż kontrola ta nie została przeprowadzona rzetelnie, a pracownicy DFS realizujący czynności kontrolne nie posiadali ani wiedzy, ani doświadczenia w zakresie budownictwa, co szczegółowo opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

Ponadto, w okresie objętym kontrolą przeprowadzono 163 wizyty monitoringowe, w tym 90 z obszaru pomocy pokrzywdzonym, 69 z obszaru pomocy postpenitencjarnej i cztery z obszaru przeciwdziałania²²⁴. Kontrole realizowano zgodnie z wewnętrznymi procedurami.

(akta kontroli: T. XXII str. 51-52 poz. 2367-2476, str. 243 poz. 50; T. XVI str. 254-273, 309-341; T. XXXIX str. 1-396)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

²²² W szczególności zwrócono uwagę na brak wewnętrznej procedury, która zapewniłaby obiektywną, transparentną i wymierną ocenę merytoryczną ofert składanych w konkursach czy stosowanie dodatkowych, nadrzędnych kryteriów ocen, które były nieprzejrzyste i niemierzalne (system literowy).

²²³ W szczególności zwrócono uwagę na potrzebę wprowadzenia zmian umożliwiających Dysponentowi kontrolę nad kosztami administracyjnymi ponoszonymi przez dotowane podmioty w związku z realizacją zadania oraz określenia w zawieranych umowach warunków zabezpieczających wydatkowanie środków z Funduszu w sposób celowy, oszczędny i efektywny, a także zabezpieczających interes Dysponenta.

²²⁴ W 2021 r. przeprowadzono 35, w 2022 r. – 83, w 2023 r. – 44, a w 2024 r. przeprowadzono jedną wizytę monitoringową.

1. Brak wdrożenia skutecznych rozwiązań zapobiegających powstawaniu konfliktów interesów oraz tworzeniu się mechanizmów korupcjogennych

Pomimo, że po kontroli P/20/037 NIK wnioskowała o wprowadzenie rozwiązań organizacyjnych zapobiegających powstawaniu konfliktów interesów oraz tworzeniu się mechanizmów korupcjogennych, Dysponent nie podjął skutecznych działań w celu zapobieżenia występowaniu tego rodzaju zjawisk.

Kontrola P/24/031 wykazała, że Dysponent przyjął niejednorodne wzory umów dotacji w zakresie zamówień udzielanych podmiotom powiązanym kapitałowo lub osobowo z beneficjentem dotacji. Postanowienia dotyczące zakazu powiązań kapitałowo-osobowych Dysponent zawarł wyłącznie w umowach z zakresu pomocy postpenitencjarnej (w treści umowy) oraz pomocy pokrzywdzonym (w załączniku do umowy). Natomiast, w przypadku umów z obszaru przeciwdziałania postanowienia nie wykluczały udziału osób i podmiotów powiązanych osobowo i kapitałowo, co stwarzało dowolność w wyborze wykonawców.

W wyniku badania umów objętych kontrolą w dalszym ciągu stwierdzono liczne sytuacje powodujące konflikty interesów²²⁵, i tak:

a) W obszarze pomocy pokrzywdzonym:

- łączenie w LPP w Wejherowie funkcji koordynatora oraz osoby pierwszego kontaktu, pomimo iż warunki konkursu określały zakaz łączenia funkcji (Stowarzyszenie Integracja na Plus)²²⁶;
- przydzielanie świadczeń rzeczowych osobom najbliższym. Przykładowo w Stowarzyszeniu Integracja na Plus ustalono, że osoba pierwszego kontaktu przydzieliła pomoc swojej matce, która nie była uprawniona do jej otrzymania²²⁷;
- przydzielanie świadczeń osobom będącym we władzach fundacji. Przykładowo w wyniku analizy sprawozdań Stowarzyszenia Trampolina dla Polski O/w Zduńskiej Woli stwierdzono, że Członkowi Zarządu Stowarzyszenia zakupiono sprzęt elektroniczny, AGD oraz opał, które miały rekompensować skutki zniesławienia.

Osoba rozliczająca sprawozdania Stowarzyszenia Trampolina dla Polski O/w Zduńskiej Woli wyjaśniła, że nie zauważyła przyznania pomocy członkowi zarządu. Była Zastępca Dyrektora DFS/DFN M.C. wskazała, iż po powzięciu informacji o udzielonej pomocy w toku kontroli NIK do podmiotu zostały skierowane wytyczne, aby w przyszłości w razie wystąpienia podobnych okoliczności osoby zasiadające w organach Stowarzyszenia udały się do któregoś z ośrodków prowadzonego przez inne podmioty.

(akta kontroli: T. XVI str. 1-25; T. XXVI str. 306-308; T. XXIX str. 157-680)

²²⁵ Szczegółnym badaniem w Stowarzyszeniu Trampolina dla Polski O/w Zduńskiej Woli objęto umowę nr DFS-VII.7241.44.2022 (przeciwdziałanie), ale analizie poddano również sprawozdania złożone w ramach realizacji dwóch umów na prowadzenie OPP, tj. DFS-VI.7211.48.2021 oraz DFS-VI.7211.49.2021.

²²⁶ Szczegółowo opisano w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Prezesa Zarządu Stowarzyszenia Integracja na Plus (LGD.410.11.2.2024) https://www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/pobierz_lgd-p_24_031_202407081245471720435547-id1~01.typ.kj.pdf.

²²⁷ W postaci zakupu łóżka ORLANDO „stylowy orzech” wraz z dwoma lampami do sypialni – w dokumentacji wykazano zakup łóżka rehabilitacyjnego. Ponadto osoba ta nie była pokrzywdzoną przestępstwem (upadek w domu), co szczegółowo opisano w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Prezesa Zarządu Stowarzyszenia Integracja na Plus (LGD.410.11.2.2024) https://www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/pobierz_lgd-p_24_031_202407081245471720435547-id1~01.typ.kj.pdf.

W ocenie NIK, powyższe okoliczności stwarzały uzasadnione wątpliwości co do zachowania obiektywizmu przez osoby udzielające pomocy w toku diagnozy potrzeb potencjalnych osób poszkodowanych przestępstwem, rodzajów przyznawanych świadczeń i ich wpływu na łagodzenie skutków przestępstwa, co mogło doprowadzić do niegospodarnego wydatkowania środków publicznych, w tym na rzecz osób nieuprawnionych.

b) W obszarze przeciwdziałania przyczynom przestępczości:

- zatrudnianie na zasadach komercyjnych członków Zarządu Fundacji/Stowarzyszenia będącego wykonawcą umowy dotacji, ich osób najbliższych lub członków organów tych podmiotów. I tak przykładowo:
 - Fundacja CPPiPP wydatkowała w okresie trzech lat na wynagrodzenie Prezes, jej osoby najbliższej oraz członka Rady Fundacji 1 574,2 tys. zł (tj. 26,4% łącznej kwoty wykorzystanych dotacji). Ponadto stwierdzono, że Prezes Fundacji i członek rady Fundacji wzajemnie zawierali ze sobą (w imieniu Fundacji) umowy o świadczenie usług i dokonywali wzajemnego rozliczenia za wykonaną pracę. NIK stwierdziła również przypadki, w których Prezes Fundacji dokonywała weryfikacji merytorycznej własnych faktur, zatwierdzając je sobie do wypłaty²²⁸;
 - Stowarzyszenie Przyjaciół Mediów wydatkowało 822,7 tys. zł na wynagrodzenia osób najbliższych obecnego i byłego Prezesa Fundacji, a także sfinansowano studia MBA oraz kurs języka angielskiego²²⁹;
 - Stowarzyszenie Fidei Defensor wypłaciło osobom najbliższym Prezesa kwotę 660,4 tys. zł. W dokumentacji tego podmiotu NIK zidentyfikowała również, że z kosztów administracyjnych na prywatne konto Prezesa przelano 150 tys. zł, które pierwotnie podmiot wykonujący obsługę księgową zakwalifikował jako pożyczkę.

(akta kontroli: T. XIX str. 157-174, 197-223; T. XLIV str. 1-210)

- dokonywanie w Fundacji Active kontroli merytorycznej dowodów księgowych przez ich wystawców, tj. członków Zarządu. Tak przyjęty system weryfikacji dowodów księgowych nie dawał gwarancji, że operacje gospodarcze przedstawione w dowodach księgowych są zgodne z ich rzeczywistym przebiegiem, co w konsekwencji doprowadziło do faktu, że beneficjent dotacji dokonał płatności za szkolenia, które w rzeczywistości się nie odbyły²³⁰.

Obecny Dysponent poinformował, że w związku z brakiem rozliczenia sprawozdania Fundacji za II półrocze 2023 r. powyższe będzie podlegać analizie podczas szczegółowej weryfikacji.

(akta kontroli: T. XVIII str. 466-476, 522-531)

- w projekcie AWS pn. „Tworzenie rozwiązań (...)” jako zastępca kierownika merytorycznego wskazany został M.S., powołany w 2022 r. na stanowisko prorektora Uczelni ds. rozwoju, a od 23 marca 2023 r. - Rektora-

²²⁸ Szczegółowo opisano w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Prezesa Zarządu Fundacji CPPiPP (KPB.410.3.5.2024) https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,kpb-p-24_031_202407081245471720435547-id5-01,typ,kj.pdf

²²⁹ Szczegółowo opisano w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Prezesa Stowarzyszenia Przyjaciół Mediów (LSZ.410.7.1.2024) https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,lsz-p-24_031_202407081245471720435547-id0-02,typ,kj.pdf

²³⁰ Szczegółowo opisano w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Prezesa Zarządu Fundacji Active (LRZ.410.11.3.2024) https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,lrz-p-24_031_202407081245471720435547-id2-01,typ,kj.pdf.

Komendanta. Początkowo nadzorował on Dział Projektów, a następnie odpowiadał za ogół działań Uczelni, w tym realizację projektów finansowanych ze źródeł zewnętrznych, w szczególności z Funduszu Sprawiedliwości. Beneficjent dotacji nie zainicjował zmiany funkcji zastępy kierownika. Wynagrodzenie zastępy kierownika merytorycznego, wypłacane niezależnie od wynagrodzenia z tytułu pełnionej funkcji Rektora-Komendanta, wyniosło 272 tys. zł²³¹.

W ocenie NIK opisana powyższej okoliczność spowodowała powstanie konfliktu interesów, jako że nadzór nad realizacją prac zastępy kierownika był sprawowany przez tę samą osobę. Mogło to negatywnie wpłynąć na zapewnienie obiektywnej i merytorycznej oceny pracy.

(akta kontroli: T. XXIV str. 1)

- w toku kontroli w Fundacji Altum i Fundacji WSAA stwierdzono, że pracownicy Ministerstwa byli zatrudniani na stanowiskach wykładowców i pobierali z tego tytułu wynagrodzenie, pomimo iż warunki konkursu zakazywały ich udziału w wykonywaniu zadań powierzonych przez Dysponenta.

(akta kontroli: T. XIX str. 172, 220; T. XXVI str. 367-375, 531-534, 543-547; T. XXXVIII str. 182-188, 255-260)

Były pracownik DFS odpowiedzialny za weryfikację sprawozdań beneficjentów dotacji wyjaśnił, że osoby rozliczające dotacje nie miały obowiązku sprawdzania tego rodzaju informacji. Była Zastępca Dyrektora DFS P.O. potwierdziła, że pracownicy DFS nie dysponowali narzędziami do weryfikacji, czy osoba świadcząca usługi na rzecz podmiotu realizującego zadania finansowane ze środków Funduszu była w tym samym czasie pracownikiem MS. Dodała, że to beneficjent dotacji zobowiązany był oświadczyć, że realizacja zadań w ramach oferty nie będzie prowadzona przy udziale osób, których dotyczyły wyłączenia wskazane w ogłoszeniu o konkursie.

(akta kontroli: T. XVI str. 191-202, 385-412)

Oprócz powyższego zidentyfikowano również 17 osób, które były pracownikami MS lub praktykantami/stażystami w MS. Zostały one ujęte w ofertach konkursowych wśród przewidzianego do zaangażowania zasobu kadrowego lub też uczestniczyły w realizacji dofinansowanego projektu²³², jednak czas zatrudnienia czy odbywania praktyk w MS nie był tożsamy z realizacją zadań przez beneficjentów dotacji. Ponadto trzy spośród tych osób uczestniczyły w nieformalnych konsultacjach roboczych wersji ofert lub wniosków o przyznanie dofinansowania ze środków Funduszu prowadzonych z ówczesnym kierownictwem DFS, co szczegółowo opisano w obszarze 3. Powierzanie realizacji zadań i przyznawanie dofinansowania ze środków Funduszu Sprawiedliwości w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości;

²³¹ Szczegółowo opisano w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym Rektora-Komendanta AWS (KPB.410.3.2.2024) https://www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/pobierz,kpb-p_24_031_202407081245471720435547~id2~01,typ,kj.pdf.

²³² Dotyczy AWS, Fundacji CPPIPP (po jednej osobie), Fundacji Active (dwie osoby), Fundacji Altum (10 osób) oraz Fundacji WSAA (sześć osób), przy czym dwie osoby zostały wymienione zarówno w ofercie w ramach projektu Fundacji Altum (Lekcje z Temidą), jak i Fundacji WSAA. Natomiast osoba, która realizowała zadania w ramach projektu AWS była również wymieniona w ofercie konkursowej Fundacji Altum (Lekcje z Temidą) jako potencjalny wykładowca.

(akta kontroli: T. XXVI str. 95, 154-183, 309-357, 535-569;
T. XXVII str. 10-12, 52, 87-130, 254-269, 346-348;
T. XXXVIII str. 1-260)

- do komisji II konkursu powołano K.Ch., która była wskazana w ofercie Fundacji Altum jako potencjalny wykładowca i jednocześnie dokonała oceny formalnej tej oferty, na podstawie której pomiot otrzymał dofinansowanie. Osoba ta została usunięta z oferty zaraz po dokonanych wyborze, a przed podpisaniem umowy dotacji;

(akta kontroli: T. XXVI str. 570-573; T. XXVII str. 10-12, 52, 141-161;
T. XXXVIII str. 6-48)

Była Zastępca Dyrektora DFS P.O. zeznała, że wiedzę odnośnie do okoliczności stanowiących przesłanki do wyłączenia z prac komisji posiadali ich członkowie, którzy podpisywali w tym zakresie stosowne oświadczenia²³³.

(akta kontroli: T. XVI str. 385-412)

Zdaniem NIK, powyższe wskazuje, że na przebieg postępowań konkursowych mogły mieć wpływ okoliczności wykluczające ich transparentność, a także naruszające zasadę zachowania obiektywizmu przez komisje oraz zasadę równego traktowania podmiotów uczestniczących w konkursie.

- była Zastępca Dyrektora K.K. mimo ustania stosunku zatrudnienia w MS uczestniczyła w pracach prowadzonych w MS nad ogłoszeniem IX otwartego konkursu ofert na lata 2022-2025 (przeciwdziałanie) oraz rozliczeniem dotacji przyznanych Fundacji Altum. Oprócz tego była zaangażowana w opracowanie formularzy zmian ofert Fundacji Altum (w obu badanych przez NIK projektach). Konsultowała również poprawność wytwarzanych produktów (gra planszowa, prezentacja multimedialna wykorzystywana podczas zajęć prowadzonych w szkołach) w projekcie Lekcje z Temidą oraz angażowała się w opracowanie tematów podcastów w projekcie Akademia Liderów Sprawiedliwości. Ówczesny Dyrektor DFS T.M. wskazał, że K.K. na polecenie Podsekretarza Stanu w MS Marcina Romanowskiego wspierała organizację, z którymi Podsekretarz był „szczególnie powiązany”.

Była Zastępca Dyrektora DFS K.K. odmówiła składania zeznań z uwagi na grożącą jej odpowiedzialność karną.

(akta kontroli: T. XVI str. 385-412, 430-444, 449-462, 485-501;
T. XXVII str. 241-244, 304-309, 580-590; T. XXXVIII str. 3-5, T. XL str. 230)

Ówczesny Podsekretarz Stanu w MS Marcin Romanowski odmówił udzielenia wyjaśnień z uwagi na grożącą mu odpowiedzialność karną, a ówczesny Dysponent Funduszu Zbigniew Ziobro nie udzielił wyjaśnień pomimo wystosowanego w toku kontroli żądania.

(akta kontroli: T. XVI str. 545-603)

W ocenie NIK zarówno zaniechanie Dysponenta w postaci braku wdrożenia mechanizmów, jak i działania polegające na powoływaniu w skład Komisji osób powiązanych z podmiotami biorącymi udział w konkursie sprzyjały powstawaniu uwarunkowań korupcyjnych i konfliktów interesów. Ponadto wyłączenie ze wzorów umów dotacji stosowanych w obszarze przeciwdziałania przyczynom przestępczości zakazu powiązań kapitałowo-osobowych nie tylko sprzyjało

²³³ Nieprawidłowość ujawniona względem oświadczeń członków Komisji została szczegółowo opisana w pkt 3 lit. e) w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości, Obszar 3. Powierzanie realizacji zadań i przyznawanie dofinansowania ze środków Funduszu Sprawiedliwości.

tworzeniu się mechanizmów korupcyjnych, ale także stawiało niektórych beneficjentów dotacji w uprzywilejowanej pozycji w stosunku do pozostałych. Nieprawidłowości te miały negatywny wpływ zarówno na przebieg konkursów o przyznanie środków publicznych, jak i na sposób ich wydatkowania przez wykonawców umów.

2. Sporządzanie umów dotacji w sposób niezapewniający należytego zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa

W wyniku analizy 30 umów dotacji zidentyfikowano postanowienia, które wyłączały lub ograniczały nadzór Dysponenta nad realizacją zadań, a także nie gwarantowały trwałości projektów zrealizowanych ze środków Funduszu. Stwierdzono również stosowanie niejednorodnych postanowień w umowach zawieranych z poszczególnymi wykonawcami. Ujawnione nieprawidłowości polegały głównie na:

- a) sformułowaniu w umowach postanowień dotyczących kar umownych, które nie spełniały swej podstawowej roli, tj. dyscyplinowania i mobilizowania wykonawców do prawidłowej realizacji zadań i obowiązków. W badanych umowach zawartych z podmiotami wyłoniionymi w drodze konkursów ofert w obszarze pomocy pokrzywdzonym zamieszczono postanowienia o karach umownych w wysokości 0,001% kwoty przyznanej dotacji zarówno za każde stwierdzone naruszenie w realizacji warunków jakościowych umowy, jak i nieprzekazanie dokumentacji rozliczeniowej w terminie. Przy czym te pierwsze naliczane były jednorazowo, a kary za niedochowanie terminów – za każdy dzień zwłoki. Doprowadziło to do sytuacji, gdzie kary naliczane za naruszenie warunków umowy były rażąco niskie w stosunku do stopnia przewinienia. Przykładowo po kontroli przeprowadzonej przez Dysponenta w Stowarzyszeniu SOS dla Rodziny (Ośrodek Pomocy w Szczecinie) na wykonawcę umowy dotacji została nałożona kara umowna w wysokości 175,76 zł, podczas gdy stwierdzona nieprawidłowość dotycząca sposobu rozliczania wydatków ponoszonych na tzw. „mieszkanie chronione” była rzędu 400 tys. zł.

(akta kontroli: T. XXI str. 1-440; T. XXII str. 51-52 poz. 2367-2476, str. 53 poz. 2492; T. XXXVIII str. 653-872)

W badanych umowach zawartych z podmiotami wyłoniionymi w drodze konkursów ofert w obszarze przeciwdziałania zaobserwowano tendencję zmniejszania wysokości kar umownych. Wahały się one od 0,025% środków wypłaconych w toku realizacji umowy zarówno za każde stwierdzone naruszenie w realizacji warunków jakościowych, jak i nieprzekazanie dokumentacji rozliczeniowej w terminach określonych w umowie²³⁴ do 0,001% łącznej kwoty przyznanej dotacji za każde stwierdzone naruszenie warunków jakościowych i 0,005% łącznej kwoty przyznanej dotacji za nieterminowe przekazanie dokumentacji rozliczeniowej²³⁵.

(akta kontroli: kontroli: T. XVIII str. 186-206, 357-376; T. XIX str. 1-26, 61-82, 224-245, 360-385, 503-523; T. XXII str. 51 poz. 243, str. 54 poz. 2563-2588; T. XXXVIII str. 265-592)

²³⁴ Umowy zawarte z podmiotami wyłoniionymi w drodze V-VII konkursów ofert na lata 2020-2023.

²³⁵ Umowy zawarte z podmiotami wyłoniionymi w drodze IX konkursu ofert na lata 2022-2025. W umowach zawartych z podmiotami wyłoniionymi w drodze VIII konkursu ofert na lata 2021-2025 zastosowano postanowienia o karach umownych w wysokości 0,01% łącznej kwoty dotacji w razie stwierdzenia naruszeń w realizacji postanowień umowy oraz 0,005% łącznej kwoty dotacji za nieprzekazanie dokumentacji rozliczeniowej w terminach określonych w umowie.

Była Zastępca Dyrektora DFS P.O. zeznała, iż w umowach zmniejszono stawki kar umownych, aby uniknąć sytuacji, w których za kilkudniowe opóźnienie w przekazaniu dokumentacji rozliczeniowej naliczano kary rzędu kilkudziesięciu tysięcy złotych.

(akta kontroli: T. XVI str. 385-412)

NIK nie neguje potrzeby zmniejszenia wysokości kar umownych przewidzianych za nieterminowe przekazywanie dokumentacji rozliczeniowej. Zwraca jednak uwagę, iż równolegle obniżano wysokość kar za naruszenie warunków umowy rzutujących na jakość realizowanych zadań. W efekcie w umowach zawartych w 2022 r.²³⁶ doszło do sytuacji, w której wysokość kar umownych za stwierdzone naruszenia jakościowe była niższa niż tych naliczanych za niedochowanie terminów, co z kolei skutkowało utratą funkcji prewencyjno-represyjnej kary. NIK zwraca przy tym uwagę na potrzebę wyważenia kar w stosunku do stopnia przewinień, tak aby uniknąć dysproporcji pomiędzy wysokością zastrzeżonej kary, a należytą ochroną interesu Skarbu Państwa;

- b) niewprowadzeniu do umów dotacji postanowień obligujących wykonawców do zachowania trwałości projektu będącego przedmiotem umowy, w tym zakazu zbywania nieruchomości wybudowanych ze środków dotacji. Przykładowo:
- w przypadku wielomilionowej inwestycji budowlanej realizowanej przez Fundację Profeto Dysponent nie zobowiązał wykonawcy do świadczenia pomocy pokrzywdzonym przez określony czas po zakończeniu obowiązywania umowy, mimo iż to pomoc pokrzywdzonym, a nie sama budowa ośrodka, stanowiła zasadniczy cel Funduszu. Ponadto w umowie dotacji z Fundacją Profeto nie zawarto czasowego zakazu sprzedaży nieruchomości sfinansowanej ze środków FS. Zawarto natomiast zakaz sprzedaży ruchomości nabytych ze środków funduszu. Dodatkowo umowa z Fundacją Profeto²³⁷ zakładała, że wybudowany budynek będzie wykorzystywany na cele statutowe fundacji, w tym te niepokrywające się z celami Funduszu;
 - w przypadku wielomilionowej inwestycji budowlanej realizowanej przez Fundację Mocni w Duchu z przyznanej dotacji w wysokości 16 000 tys. zł, ponad połowa środków, tj. 8 500 tys. zł, przeznaczona była na prace budowlane i remontowe nieruchomości, która nie była własnością podmiotu. Fundacja dysponowała nieruchomością jedynie na podstawie umowy użyczenia zawartej z osobą prawną powiązaną osobowo i organizacyjnie, co nie gwarantowało trwałości osiągniętych celów po zakończeniu realizacji zadania. Dysponent nie posiadał informacji o faktycznej liczbie planowanych do wybudowania pomieszczeń w ramach Wielofunkcyjnego Ośrodka Szkoleniowego. Skutkowało to sfinansowaniem ze środków dotacji budowy obiektu znacznie większego niż wskazywany w ofercie²³⁸ oraz stworzyło możliwość jego swobodnego

²³⁶ Badane przez NIK umowy zawarte z podmiotami wyłoniłymi w drodze konkursów ofert w obszarze pomocy pokrzywdzonym na lata 2022-2025 oraz w ramach IX otwartego konkursu ofert na lata 2022-2025 w obszarze przeciwdziałania przyczynom przestępczości.

²³⁷ Postanowienie wprowadzone aneksem nr 4 z dnia 11 stycznia 2022 r.

²³⁸ Zgodnie z ofertą realizacja projektu miała obejmować m.in. działania inwestycyjne, aby przygotować zaplecze w postaci 15 nowych i nowoczesnie wyposażonych pomieszczeń dostosowanych do realizacji działań profilaktycznych. Natomiast oględziny przeprowadzone przez NIK wykazały, że w nowo powstałym budynku znajdowało się ponad 50 pomieszczeń, w tym pomieszczenia przeznaczone na siedzibę Fundacji, pomieszczenia gospodarcze i archiwum.

i nieograniczonego wykorzystywania do realizacji szerokich celów statutowych Fundacji Mocni w Duchu.

(akta kontroli: T. XXIII str. 65-76; T. XXIV str. 10;
T. XXXVIII str. 597-652, 962-1004)

Była Zastępca Dyrektora DFS P.O. nie знаła powodów, dla których Dysponent nie zobowiązał wykonawców do zachowania trwałości projektów.

Ówczesny Podsekretarz Stanu w MS Marcin Romanowski odmówił udzielenia wyjaśnień z uwagi na grożącą mu odpowiedzialność karną, a ówczesny Dysponent Funduszu Zbigniew Ziobro nie udzielił wyjaśnień pomimo wystosowanego w toku kontroli żądania.

(akta kontroli: T. XVI str. 385-412, 545-603)

W ocenie NIK Dysponent powinien był zobligować beneficjentów dotacji do zachowania trwałości realizowanych projektów przez czas proporcjonalny do wartości środków przyznanych z Funduszu. Odnośnie do umów zawieranych z podmiotami realizującymi inwestycje budowlane NIK zwraca uwagę, iż zastosowana konstrukcja umów umożliwiała ich dotychczasowym wykonawcom wykorzystanie wybudowanych obiektów w sposób dowolny i niezwiązany z celami Funduszu od razu po zakończeniu obowiązywania umów, a w dużym stopniu również jeszcze w trakcie ich trwania.

- c) wyłączeniu w pięciu²³⁹ spośród ośmiu umów zawartych z podmiotami wyłoniionymi w ramach VII otwartego konkursu ofert na lata 2020-2023 (przeciwdziałanie) postanowień dotyczących obowiązku akceptacji materiałów informacyjnych przez opiekuna projektu przed ich publikacją²⁴⁰. Brak takich postanowień powodował, że Stowarzyszenie Przyjaciół Mediów publikowało na portalach internetowych sfinansowanych ze środków Funduszu informacje niezwiązane z celami Funduszu a dotyczące w szczególności promowania konkretnych partii politycznych²⁴¹, ich postulatów²⁴², i przedstawicieli²⁴³, czy informacji o lokalnych wydarzeniach niezwiązanych z przestępczością²⁴⁴.

(akta kontroli: T. XVIII str.153-160,167-173, 553-465; T. XXIII str. 114-121;
T. XXXVIII str. 263-264)

²³⁹ Instytut Prawa Ustrojowego, Fundacja Życie, Stowarzyszenie im. Juliusza Lea, Stowarzyszenie Przyjaciół Mediów, Fundacja Alegoria.

²⁴⁰ Były Dyrektor DFS podjął taką decyzję z uwagi na dynamikę przedstawionych w ofercie działań przez beneficjentów dotacji.

²⁴¹ Przykładowo: „Czy Polska powinna być suwerenna?” – relacja z konwencji, na której partia Solidarna Polska zmieniła nazwę na Suwerenna Polska na portalu szczecinskie24.pl; „Konwencja Solidarnej Polski: Tańsza energia dla Polaków” na portalu lublskie.info; „Z kraju: postulaty programowe Suwerennej Polski” na portalu radomskie.info; „Pełne sale na spotkaniu z Patrykiem Jakim w Szczecinie i Gryfinie” na portalu szczecinskie24.pl.

²⁴² Przykładowo: „Decyzja ws. kopalni Turów. Ile może Unia Europejska?” na portalu szczecinskie24.pl; „Tylko świnie siedzą w kinie.” Konferencja prasowa Dariusza Mateckiego i Agnieszki Kurzawy w temacie filmu Holland” na portalu szczecinskie24.pl; „Będzie „tuskowe” dla byłych esbeków? Naprawę „krzywd” zapowiada szef Platformy Obywatelskiej na portalu szczecinskie24.pl.

²⁴³ Przykładowo: „Patryk Jaki udowadnia w Parlamencie Europejskim kto jest ruską onucą. Spotkanie otwarte z europosem już jutro w Szczecinie i Gryfinie” na portalu szczecinskie24.pl; „Chleb po 30 zł? Matecki pokazał Tuskowi, ile naprawdę kosztuje pieczywo.” na portalu szczecinskie24.pl; „Michał Woś zaprezentował tajną depezę, która pogrąża Donalda Tuska” na portalu szczecinskie24.pl; „Na ratunek małym i mikroprzedsiębiorstwom” na portalu szczecinskie24.pl; „Cykl spotkań z Patrykiem Jakim. Europoseł Suwerennej Polski rozmawiał z mieszkańcami Pyrzyc, Myśliborza, Gryfina i Goleniowa” na portalu szczecinskie24.pl;

²⁴⁴ Przykładowo: „Szczecin: już w sobotę na Skolwinie odbędzie się Święto pieczonego Kartofla”.

Była Zastępca Dyrektora DFS P.O. zeznała, iż rezygnacja z weryfikacji publikowanych treści wynikała z dynamiki działań wymaganej przy istnieniu portali internetowych, przy czym modyfikacja postanowień umów nie była jej inicjatywą. Dodała, że na etapie realizacji umów działalność trzech portali, w tym portalu szczecińskiego, wzbudziła jej wątpliwości. Otrzymała jednak informację zwrotną, iż ich funkcjonowanie było zgodne z wolą Dysponenta.

(akta kontroli: T. XVI str. 385-412)

Zdaniem NIK działania Dysponenta były niecelowe, jako że pozbawił się on nadzoru nad treściami publikowanymi na utworzonych portalach finansowanych ze środków Funduszu. NIK dostrzega specyfikę funkcjonowania portali informacyjnych. Uważa jednak, iż skoro Dysponent podjął decyzję o ich utworzeniu, powinien był wypracować rozwiązania pozwalające na pełnienie nadzoru i egzekwowanie zgodności publikowanych treści z celami Funduszu, nawet jeśli działania te miałyby być realizowane jedynie ex post (np. poprzez okresową analizę treści zamieszczanych na portalach).

W ocenie NIK ww. postanowienia umów nie chroniły należycie interesu Skarbu Państwa. Przyjęta konstrukcja umów wyłączała lub znacząco ograniczała bowiem nadzór Dysponenta nad realizacją zadań finansowanych ze środków Funduszu. Nie gwarantowała również zachowania trwałości projektów.

3. Brak skutecznego nadzoru Dysponenta Funduszu nad realizacją umów dotacji

- a) Brak należytej weryfikacji wytworzonych produktów i zakupionych usług w oparciu o przedłożoną dokumentację

Po przeprowadzonej kontroli P/20/037 Dysponent w ramach realizacji wniosku pokontrolnego zmienił sposób rozliczania sprawozdań składanych przez podmioty realizujące zadania. Zgodnie z obowiązującą procedurą rozliczania sprawozdań z realizacji zadań Funduszu Sprawiedliwości Dysponent, po przedłożeniu dokumentacji sprawozdawczej przez beneficjenta dotacji, na podstawie wylosowanej próby (m.in.: dokumentów finansowo-księgowych, a w przypadku pomocy pokrzywdzonym i pomocy postpenitencjarnej również wniosków o udzielenie pomocy) dokonywał oceny prawidłowości wydatkowania środków dotacji. W trakcie weryfikacji Dysponent nie żądał jednak dodatkowej dokumentacji potwierdzającej należyłą realizację zadań, w tym m.in. zawartych umów z wykonawcami i protokołów odbioru. Pomimo wdrożenia nowych rozwiązań taki sposób weryfikacji okazał się nie w pełni skuteczny i umożliwił wydatkowanie w sposób niegospodarny części środków publicznych otrzymanych w ramach wielomilionowych dotacji.

(akta kontroli: T. XVI str. 1-26, 207-229, 449-462, 478-501; T. XXII str. 128-244)

Rażącym przykładem braku skutecznego nadzoru nad wykonaniem wielomilionowej umowy dotacji z zakresu pomocy pokrzywdzonym była budowa ośrodka „Archipelag – Wyspy wolne od przemocy”. W trakcie realizacji zadania Dysponent nie żądał przedłożenia kluczowej dokumentacji budowlanej, w tym przede wszystkim pozwolenia na budowę, kosztorysu inwestorskiego, projektu architektoniczno-budowlanego oraz dziennika budowy potwierdzającego wykonanie robót. Ocena realizacji zadania Fundacji Profeto na podstawie ograniczonych informacji przekazywanych przez ten podmiot doprowadziła do: m.in. defraudacji²⁴⁵ 7 690 tys. zł oraz wydatkowania 28 649,7 tys. zł niezgodnie

²⁴⁵ W związku ze skierowaniem w dniu 4 lutego 2025 r. do Sądu Okręgowego w Warszawie aktu oskarżenia obejmującego m.in. Prezesa Fundacji Profeto.pl, kwestia ewentualnego popełnienia

z obowiązującymi przepisami, co szczegółowo opisano w nieprawidłowości nr 8 w niniejszym obszarze wystąpienia pokontrolnego.

Była opiekun projektu zeznała, że nie posiadała wykształcenia i doświadczenia w rozliczaniu projektów inwestycyjnych, a także nie była biegła w zakresie prawa budowlanego. Sprawozdania rozliczała zgodnie z instrukcją i kiedy „wszystkie punkty się zgadzały”, tj. dowód księgowy był wykazany w sprawozdaniu, na wyciągu bankowym oraz opisany w sposób zgodny z umową, wydatek był uznawany za kwalifikowalny. Dodała, że nie weryfikowała postępu prac zgodnie z dziennikiem budowy, ponieważ nie miała podstaw żądać innej dokumentacji powołując się na konkretny paragraf umowy.

(akta kontroli: T. XVI str. 207-229, 254-273, 309-341; T. XXII str. 128 poz. 2, str. 129 poz. 84-86, str. 148-151 poz. 1823-2049, str. 141 poz. 7-10, str. 243 poz. 47, str. 248-433; T. XXXIX str. 1-396)

Dysponent nie zakwestionował również przelewów z konta dotacji na rachunek własny Stowarzyszenia SOS dla Rodziny dotyczących comiesięcznych wydatków ponoszonych tytułem „Koszt pobytu w mieszkaniu chronionym” na łączną kwotę co najmniej 400 tys. zł²⁴⁶. Powyższe było niezgodne m.in. z umową dotacji²⁴⁷, która zobowiązywała wykonawcę m.in. do ponoszenia wszystkich wydatków związanych z realizacją zadań będących przedmiotem umowy, bezpośrednio z odrębnego rachunku bankowego, pod rygorem uznania wydatków za niekwalifikowalne.

Opiekun projektu nie zauważył powyższego zaniechania ani na etapie weryfikacji wyciągów bankowych, ani rozliczania sprawozdań. Zaznaczył przy tym, że podmiot wywiązywał się z obowiązków względem Dysponenta, tj. m.in. w terminie przekazywał dokumentację sprawozdawczą. Opiekun wnioskował jednak o przeprowadzenie przez Dysponenta kontroli w ośrodku z uwagi na skargi składane przez beneficjentów pomocy. Przeprowadzona przez Dysponenta w latach 2023-2024 kontrola w Stowarzyszeniu SOS dla Rodziny zakończyły się stwierdzeniem licznych nieprawidłowości, w tym nieprawidłowym wydatkowaniem środków dotacji na tzw. „mieszkanie chronione”. W konsekwencji znaczna część wydatków została uznana za niekwalifikowalne i Dysponent zażądał ich zwrotu.

(akta kontroli: T. XXI str. 1-440; T. XXII str. 51 poz. 2369, str. 53 poz. 2492, str. 243 poz. 42-44)

W obszarze przeciwdziałania Dysponent nie kwestionował przedsięwzięć, mimo iż ich charakter i tematyka nie były związane z obszarem funkcjonowania Funduszu. Przykładowo Fundacja Alegoria w ramach projektu Busol@ zorganizowała cztery edycje festiwalu filmowego Vitae Valor – radość życia. Ze środków Funduszu sfinansowała również tzw. minigranty, których celem było zwiększenie aktywności środowisk lokalnych²⁴⁸.

w toku wykonywania badanej przez NIK umowy dotacji czynów karalnych, w tym wymienionych w art. 284 Kodeksu Karnego, zostanie rozstrzygnięta przez niezależny sąd. Na potrzeby niniejszego wystąpienia pokontrolnego terminem *defraudacja* określane są natomiast te ustalenia kontroli, które wykazały sfinansowanie środkami dotacji niezrealizowanych robót budowlanych oraz zakup materiałów, które nie zostały wykorzystane na terenie budowy.

²⁴⁶ W okresie lat 2022 i 2023.

²⁴⁷ Nr umowy DFS-VI.7211.63.2021.

²⁴⁸ Przykładowo „Randki małżeńskie w Krakowie”; „Warsztaty dla kobiet i córek”; „Obronić swoje Westerplatte”, polegające na zorganizowaniu weekendowego wyjazdu dla młodzieży i spływu Dunajcem; „Kobiecość” – program wsparcia kobiet żyjących w środowisku, w którym normy społeczne nie są normą, polegający na zorganizowaniu warsztatów krawieckich; „Razem silniejsi” - warsztaty wokalnodykcyjne dla młodzieży i opracowanie misterium, które było prezentowane w sąsiednich parafiach oraz pielgrzymka do Częstochowy.

Dysponent akceptował także produkty wytworzone w toku realizacji obu umów dotacji zawartych z Fundacją Lux Veritatis, pomimo że ich związek z celami Funduszu był co najwyżej ograniczony, a grono odbiorców zasadniczo nie należało do adresatów prowadzonych działań, np. w zakresie zapobiegania przestępczości²⁴⁹. Wytworzone audycje programu Rozmowy Niedokończone, a także felietony historyczne nie nawiązywały bezpośrednio do tematyki przeciwdziałania przestępczości i dotyczyły szeroko rozumianej publicystyki historycznej oraz kwestii światopoglądowych. Na produkcję i emisję²⁵⁰ łącznie 54 audycji programu Rozmowy Niedokończone²⁵¹ wydatkowano w toku realizacji obu umów dotacji łącznie 5 217 tys. zł, a w ramach projektu Prawda a Historia na wytworzenie i emisję 55 felietonów historycznych²⁵² 1 842,5 tys. zł.

Z kolei Fundacja CPPiPP ze środków dotacji kupiła pojazd typu kamper (za 290 tys. zł), który miał umożliwić świadczenie porad prawnych „w terenie i docieranie do potrzebujących wsparcia”, jak również prowadzenie bezpośrednich relacji z miejsc świadczenia pomocy potrzebującym. Z ustaleń kontroli NIK wynika jednak, iż jego wykorzystanie w tym celu miało incydentalny charakter.

(akta kontroli: T. XVIII str. 12-32; 153-160, 162-177; T. XIX str. 163-164, 206-208; T. XXXVIII str. 1026-1063)

Była Zastępca Dyrektora DFS P.O. zeznała, iż nie miała podstaw do zakwestionowania tego rodzaju wydatków. Zostały one bowiem ujęte w ofertach zaakceptowanych uprzednio przez Dysponenta. Tym samym w jej ocenie zrealizowane zadania wpisywały się w realizację projektów i były zgodne z celami Funduszu.

(akta kontroli: T. XVI str. 385-412)

b) Brak weryfikacji poziomu osiągnięcia wskaźników produktów i rezultatów

Dysponent nie żądał zarówno w trakcie weryfikacji sprawozdań półrocznych i po zakończeniu projektu dokumentacji potwierdzającej realność wykazanych wskaźników. Przykładem może być Stowarzyszenie Przyjaciół Mediów, które wykazało na koniec realizacji projektu wykonanie wskaźnika rezultatu nr 1 – 22 574 458 osób, tj. 9 000% zaplanowanej wartości oraz wskaźnika nr 3 - wartość 12 145 337 osób, tj. ponad 3 000% zaplanowanej wartości. Przeprowadzona kontrola u beneficjenta dotacji wykazała, że nie jest on w stanie udokumentować wartości osiągniętych wskaźników ponieważ przed zaplanowanymi przez NIK oględzinami usunięto na wszystkich stronach internetowych informacje o zainstalowanych wtyczkach, które dostarczały szczegółowych statystyk dotyczących ruchu na stronie oraz ogólnego.

Dysponent wyjaśnił, że sprawozdanie za II półrocze poddawane jest analizie i na tej podstawie beneficjent dotacji zostanie wezwany do złożenia wyjaśnień.

c) Brak weryfikacji celów założonych w projekcie

Dysponent po zakończeniu projektów nie weryfikował również stopnia realizacji celów szczegółowych i celu głównego wobec założonych wartości w ofercie. Przykładem rażącego niskiego osiągnięcia celu głównego jest Fundacja WSAA, która zrealizowała cel tylko w 8%. Zagadnienia związane ze zjawiskiem antypolonizmu były prezentowane bowiem jedynie w trakcie zajęć

²⁴⁹ Widzowie TV TRWAM i użytkownicy powiązanych z nią mediów.

²⁵⁰ W ramach projektu Centrum Ochrony Praw Chrześcijan także audycje powtórkowych.

²⁵¹ Na tematy m.in.: „Pandemia a świadectwa chrześcijan”, „Ideologia LGBT w polskich szkołach”, „Dezinformacja rosyjska w polityce historycznej Kremla wobec Polski”.

²⁵² O tytułach m.in.: „Bitwa pod Wizną”, „Czy akta SB to wiarygodne źródło prawdy?”, „Nigdy niepublikowane 250 zdjęć św. Jana Pawła II”.

prowadzonych w ramach Szkoły Liderów Strażniczych, w których uczestniczyło nie więcej niż 104 osoby, zamiast zadeklarowanych 1 365 osób.

Dysponent poinformował, że wobec ww. beneficjenta dotacji prowadzone jest postępowanie administracyjne i ocena stopnia wykonania celu jeszcze się nie zakończyła.

(akta kontroli: T. XXIII str.114-121; T. XIX str. 169-173, 215-222)

d) Dysponent nie zapewnił warunków do racjonalnej oceny kosztów ponoszonych przez beneficjentów dotacji

W trakcie weryfikacji sprawozdań nie porównywano kwot wydatkowanych przez beneficjentów dotacji z cenami rynkowymi nabytych usług i produktów oraz nie analizowano tych kwot pod kątem uzyskanych efektów, co doprowadziło do wydatkowania środków Funduszu w sposób niegospodarny. Przykładowo Fundacja Alegoria kupiła od Fundacji Profeto.pl usługi po cenach przewyższających co najmniej o 1,8 mln zł ceny rynkowe (m.in. na koncepcyjne, graficzne i informatyczne opracowanie strony internetowej *Horyzonty.info* wydatkowano 300 tys. zł, podczas gdy ceny takiej usługi, zgodnie z opinią biegłego pozyskaną przez NIK, wynosiły maksymalnie 13,5 tys. zł). Z kolei Fundacja CPPiPP zapłaciła za budowę utrzymanie i promocję strony internetowej *poznajfakty.pl*, 590 tys. zł, tj. blisko o 431 tys. zł więcej niż wynosiła wartość rynkowa tej usługi.

(akta kontroli: T. XVIII str. 153-156, 167-171, 175-195, 694-750)

Opiekunowie umów wyjaśnili i zeznali, że podczas rozliczania dotacji sprawdzali wyłącznie, czy wydatki zostały ujęte w kosztorysach ofert konkursowych i czy nie przekraczały wskazanych w nich kwot. Nie mieli natomiast obowiązku weryfikacji wydatków pod kątem ich ewentualnego zawyżenia w stosunku do cen rynkowych.

(akta kontroli: T. XVI str. 191-202, 207-253)

Była Zastępca Dyrektora DFS P.O. zeznała, iż nie miała podstaw do zakwestionowania wydatków, skoro zostały one ujęte w ofercie zaakceptowanej uprzednio przez Dysponenta. Z tego powodu zatwierdzała przedkładane jej rozliczenia dotacji.

(akta kontroli: T. XVI str. 385-412)

Z ustaleń kontroli NIK wynika natomiast, iż członkowie komisji konkursowych na etapie ocen merytorycznych mieli trudności z oceną kosztorysów zaprezentowanych w ofertach złożonych w konkursach z obszaru przeciwdziałania. Większość z tych osób nie prowadziła wnikliwych analiz, ponieważ nie wiedziała z jakich źródeł korzystać, aby porównać ceny i stawki ujęte w ofertach. W związku z tym w uzasadnieniach ocen powielali sformułowania, iż wydatki zostały uznane za „racjonalne, spójne i zasadne”, a stawki wynagrodzeń za „adekwatne i realne”. Tylko nieliczni członkowie komisji z własnej inicjatywy zapoznawali się z cenami rynkowymi poszczególnych pozycji i proponowali zmiany w kosztorysach ofert. Taka sytuacja miała miejsce m.in. w przypadku oceny oferty złożonej przez Fundację Alegoria w ramach VII konkursu ofert na lata 2020-2023. Członek komisji konkursowej zakwestionował w szczególności wydatki zaplanowane na opracowanie strony internetowej *Horyzonty.info*, jednak jego karta oceny nie została dołączona do akt sprawy. Dotacji udzielono natomiast na podstawie kart sporządzonych przez

członków komisji niebędących pracownikami DFS, którzy nie zakwestionowali żadnej pozycji z kosztorysu²⁵³.

(akta kontroli: T. XVI str. 77-111; T. XXXVII str. 153-185; T. XLIV str. 211-274)

Ówczesny Podsekretarz Stanu w MS Marcin Romanowski odmówił udzielenia wyjaśnień z uwagi na grożącą mu odpowiedzialność karną, a ówczesny Dysponent Funduszu Zbigniew Ziobro nie udzielił wyjaśnień pomimo wystosowanego w toku kontroli żądania.

(akta kontroli: T. XVI str. 545-603)

W ocenie NIK Dysponent nie zapewnił warunków do racjonalnej oceny kosztów ponoszonych przez beneficjentów dotacji. Pracownicy rozliczający sprawozdania w zakresie weryfikacji wydatków opierali się na ofertach konkursowych, które nie stanowiły właściwej podstawy do przeprowadzenia takich czynności. Kosztorysy ofert nie były bowiem należycie weryfikowane w trakcie postępowań konkursowych i w efekcie zawierały zawyżone ceny, które stanowiły punkt odniesienia na etapie rozliczeń. Działanie to doprowadziło do niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

4. Dysponent nie wydał precyzyjnych wytycznych w sprawie pomocy udzielanej obywatelom Ukrainy po rosyjskiej inwazji

W związku z inwazją rosyjską na Ukrainę w 2022 r. Dysponent skierował do ośrodków pomocy ogólnikowe wytyczne, zgodnie z którymi osoby uciekające z terenu Ukrainy – przynajmniej potencjalnie należały do kategorii osób dotkniętych przestępstwami, a podstawą udzielenia pomocy obywatelom Ukrainy był dokument potwierdzający przekroczenie granicy od 24 lutego 2022 r.

Przeprowadzona kontrola wykazała, że w złożonych wnioskach o udzielenie pomocy, co do zasady, nie dokumentowano, ani nie uprawdopodobniono faktycznego bezpośredniego pokrzywdzenia. Pomoc była przyznawana wszystkim obywatelom Ukrainy, którzy po 24 lutego 2022 r., tj. po pełnoskalowej inwazji rosyjskiej przybyli do Polski i nie była oparta na analizie sytuacji konkretnych osób. Informacje we wnioskach były pozbawione szczegółów na temat czynów przestępczych, które bezpośrednio i indywidualnie dotknęły poszczególnych beneficjentów pomocy.

We wnioskach wskazywano wyłącznie podstawę prawną pokrzywdzenia, tj. art. 117 k.k. w zw. z art. 8A Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego oraz każdorazowo, niezależnie od daty przybycia obywatela Ukrainy do Polski – datę przestępstwa – 24 lutego 2022 r. Co do zasady, brak było m.in. informacji, gdzie osoby te zamieszkiwały przed przybyciem do Polski oraz czy teren ich pobytu był faktycznie dotknięty działaniami wojennymi. Wnioski nie zawierały opisu, dowodu bezpośredniego wpływu przestępczych działań wojennych na sytuację wnioskodawców, ani w jaki sposób udzielona pomoc zrekompensuje skutki przestępstwa.

W toku kontroli zidentyfikowano natomiast przypadki, w których pomoc ta objęła np. zakup przez Stowarzyszenie Integracja na Plus m.in. Apple iPad, klawiatury do Apple iPad i słuchawek nausznych Apple oraz Apple iPad i Apple AirPods dla innego beneficjenta pomocy, bez uzasadnienia wpływu tych zakupów na złagodzenie skutków pokrzywdzenia działania wojennymi.

Podsekretarz Stanu Zuzanna Rudzińska-Bluszcz wykonująca uprawnienia Dysponenta Funduszu Sprawiedliwości potwierdziła, że przyjęta praktyka

²⁵³ Szczegółowo opisano w obszarze 3. Powierzenie realizacji zadań i przyznawanie dofinansowania ze środków Funduszu Sprawiedliwości w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości pkt 1 lit. c.

umożliwiała wszystkim osobom, które opuściły teren Ukrainy po 24 lutego 2022 r., możliwość ubiegania się o udzielenie pomocy, a warunkiem do jej udzielania było posiadanie dokumentu na podstawie, którego przekroczono granicę. Podkreśliła, że uprawdopodobnienie pokrzywdzenia przestępstwem odbywa się na tych samych zasadach, a OPK ma wystarczające doświadczenie, aby ocenić i potwierdzić, że fakt pokrzywdzenia został należycie uprawdopodobniony.

NIK nie neguje pomocy udzielanej obywatelom Ukrainy, jednak zauważa, że nadzwyczajne okoliczności, poza okresem bezpośrednio następującym po agresji zbrojonej na Ukrainę, nie uzasadniały uproszczonej weryfikacji statusu osoby pokrzywdzonej, biorąc pod uwagę celowy charakter środków gromadzonych przez Fundusz Sprawiedliwości. Wobec obywateli Ukrainy, po zweryfikowaniu daty ich przybycia do Polski powinny zatem zostać podjęte dokładnie te same działania, co wobec obywateli Polski. W przypadku braku dokumentacji, która wskazywałaby bezpośrednie pokrzywdzenie przestępstwem, OPK winny przeprowadzić pogłębiony wywiad i na jego podstawie ocenić sytuację osoby zgłaszającej się do ośrodka, a następnie ustalić sposób kompensowania skutków przestępstwa.

Na skutek prowadzonej kontroli NIK Dysponent dokonał modyfikacji dokumentów, tj. treści wniosku o udzielenie pomocy poprzez wprowadzenie kategorii przestępstwa „napaść zbrojna”, która zdaniem Dysponenta będzie umożliwiała identyfikację rodzaju przestępstwa.

(akta kontroli: T. VI str. 267-275; T. TVII str. 301-310;
T. XXII str. 54 poz. 2573-2574)

W ocenie NIK samo wprowadzenie do formularza wniosku nowej kategorii przestępstwa nie zapobiegne stwierdzonym wyżej nieprawidłowościom. Osoby rozliczające dotacje powinny zwrócić szczególną uwagę, czy status osoby pokrzywdzonej został uprawdopodobniony za pomocą dostępnych im metod i środków, podobnie jak ma to miejsce w przypadku obywateli polskich.

5. Dysponent nie zapewnił terminowego rozliczania udzielonych dotacji

W okresie objętym kontrolą Dysponent nie wywiązywał się z obowiązku rozliczania dotacji w terminie 30 dni wynikającym z art. 152 ust. 2 w zw. z art. 127 ust. 2 ufp. Według stanu na dzień zakończenia czynności kontrolnych (9 maja 2025 r.) rozliczono tylko dwie umowy z 30 objętych kontrolą²⁵⁴. W przypadku 28 umów nierozliczone pozostawało co najmniej jedno sprawozdanie półroczne i tak:

- a) W obszarze pomocy pokrzywdzonym - sprawozdania za II połowę 2023 r. zostały rozliczone tylko w przypadku dwóch badanych umów (tj. OPP w Warszawie-Pradze i w Rzeszowie), nierozliczone pozostawały trzy sprawozdania za I połowę 2024 r. (tj. OPP w Kielcach i Radomiu oraz Specjalistyczne Centrum Wsparcia) oraz za II połowę 2024 r.²⁵⁵.
- b) W obszarze pomocy postpenitencjarnej – według stanu na 9 maja 2025 r. nierozliczone pozostawały sprawozdania za II półrocze 2024 r. wszystkich badanych umów, a także sprawozdania za I półrocze 2024 i II półrocze 2023 r. złożone przez Fundację Dies Mei oraz Stowarzyszenie EMAUS.

²⁵⁴ Ostatnie sprawozdania przedłożone w ramach dwóch umów realizowanych przez AWS (DFS-V.7211.1.2020 i DFS-V.7211.10.2020) zostały rozliczone odpowiednio 28 listopada 2023 r. oraz 1 grudnia 2023 r.

²⁵⁵ Z wyłączeniem OPP w Kielcach i Radomiu, które z uwagi na odstąpienie od realizacji umów przez prowadzące je podmioty nie obowiązywały w tym czasie.

- c) W obszarze przeciwdziałania przyczynom przestępczości – nierozliczone pozostawały sprawozdania za II półrocze 2023 r. wszystkich umów z wyjątkiem projektów realizowanych przez Stowarzyszenie Przeworsk – Powiat Bezpieczny oraz AWS. Natomiast spośród pięciu umów obowiązujących w 2024 r. rozliczone zostało tylko sprawozdanie za I półrocze złożone przez Stowarzyszenie Przeworsk – Powiat Bezpieczny.

(akta kontroli: T. XXXIV str. 521-537)

Do 30 czerwca 2024 r. w komórce właściwej do obsługi Funduszu istniały wydziały odpowiadające obszarom funkcjonowania Funduszu. Zatrudnieni w nich pracownicy pełnili funkcje opiekunów umów, a do ich zadań należało zarówno rozliczanie dotacji, jak i obsługa bieżących spraw wynikających z zadań realizowanych przez beneficjentów dotacji. Opiekunowie mieli pod opieką od kilku do kilkunastu podmiotów. W związku z tym, jak wyjaśniali oraz zeznawali, nie mieli realnych możliwości weryfikacji otrzymywanych sprawozdań w terminie 30 dni.

(akta kontroli: T. XVI str. 1-37, 134-156, 449-501)

Do opóźnień w rozliczeniach przyczyniały się również liczne błędy identyfikowane w przedkładanych sprawozdaniach. Pomimo zamieszczenia w umowach zawieranych od 2022 r. postanowień o możliwości uznania kosztów administracyjnych za niekwalifikowalne w przypadku przekazywania sprawozdań z powtarzalnymi błędami, postanowienie to nie było stosowane. Opiekunowie zadań otrzymali za to nieformalne wytyczne od kierownictwa DFS, aby do skutku egzekwować od beneficjentów dotacji przedłożenie prawidłowo wypełnionych dokumentów sprawozdawczych.

(akta kontroli: T. XVI str. 1-37, 157-175, 449-462, 478-501; T. XXII str. 128-240)

Ówczesny Podsekretnarz Stanu w MS Marcin Romanowski odmówił udzielenia wyjaśnień z uwagi na grożącą mu odpowiedzialność karną, a ówczesny Dysponent Funduszu Zbigniew Ziobro nie udzielił wyjaśnień pomimo wystosowanego w toku kontroli żądania.

Dysponent Funduszu Adam Bodnar wyjaśnił, iż wdrożył zmiany o charakterze organizacyjnym, tj. w komórce właściwej do obsługi Funduszu wydzielił wydział specjalizujący się w procesie rozliczeń. Z założenia nowa struktura ma pozwolić na efektywniejszy nadzór nad realizacją projektów, które zostaną wyłonione do finansowania przy okazji kolejnych konkursów. Dostrzega również potrzebę zwiększenia potencjału kadrowego departamentu, a ponadto planuje przeprowadzić postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, w ramach którego wyłoniony zostanie wyspecjalizowany podmiot zewnętrzny mający docelowo wesprzeć pracowników w prowadzeniu rozliczeń.

(akta kontroli: T. XVI str. 545-603, T. XXII str. 241 poz. 2-5)

NIK nie neguje celowości opisanych powyżej działań Dysponenta. Zwraca jednak uwagę, iż zmiany wprowadzone z dniem 1 lipca 2024 r. wskutek reorganizacji w komórce właściwej do spraw obsługi Funduszu nie przyczyniły się do usprawnienia procesu rozliczeń dotychczas zawartych umów. Referentom spraw zostało bowiem przypisanych do rozliczenia po kilkanaście sprawozdań. Zarówno ich liczba, jak i obszerność poddawanych analizie dokumentów nadal uniemożliwiała dokonanie weryfikacji w przewidzianym do tego terminie. Do opóźnień przyczyniły się również liczne zmiany kadrowe zwłaszcza na szczeblu kierowniczym komórki organizacyjnej, które miały miejsce zarówno w I połowie 2024 r., jak i w 2025 r. Każda decyzja kierunkowa podejmowana przez nowe kierownictwo wymagała poznania specyfiki funkcjonowania Funduszu.

(akta kontroli: T. XVI str. 449-462, 478-501)

NIK zwraca również uwagę, iż brak terminowego rozliczania dotacji miał negatywny wpływ na sprawozdania budżetowe, które nie odzwierciedlały faktycznej struktury kosztów oraz stanu Funduszu.

W sporządzonych przez Dysponenta sprawozdaniach Rb-40 z wykonania określonego w ustawie budżetowej planu finansowego Funduszu Sprawiedliwości oraz sprawozdaniach Rb-33 z wykonania planu finansowego Funduszu, wg stanu na ostatni dzień grudnia każdego roku objętego kontrolą (2021-2024) w pozycji „Pozostałe środki obrotowe” (wykonanie) wykazano następujące kwoty:

- na koniec 2021 roku - 152 464,2 tys. zł,
- na koniec 2022 roku - 132 828,4 tys. zł,
- na koniec 2023 roku - 196 272,8 tys. zł,
- na koniec 2024 roku - 241 363,3 tys. zł.

Powyższe kwoty dotyczyły przede wszystkim udzielonych dotacji, które nie zostały rozliczone w terminach przewidzianych w art. 152 ust. 2 ufp i tym samym nie zostały zaewidencjonowane w księgach rachunkowych Funduszu, jako koszt danego roku budżetowego i/lub jako ewentualne należności wynikające z tytułu zwrotów nieprawidłowo wykorzystanych dotacji.

(akta kontroli: T. II str. 1-6, 151-153, 256-260; T. V str. 416-423)

Sporządzane w ten sposób sprawozdania budżetowe uniemożliwiały ich odbiorcom zarówno dokonanie realnej oceny sytuacji Funduszu, jak i weryfikację działań Dysponenta.

6. Dysponent wszczynał postępowania administracyjne głównie w celu uniknięcia niedochowania terminu określonego w art. 152 ust. 2 ufp.

W związku z opisanymi powyżej problemami w rozliczaniu umów, Dysponent Funduszu wdrożył w okresie objętym kontrolą praktykę wszczynania, w przypadku wystąpienia ryzyka niedochowania terminu wynikającego z art. 152 ust. 2 ufp, postępowań administracyjnych w sprawie kontroli prawidłowości wydatkowania dotacji. Postępowania wszczynane były w odniesieniu do sprawozdań składanych przez wykonawców za II połowę roku, w ramach których dokonywane było całościowe rozliczenie dotacji wypłaconej w danym roku. Względem każdej umowy spośród 30 objętych szczegółowym badaniem NIK wszczęto przynajmniej jedno postępowanie administracyjne. Według stanu na dzień 30 czerwca 2024 r. łączna liczba wszczętych postępowań względem badanych umów wyniosła 77, z czego zakończonych zostało 48. Najkrótsze trwało 27²⁵⁶, najdłuższe 327 dni²⁵⁷. Wszystkie 48 zakończonych postępowań zostało umorzonych w całości po rozliczeniu dotacji za poszczególne lata.

Z wyjaśnień i zeznań złożonych przez dotychczasowych opiekunów zadań wynika, iż postępowania wszczynano za każdym razem, gdy istniało ryzyko niedochowania terminu przewidzianego na rozliczenie dotacji przekazanej na dany rok.

(akta kontroli: T. XVI str. 26-37, 449-477; T. XXII str. 53 poz. 2493-3494; T. XXXIII str. 332-336)

Dysponent Funduszu Adam Bodnar wyjaśnił, iż podjął decyzję o wyeliminowaniu praktyki każdorazowego wszczynania postępowań administracyjnych. Podstawę

²⁵⁶ Dwa postępowania administracyjne w sprawie kontroli prawidłowości wydatkowania dotacji otrzymanych przez AWS na 2023 r. w ramach umów DFS-V.7211.1.2020 oraz DFS-V.7211.10.2020.

²⁵⁷ Postępowanie administracyjne w sprawie kontroli prawidłowości wydatkowania dotacji otrzymanej przez Stowarzyszenie Fidei Defensor na 2021 r. w ramach umowy DFS-VII.7211.32.2020.

powyższej decyzji stanowiła opinia prawna, zgodnie z którą niezatwierdzenie przez Dysponenta sprawozdań w wyznaczonym 30 dniowym terminie nie stanowi przesłanki do wszczęcia postępowania administracyjnego.

(akta kontroli: T. XXII str. 241 poz. 2-5)

Postępowania administracyjne prowadzone po 30 czerwca 2024 r. nie podlegały szczegółowej analizie w niniejszej kontroli. NIK zwraca jednak uwagę, iż decyzja Dysponenta dotycząca zaprzestania każdorazowego wszczynania postępowań nie stanowi rozwiązania rzeczywistego problemu, którym jest nierozliczanie dotacji w ustawowym terminie. W ocenie NIK postępowania wszczęte i zakończone w okresie objętym kontrolą miały charakter pozorny, a wypracowana praktyka miała na celu wyłącznie uniknięcie odpowiedzialności za nieterminowe rozliczanie dotacji. Zgodnie bowiem z art. 8 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, niezatwierdzenie w terminie przedstawionego rozliczenia dotacji stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Z kolei postanowienia zawartych dotychczas umów przewidywały przekazywanie dotacji w układzie rocznym i takie samo ich rozliczanie. W ocenie NIK bez rozwiązania problemu systemowego, jakim jest brak wystarczających sił i środków w stosunku do zakresu realizowanych zadań, sytuacja niedochowania obowiązujących terminów rozliczania dotacji będzie się powtarzać.

7. Przyjęte przez Dysponenta rozwiązania dotyczące kosztów administracyjnych nie zapewniały ich racjonalnego i gospodarnego wykorzystania przez beneficjentów dotacji

- a) Od połowy 2019 r. Dysponent Funduszu znacząco zwiększył (z 15% do 25%) wysokość możliwych do wykorzystania kosztów administracyjnych, w ramach których mogły być pokrywane koszty pośrednie wykonawców ponoszone w związku z zadaniami zleconymi przez Dysponenta. Odsetek kosztów administracyjnych był co do zasady stały i nie został on zróżnicowany w zależności od wartości umowy, jej charakteru czy też jej przedmiotu. Należy przy tym podkreślić, iż zbadana próba umów wykazała, że o ile zadania z zakresu pomocy postpenitencjarnej i pomocy pokrzywdzonym generowały w poszczególnych przypadkach istotne koszty zaliczane do kategorii administracyjnych²⁵⁸, to umowy dotyczące przeciwdziałania przestępczości generowały takie koszty w stopniu znacząco mniejszym, lub wręcz znikomym.

W umowach dotacji Dysponent wskazał, że koszty administracyjne będą rozliczane w sposób ryczałtowy i traktowane jako wydatki poniesione (§ 4 ust. 5 umów). Nie zobligował beneficjentów do gromadzenia dokumentów finansowo-księgowych związanych z kosztami administracyjnym (§ 9 ust. 8), a także nie określił katalogu zamkniętego tych kosztów. Ponadto, w umowach dotacji wyłączono możliwość kontrolowania wydatkowania kosztów administracyjnych przez Dysponenta.

Tak przyjęty system powodował, że niektórzy wykonawcy traktowali te środki jako własne i przeznaczali niewykorzystaną część lub też nawet wszystkie środki otrzymane z tytułu wydatków administracyjnych na zadania niezwiązane z projektem. Na przykład:

²⁵⁸ M.in. koszty wynajmu i utrzymania ośrodków oraz lokalnych punktów, w tym czynsz, opłaty za media.

- Fundacja Alegoria nie wykorzystwała łącznie kwoty 1 116,6 tys. zł pobranej jako koszty administracyjne i przeznaczyła ją na swoje cele statutowe²⁵⁹;
- AWS nie wykorzystwała łącznie kwoty 1 307,3 tys. zł pobranej jako koszty administracyjne i wykazała ją jako zysk jednostki;
- Fundacja WSAA nie wydatkowała 81,6 tys. zł pobranych jako koszty administracyjne, a 53 tys. zł z kosztów administracyjnych wydatkowała na cele niezwiązane z realizacją projektu lub które nie były niezbędne do jego realizacji;
- Fundacja Profeto.pl pobrała środki na wydatki administracyjne w łącznej kwocie 12 762,5 tys. zł, podczas gdy w wyniku kontroli NIK ustalono, iż za kwalifikowalne można było uznać jedynie koszty administracyjne w wysokości 1 268,4 tys. zł (tj. 9,9% kosztów administracyjnych).

Wskazane powyżej postanowienia umów dotacji oraz przyjęty przez niektórych wykonawców sposób ich interpretowania pozostawały w sprzeczności z przepisami rozporządzenia w sprawie Funduszu, które wykluczały możliwość ryczałtowego, nieudokumentowanego wykorzystania kosztów administracyjnych, i tak:

- zgodnie z § 31 ust. 1 rozporządzenia wykorzystywanie środków uzyskanych z Funduszu opiera się na zasadzie zgodności z celami, na jakie zostały one pozyskane oraz na warunkach określonych w umowie. Twierdzenia beneficjentów, iż w zakresie wykorzystania środków z dotacji zobligowani byli jedynie postanowieniami zawartych umów były zatem nieuprawnione;
- gromadzenie, wydatkowanie i rozliczanie środków otrzymanych z Funduszu przeprowadza się wyłącznie za pośrednictwem odrębnego rachunku bankowego (§ 31 ust. 2 rozporządzenia);
- środki dotacji niewykorzystane przez wnioskodawcę oraz przychody z tytułu oprocentowania tych środków na rachunku bankowym zwraca się na rachunek Dysponenta na zasadach określonych w ufp (§ 31 ust. 3 rozporządzenia) – brak jest zatem możliwości, aby niewydatkowana część dotacji, w tym również z tytułu kosztów administracyjnych, była traktowana jako przychód wykonawców umów, lub była przeznaczana na finansowanie ich celów statutowych;
- realizacja powierzonego zadania zostaje rozliczona z Dysponentem na podstawie poniesionych kosztów (§ 33 rozporządzenia).

Odnosząc się natomiast do umów dotacji zawieranych z beneficjentami środków Funduszu należy zauważyć, że wprowadzając ryczałtowe rozliczanie kosztów administracyjnych Dysponent nie dokonał zmiany innych postanowień umów, które określały sposób wykorzystania i rozliczania dotacji. Zgodnie z § 3 ust. 1 umów wykonawcy zobowiązani byli do wykorzystania dotacji wyłącznie na realizację przedmiotu umowy. Przyznana dotacja nie mogła być zatem przeznaczona na jakiegokolwiek inne cele niż realizacja przedmiotu umowy. Przepis ten znajduje potwierdzenie w § 4 ust. 1 umów dotacji, który definiuje kategorię kosztów administracyjnych, ale jednocześnie stanowi, że muszą być one związane z realizacją przedmiotu umowy. Dodatkowo w § 9 pkt 2 i 3 umowy wykonawcy zobowiązali się do bieżącego i kompletnego prowadzenia

²⁵⁹ W tym 13 tys. zł niewykorzystanych kosztów administracyjnych w projekcie Busol@ (nr umowy DFS-II.7211.50.2021) oraz 1 103,6 tys. zł - w projekcie Horyzonty (nr umowy DFS-II.7211.134.2020).

dokumentacji rzeczowej i księgowej, zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej otrzymanych od Dysponenta środków dotacji (w tym również kosztów administracyjnych).

(akta kontroli: T. XVII str. 333-348, T. XXII str. 52 poz. 2477-2479, str. 53 poz. 2482-2489, str. 241 poz.11, T. XXII str. 241-242 poz. 11-33)

W ocenie NIK ustanowienie przez Dysponenta niespójnych regulacji prawnych stwarzało zatem istotne ryzyko niewłaściwej interpretacji uregulowań w zakresie wykorzystania, dokumentowania i rozliczania kosztów administracyjnych.

Ówczesny Podsekretarz Stanu w MS Marcin Romanowski odmówił udzielenia wyjaśnień z uwagi na grożącą mu odpowiedzialność karną, a ówczesny Dysponent Funduszu Zbigniew Ziobro nie udzielił wyjaśnień pomimo wystosowanego w toku kontroli żądania.

(akta kontroli: T. XVI str. 545-603)

Dysponent Funduszu Adam Bodnar wyjaśnił, że ryczałtowy charakter rozliczania kosztów administracyjnych jest powszechnie wykorzystywany przy rozliczaniu dotacji. Zaznaczył, że w przypadku projektów europejskich „dokumenty księgowe dotyczące kosztów pośrednich nie podlegają wymogom ewidencyjnym dotyczącym dokumentacji projektu, co oznacza, że wydatki z nimi związane nie podlegają kontroli na miejscu czy w trakcie weryfikacji wniosków o płatności. Rozwiązanie takie ustalane jest na poziomie dokumentów regulujących realizację programów finansowanych ze środków europejskich i wynika z założonego dążenia do realizacji projektów w sposób maksymalnie efektywny”.

(akta kontroli: T. XXII str. 241 poz. 2-5)

Podsekretarz Stanu Zuzanna Rudzińska-Bluszcz wyjaśniła, że w celu częściowego wyeliminowania niewłaściwego wydatkowania dotacji w zakresie kosztów administracyjnych Dysponent w ogłaszanych konkursach w 2024 r. określił zamknięty katalog tych kosztów. Dodała, że w nowych umowach²⁶⁰ wprowadzono postanowienia pozwalające na weryfikację kosztów administracyjnych pod kątem ich celowości i racjonalności w trakcie ich rozliczania. Zastrzegła jednak, iż nie wyklucza powrotu do ryczałtowych rozliczeń kosztów administracyjnych, jako iż jest to standardowa praktyka przy udzielaniu wsparcia finansowego ze środków europejskich.

(akta kontroli: T. XXII str. 241-242 poz. 11-31)

NIK zwraca uwagę, że problematyczna była również wysokość tych ryczałtowych kosztów (25% kwoty dotacji), która była co do zasady stała i niezróżnicowana w zależności od wartości umowy, jej charakteru czy też jej przedmiotu. W poszczególnych przypadkach racjonalnym może być przyjęcie pewnej ryczałtowej kwoty kosztów administracyjnych, jednakże powinna ona wynikać z rzetelnej oceny charakteru zleconego zadania, jego przedmiotu oraz wszystkich możliwych kosztów jego realizacji.

(akta kontroli: T. XXIV str. 1-9)

- b) Koszty administracyjne nie były naliczane od wartości kosztów merytorycznych, tj. prawidłowo poniesionych kosztów realizacji zadań wskazanych w załączniku do umowy, lecz od kwoty przyznanej dotacji,

²⁶⁰ W ofercie na CPD wymagano wyszczególnienia rodzajów wydatków na które będą ponoszone wydatki administracyjne wraz z określeniem ich wysokości.

tj. wartości wypłaconej dotacji (łącznie z samymi kosztami administracyjnymi czy też niewykorzystaną kwotą dotacji) po odjęciu wydatków uznanych przez Dysponenta za niekwalifikowalne. Oznacza to, że faktycznie rozliczane na koniec każdego roku koszty administracyjne uzależnione były co prawda od kwoty kosztów merytorycznych, tj. w przypadku niewydatkowania lub wydatkowania niezgodnie z przeznaczeniem kosztów merytorycznych były one proporcjonalnie pomniejszane, niemniej jednak ostatecznie stanowiły one praktycznie nawet 33% wartości zadania merytorycznego (od około 90 tys. zł do 12 760 tys. zł w przypadku poszczególnych umów objętych niniejszą kontrolą).

Jeden z opiekunów projektów zeznał, że taki sposób wyliczenia kosztów administracyjnych od kwoty ogólnej (w którą wchodziły koszty administracyjne i koszty merytoryczne) był akceptowany przez byłe kierownictwo DFS. Dysponent wyjaśnił, że po dokonanych analizach w 2024 r. zastosował nową metodę wyliczania kosztów administracyjnych. NIK ustaliła, że w praktyce nie odbiegała ona jednak od stosowanej wcześniej metodyki obliczania kosztów administracyjnych i w przypadku uznania całości wydatków za kwalifikowalne nie wpłynęła na wysokość pobieranych kosztów. Taką konstrukcją Dysponent zastosował również w umowach zawartych w 2024 r. na utworzenie Centrów Praw Dzieci.

Podsekretarz Stanu Zuzanna Rudzińska-Bluszcz wyjaśniła, że w umowach, które zostaną zawarte z podmiotami wyłoniłymi w konkursach ogłoszonych w 2024 r. zmniejszono poziom kosztów administracyjnych do 10% wydatków planowanych na realizację zadania oraz wprowadzono zasadę ich rozliczania według rzeczywiście ponoszonych wydatków. Dodała, że zmieniając procentowy limit kosztów administracyjnych wzorowała się na limicie „stosowanym dla kosztów pośrednich w dużych projektach finansowanych ze środków europejskich”. Wskazała, że procent ten jest niski, jednak wydaje się być adekwatny do zakresu realizowanych zadań.

NIK nie neguje faktu czerpania z wzorów stosowanych przy rozliczaniu innych projektów, jednak zwraca uwagę, że skala stwierdzonych nieprawidłowości w pełni uzasadnia potrzebę wdrożenia systemu monitorowania i kontroli kosztów administracyjnych przez Dysponenta.

(akta kontroli: T. XXII str. 52-53 poz. 2477-2491, str. 241 poz. 2-5, 11, str. 243 poz. 39, 47, 56)

8. Doprowadzenie do niecelowego i niegospodarnego wydatkowania kwoty 66 mln zł na rzecz Fundacji Profeto.pl

Rażącym przykładem niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych przez Dysponenta Funduszu Sprawiedliwości jest realizacja umowy nr DFS-II.7211.58.2020 z Fundacją Profeto na budowę i funkcjonowanie Specjalistycznego Centrum Wsparcia – „Archipelag – wyspy wolne od przemocy”. Ustalenia kontroli wykazały, że Dysponent nie tylko nie nadzorował realizacji tej umowy, ale jego działania noszą wręcz znamiona współdziałania w defraudacji środków publicznych. Stwierdzono w szczególności, że:

- Dysponent nie zabezpieczył interesów Skarbu Państwa ignorując fakt, że działka na której prowadzona była inwestycja finansowana ze środków Funduszu Sprawiedliwości jest przedmiotem współwłasności, a co za tym idzie również powstający budynek z mocy prawa stał się przedmiotem współwłasności. Należy zauważyć, że współwłaściciel nieruchomości – Zgromadzenie Księża Najświętszego Serca Jezusowego zwiększyło swój

majątek ze środków dotacji, nie będąc stroną umowy z Dysponentem i nie mając z tego tytułu żadnych zobowiązań wobec Skarbu Państwa.

- Dysponent zawarł z Fundacją Profeto.pl siedem aneksów do umowy, które skutkowały zwiększeniem kwoty dotacji łącznie o 55 541 tys. zł (128,1% w stosunku do pierwotnej kwoty) oraz wprowadzał korzystne dla Fundacji postanowienia: dopuszczając wykorzystywanie pomieszczeń w ramach Centrum do celów własnych Fundacji (aneks nr 4), zwiększając niezgodnie z postanowieniami ogłoszenia konkursowego wysokość kosztów administracyjnych z 9 257 tys. zł do 19 653,7 tys. zł (aneksy nr 5 i 6) oraz ograniczając możliwość naliczenia kar umownych lub rozwiązania umowy przez Dysponenta. Decyzje dotyczące zwiększenia dotacji nie zostały poprzedzone rzetelną analizą (cały proces decyzyjny oraz procedowanie przedmiotowych aneksów w MS trwały od jednego do czterech dni) oraz zostały podjęte pomimo nieprzedstawienia przez Fundację jakichkolwiek kalkulacji, czy dokumentów uzasadniających przyczyny oraz wysokość zwiększenia kosztów realizowanego projektu. Ograniczenie możliwości rozwiązania umowy dotacji przez Dysponenta zostało wprowadzone do aneksu nr 5, pomimo że Fundacja formalnie nawet nie ubiegała się o takie zmiany;
- Dysponent akceptował koszty poniesione przez Fundację niezgodnie z prawem i nie reagował w sytuacji, w której finansowana przez niego inwestycja stanowiła przez okres blisko 1,5 roku samowolę budowlaną. Ze względu na zmianę bryły budynku pierwotny projekt budowlany zatwierdzony w 2021 r. wymagał zmiany, która została zatwierdzona dopiero w 2023 r. W tym okresie (listopad 2021 r. - marzec 2023 r.) wydatkowano 27 738,1 tys. zł na budowę, która odbywała się według zamiennego (niezatwierdzonego prawomocną decyzją właściwego organu) projektu budowlanego, czyli w sposób niezgodny z art. 28 ustawy prawo budowlane. Wydatki te dotyczyły robót prowadzonych niezgodnie z przepisami prawa powszechnie obowiązującego i na podstawie § 3 ust. 9 lit. g umowy dotacji stanowiły wydatek niekwalifikowalny;
- Dysponent akceptował sprawozdania półroczne przekazane przez Fundację Profeto, pomimo iż – jak wykazała kontrola wykonania ww. umowy dotacji przeprowadzona przez NIK w Fundacji - wykonawca przekazywał w nich nieprawdziwe informacje na temat stanu realizacji inwestycji oraz zawyżał koszty kwalifikowalne. Dysponent całkowicie opierał się na jednostronnych oświadczeniach Fundacji i nie weryfikował rzeczywistego stopnia zaawansowania robót. Akceptował również lakoniczne i niejednoznaczne zakresy wykonanych robót podanych przez Fundację w przekazanej dokumentacji, nie zgłaszając do niej żadnych uwag i nie żądając dodatkowych wyjaśnień. Przykładowo zaakceptował osiem faktur na roboty budowlane (bez wskazania zakresu) na łączną kwotę 3 690, tys. zł, pomimo że dotyczyły one robót już wcześniej opłaconych ze środków Funduszu. Opiekun projektu K.G. zeznała, że nie widziała kosztorysu tej inwestycji oraz „chyba nie widziała” projektu budowlanego. Akceptacja niezgodnych z prawdą sprawozdań miała miejsce za okresy: I półrocze 2020 r., II półrocze 2021 r., I i II półrocze 2022 r oraz II półrocze 2023 r. i dotyczyła wydatków na łączną kwotę 10 808 tys. zł. Składanie sprawozdań zawierających nieprawdziwe dane pozwalało ukryć fakt pobrania przez Fundację dotacji w nadmiernej wysokości na dany rok. Jednocześnie, powiązanie w umowie dotacji wysokości należnych kosztów administracyjnych z kosztami merytorycznymi umożliwiało pobieranie środków na koszty administracyjne w maksymalnym, przyznanym na dany rok, limicie;

- Dysponent w sposób nierzetelny przeprowadził kontrolę umowy realizowanej przez Fundację Profeto.pl, w wyniku której wytworzony został protokół z dnia 1 września 2022 r. podpisany przez ówczesnego Dyrektora DFS oraz wystąpienie pokontrolne (znak: DFS-X.7231.4.2.2022). Pracownicy przeprowadzający ww. kontrolę nie mieli doświadczenia w badaniu wysokobudżetowych robót budowlanych i nie byli w stanie rzetelnie przeprowadzić czynności kontrolnych. Osoby przeprowadzające kontrole zeznały, że niemożliwe było rzetelne przeprowadzenie czynności kontrolnych bez posiadania przez audytorów ze strony MS specjalistycznej wiedzy w zakresie budownictwa i rozliczania tego typu inwestycji oraz że nikt w DFS nie posiadał takiej wiedzy. Należy zauważyć, iż w tym okresie, o ile stan zaawansowania robót odpowiadał już przedstawionemu w sprawozdaniach²⁶¹, to nadal, do marca 2023 r., budowa stanowiła samowolę budowlaną. Również z zeznań byłego Dyrektora DFS T. M. wynika, że kontrola miała zostać tak przeprowadzona, aby w jej trakcie nie można było znaleźć żadnych poważnych nieprawidłowości;
- wszystkie wymienione powyższej działania Dysponenta (zwiększanie wysokości dotacji, akceptowanie wydatków, w tym na zakup wyposażenia i sprawozdań Fundacji, wypłata kolejnych transz dotacji, rezygnowanie z określonych pierwotnie w umowie możliwości naliczenia kar umownych lub rozwiązania umowy) miały miejsce w sytuacji, w której zarówno Dysponent, jak i Fundacja od początku mieli świadomość²⁶², że obiekt wybudowany ze środków dotacji nie zostanie przynajmniej do 2030 r. odebrany do użytkowania²⁶³ i nie będzie w nim możliwe świadczenie pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem. Doprowadziło to do sytuacji, w której w wybudowanym za 66 087,4 tys. zł publicznych środków obiekcie, brak jest możliwości realizowania zadań, które były wskazywane w ofercie Fundacji, jako uzasadnienie całej inwestycji. Zdaniem NIK świadomość zarówno po stronie Dysponenta jak i Fundacji w zakresie opisanych wyżej nieprawidłowości²⁶⁴ nosi znamiona defraudacji środków publicznych, które zgodnie z postanowieniami umowy i rzeczywistym stanem realizacji projektu, nie należały się Fundacji.

Powyższe zdaniem NIK było działaniem niegospodarnym i pozostającym w rażącej sprzeczności z zasadami wydatkowania środków publicznych. W świetle ustaleń NIK, cała powyższa kwota (66 087,4 tys. zł), powinna zatem zostać uznana za niekwalifikowalną i podlegającą zwrotowi.

Ówczesny Podsekretarz Stanu w MS Marcin Romanowski odmówił udzielenia wyjaśnień z uwagi na grożącą mu odpowiedzialność karną, a ówczesny Dysponent Funduszu Zbigniew Ziobro nie udzielił wyjaśnień pomimo wystosowanego w toku kontroli żądania.

W dniu 10 marca 2025 r. kontrolujący, działając na podstawie art. 51 ust. 1 i ust. 4 ustawy o NIK, poinformowali Dysponenta Funduszu o stwierdzeniu w toku kontroli umowy nr DFS-II.7211.58.2020 okoliczności wskazujących na bezpośrednie niebezpieczeństwo powstania znacznej szkody w mieniu oraz

²⁶¹ Roboty budowlane wykazane w sprawozdaniu jako wykonane w 2021 r. zostały w rzeczywistości wykonane w I półroczu 2022 r.

²⁶² Dysponent Funduszu miał świadomość problemów z podłączeniem działki do mediów chociażby z zapytań dziennikarskich.

²⁶³ Ze względu na brak możliwości podłączenia nieruchomości do sieci wodno-kanalizacyjnej co najmniej do 2030 r. oraz postanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zakazujące innych sposobów odprowadzania nieczystości płynnych.

²⁶⁴ W szczególności przedkładanie niezgodnych z prawdą sprawozdań i ich bezkrytyczna akceptacja przez Dysponenta.

o ustaleniach kontroli wskazujących na istotne nieprawidłowości w działalności Ministerstwa Sprawiedliwości w zakresie wykonania i rozliczenia ww. umowy dotacji.

Dysponent Funduszu Minister Adam Bodnar w odpowiedzi wskazał m.in., że „(...) zgodnie z dotychczasową praktyką rozliczenie sprawozdania odbywało się na podstawie przedłożonych przez wykonawcę dokumentów w, tym dokumentów finansowo-księgowych, które stanowią potwierdzenie poniesionych wydatków. (...) sprawdzenie dokumentów przez pracownika polega jedynie na technicznym porównaniu danych zawartych na dokumencie, takich jak np. data zapłaty, kwota zapłaty, nr dokumentu z danymi wykazanymi w sprawozdaniu i widniejącymi na wyciągu bankowym oraz kompletnością wymaganego opisu dokumentów. Pracownik nie ma obowiązku weryfikacji dokumentów pod względem merytorycznym”.

NIK nie zgadza się z przedstawioną argumentacją jakoby Dysponent był zobowiązany jedynie do formalnego porównania dokumentów ze sprawozdaniem. Należy zwrócić uwagę, że umowa dotacji stanowiła (§ 10 ust. 8), że rozliczenie następuje na podstawie stwierdzenia celowości i kwalifikowalności wydatków. Ponadto zarówno rozporządzenie w sprawie Funduszu (§ 35 ust. 2) jak i umowa dotacji (§ 9 ust. 2) odnosiła się także do merytorycznego zakresu kontroli (pod względem racjonalności i legalności), do której uprawniony był Dysponent i obejmowała w szczególności: prawidłowość przebiegu i sposobu realizacji zadań, a także wykorzystania środków z Funduszu Sprawiedliwości. Przyjęcie zaprezentowanej przez Dysponenta argumentacji prowadziłoby do wniosku, że nie tylko Fundacja nie była przygotowana do realizacji takiej inwestycji, ale także Ministerstwo do sprawowania rzetelnego nadzoru nad jej realizacją, a co za tym idzie nie powinno udzielić takiej dotacji.

W marcu 2025 r. Dysponent wezwał m.in. Fundację Profeto.pl do zwrotu środków nienależnie pobranej dotacji w ramach Funduszu Sprawiedliwości w wysokości 66 087,4 tys. zł. W związku z brakiem zwrotu wskazanej kwoty Dysponent rozpoczął prace nad wydaniem decyzji administracyjnych zobowiązujących do zwrotu środków.

(akta kontroli T. XX str. 113-132; T. XXII str. 128 poz. 2, str. 129 poz. 84-86, str. 148-151 poz. 1823-2049, str. 241 poz. 7-10, str. 243 poz. 47, str. 248-433)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia negatywnie działania Dysponenta w zakresie realizacji oraz rozliczania umów dotacji na powierzanie zadań Funduszu.

Zbadana próba wykazała, że Dysponent Funduszu nie zabezpieczał w sposób należyty w zawieranych umowach interesów Skarbu Państwa, a także dopuścił do sytuacji, w której znaczna część wykonawców uzyskiwała nieuprawnione przychody z tytułu rozliczanych ryczałtowo i niedokumentowanych kosztów administracyjnych. Dysponent nadal nie wdrożył skutecznych mechanizmów nadzoru nad beneficjentami umów, a prowadzony przez niego sposób weryfikacji sprawozdań nie zapobiegał realizacji zadań w sposób rażąco sprzeczny z zasadami wyrażonymi w art. 44 ufp. Dysponent nie zapewnił również terminowego rozliczania umów dotacji, co wpływało negatywnie na sprawozdawczość i utrudniało ocenę wysokości kosztów oraz faktycznego stanu Funduszu.

Przeprowadzone badanie próby umów wykazało dalsze występowanie konfliktów interesu obejmujących osoby podejmujące decyzje o wydatkowaniu środków publicznych oraz beneficjentów tych środków. Stwierdzono także przypadki nabywania przez podmioty które zawarły umowy z Dysponentem usług od innych podmiotów lub organizacji po cenach znacznie przewyższających wartości rynkowe.

Dysponent nie weryfikował w sposób rzetelny zgodności produktów umów z tematyką umów i celami Funduszu, jak również nie sprawdzał poziomu osiągnięcia celów i rezultatów, nawet w przypadkach wykazywania w sprawozdaniach ich nieracjonalnych wartości. W rezultacie znaczna część zadań zrealizowanych w ramach objętych kontrolą umów z obszaru przeciwdziałania przestępczości, nie miała w praktyce związku z tą tematyką, ani z celami Funduszu.

OBSZAR
Opis stanu
faktycznego

5. Działania Dysponenta promujące aktywność Funduszu

W latach 2021-2023 r. na każdy rok tworzone były dokumenty strategiczne dotyczące promocji Funduszu, z czego dokument *Szkic strategii promocyjnej Funduszu Sprawiedliwości zawierający propozycję działań w 2021 r.* był dwukrotnie aktualizowany. Strategie na 2021 r. i 2023 r. zostały przygotowane przez zleceniobiorców.

W strategiach na lata 2021-2022 jako grupę docelową przyjęto osoby w wieku 18-69 lat, bez zawężania do poszczególnych kategorii odbiorców. Dokumenty te powstały w oparciu o publicznie dostępne dane lub badania przeprowadzane w poprzednich latach²⁶⁵. Rekomendowano w nich wykorzystanie stacji telewizyjnych i internetowych jako podstawowych środków przekazu uzupełnionych o kampanie radiowe i prasowe. Nie określono w nich jednak wskaźników działań informacyjnych, ani metod ich ewaluacji, a dane na których oparto strategie wzajemnie się wykluczały, co szczegółowo opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli: T. VI str. 141-145, 152-178; T. XVI str. 80-83)

Z ustaleń kontroli wynika, że w tworzenie strategii na 2023 r. miała być zaangażowana bezpośrednio ówczesna Dyrektorka DFS U.D. W dokumencie określono trzy grupy odbiorców: osoby korzystające ze wsparcia Funduszu; osoby, które potrzebują pomocy, ale z różnych przyczyn nie zwracają się do Funduszu oraz ogół społeczeństwa. Koncepcja została opracowana na podstawie różnorodnych źródeł informacji, w tym warsztatów i wywiadów²⁶⁶. W strategii wymienione zostały środki przekazu oraz kanały komunikacji w tym m.in.: media lokalne i ogólnopolskie, social media, media elektroniczne. Określono również wskaźniki efektów działań informacyjnych oraz metody ich ewaluacji, w tym także badanie opinii publicznej.

Kontrola wykazała, że co najmniej na dwóch z pięciu dokumentów o charakterze strategicznym wskazano wcześniejsze daty ich sporządzenia niż te, w których faktycznie zostały one przygotowane, co szczegółowo opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli: T. VI. str. 179-207; T. XVI str. 80- 83)

W 2024 r. działalność promocyjna Funduszu została przeniesiona z właściwości DFS/DFN do Biura Komunikacji i Promocji²⁶⁷ MS. Zastępca Dyrektora BKiP K.W. wyjaśniła, że reorganizacja w MS uniemożliwiła opracowanie strategii promocji Funduszu Sprawiedliwości na 2024 r. W tym okresie nie zawierano

²⁶⁵ Dane KRRiT; dane Fundacji Feminoteka; Centrum Praw Kobiet; wnioski dotyczące kampanii informacyjnych prowadzonych przez FS we wcześniejszych latach; dane agencji mediowych.

²⁶⁶ Materiałów pozyskanych z DFS; warsztatu z kierownictwem FS; rozmów bezpośrednich i telefonicznych z pracownikami organizacji pozarządowych realizujących zadania; raportu końcowego z badania i oceny funkcjonującej w ramach Funduszu Sprawiedliwości Sieci Pomocy Osobom Pokrzywdzonym Przystępstwem oraz rekomendacji w zakresie tworzenia Sieci. Na podstawie przygotowanej diagnozy opracowana została analiza SWOT sytuacji wizerunkowej FS.

²⁶⁷ W dalszej części wystąpienia pokontrolnego zwane BKiP.

umów na działania promujące FS. Dokonywano jedynie odbioru przedmiotu już zawartych umów. NIK ustaliła, że przedmiot jednej z umów rozliczonych w tym okresie został odebrany nierzetelnie, co szczegółowo opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli: T. VII str. 37-40, 111-116)

W latach 2021-2024 łączne wydatki poniesione przez Dysponenta bezpośrednio na działania edukacyjno-informacyjne Funduszu Sprawiedliwości wyniosły 40 791 tys. zł. Największe wydatki dotyczyły zakupu czasu antenowego (65,2%) – łącznie 180 umów na kwotę 26 586,4 tys. zł, z czego 59,6% stanowiły umowy, w ramach których poniesiono wydatki wyłącznie w 2023 r. (15 867,9 tys. zł). Zawarto również 28 umów wykonawczych²⁶⁸, w ramach których wydatkowo 13 301,5 tys. zł, z czego 69,2% w 2023 r. (9 212,9 tys. zł). Umowy wykonawcze dotyczyły m.in. zakupu mediów regionalnych, produkcji spotów reklamowych audio i wideo, obsługi kanału w social media, zakupu lokowania idei/produktu w mediach elektronicznych, zakupu kampanii w Google Display Network, zakupu artykułów sponsorowanych w mediach ogólnopolskich, przygotowania koncepcji graficznej plakatów i biuletynów wraz z drukiem i dystrybucją.

(akta kontroli: T. VI str. 117-131; T. XVII str. 202-206)

W okresie objętym kontrolą zawarto także dwie umowy cywilnoprawne na realizację usług dotyczących zaprojektowania i wykonania materiałów promocyjnych oraz przygotowania i druku ulotek o łącznej wartości 248,4 tys. zł. Zawarto również 12 umów dotyczących m.in. wsparcia usług związanych z planowaniem i zakupem mediów, wsparcia działań ukierunkowanych na umacnianie wizerunku Funduszu, rebrandingu systemu identyfikacji wizualnej, usługi copywritingu polegającej na pisaniu tekstów do publikacji i sloganów reklamowych. Łączne wydatki z tego tytułu wyniosły 654,9 tys. zł.

(akta kontroli: T. VI str. 115, 147-151; T. VIII str. 16; T. XVII str. 206)

Działania edukacyjno-informacyjne oraz promujące Fundusz realizowane były dodatkowo w ramach zawartych umów dotacji²⁶⁹. Na przykład Stowarzyszenie Przyjaciół Mediów w ramach realizacji umowy dotacji wydatkowało kwotę 5 554,2 tys. zł z tytułu organizowania i przeprowadzania akcji i przedsięwzięć informacyjnych, w tym na utworzenie trzech lokalnych portali informacyjnych²⁷⁰. DSF/DFN nie agregował jednak danych w zakresie kwot, jakie beneficjenci dotacji przeznaczali na działania promocyjne, co szczegółowo opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli: T. XVII str. 197-199)

Przeprowadzone w listopadzie 2023 r. badanie rozpoznawalności marki Fundusz Sprawiedliwości²⁷¹ wykazało, że 80% badanych wiedziało, że pomoc jest bezpłatna, a co najmniej 60% potrafiło wskazać, jakiego rodzaju może to być pomoc. Nie badano jednak, czy w wyniku przeprowadzonych działań

²⁶⁸ W 2022 r. zawarte zostały dwie umowy ramowe na udzielanie zamówień wykonawczych na realizację zadań związanych z obsługą działań informacyjno-edukacyjnych Funduszu Sprawiedliwości sygn. DFS-III.0607.1.2022/1 i DFS-III.0607.1.2022/2, w wyniku których zrealizowano 24 umowy wykonawcze, a dodatkowo w okresie 2021-2023 realizowano 4 umowy wykonawcze do umów ramowych sygn. DFS-III.0607.4.2020/2 i DFS-III.0607.4.2020/ zawartych w 2020 r.

²⁶⁹ Np. organizowanie oraz przeprowadzanie akcji i przedsięwzięć informacyjnych oraz innych projektów obejmujących komponenty kampanii społecznych, finansowanie przygotowania druku oraz kolportażu publikacji i wydawnictw.

²⁷⁰ Zob. Wystąpienie pokontrolne do Stowarzyszenia Przyjaciół Mediów sygn. LSZ.410.7.1.2024.

²⁷¹ Badanie przeprowadzono metodą CAWI - badanie wspomagane komputerowo wywiadem na panelu internetowym na ogólnopolskiej próbie liczącej 1082 osób.

promocyjnych wzrosła liczba osób, którym udzielono pomocy, co szczegółowo opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli: T. VI str. 242-259)

Szczegółowym badaniem objęto 21 umów zawartych przez Dysponenta w ramach promocji Funduszu Sprawiedliwości, w tym: siedem na zakup czasu antenowego i audycji²⁷² o łącznej wartości 6 776 tys. zł (24,7% wartości wszystkich umów na zakup czasu antenowego) dwie ramowe²⁷³, sześć wykonawczych²⁷⁴ o łącznej wartości 6 353 tys. zł (42,5% wartości wszystkich umów wykonawczych) oraz sześć cywilnoprawnych²⁷⁵, w ramach których poniesiono łączny wydatek 568 tys. zł (86,8% wydatku poniesionego z tytułu wszystkich umów zlecenia).

Szczegółowa analiza umów wykazała, że:

- co najmniej dwie²⁷⁶ zostały zawarte z naruszeniem zasady uczciwej konkurencji, a w przypadku jednej badanej umowy cywilnoprawnej²⁷⁷ wykonawca realizował na rzecz Ministerstwa Sprawiedliwości m.in. zadania niewynikające z umowy,
- pięć²⁷⁸ z siedmiu zbadanych umów na zakup czasu antenowego zostało zawartych z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych²⁷⁹ oraz Regulaminu udzielania zamówień publicznych²⁸⁰,
- trzy audycje, wytworzone w ramach jednej umowy²⁸¹, wykraczały poza tematykę promowania Funduszu Sprawiedliwości,
- materiały publikowane na podstawie jednej umowy wykonawczej²⁸² w znacznej mierze dotyczyły promocji wizerunku osoby ówczesnego

²⁷² DFS-III.0607.1.2023/1 z 17 stycznia 2023 r.; DFS-III.0607.1.2023/2 z 17 stycznia 2023 r.; DFS-III.0607.3.2022/41 z 05 września 2022 r.; DFS-III.0607.1.2023/33 z 11 maja 2022 r.; DFS-III.0607.2.2021/2 z 21 czerwca 2021 r.; DFS-III.0607.1.2023/45 z 6 lipca 2023 r.; DFS-III.0607.1.2023/65 z 3 października 2023 r.

²⁷³ Umowy DFS-III.0607.1.2022/1 i DFS-III.0607.1.2022/2.

²⁷⁴ Umowy wykonawcze nr: 8, 14, 15, 17, 20 do umowy ramowej nr DFS-III.0607.1.2022/1 oraz umowa wykonawcza nr 3 do umowy ramowej nr DFS-III.0607.1.2022/2. Umowy dotyczyły m.in. zakupu strategii i koncepcji kreatywnej kampanii, zakupu lokowania w mediach elektronicznych; przeprowadzenia badania opinii; produkcji spotów video i audio; zakupu mediów regionalnych; zakupu artykułów w dziennikach.

²⁷⁵ Umowa DFS-I.0607.6.2020 i DFS-I.0607.3.2022 obejmujące doradztwo w zakresie planowania, prowadzenia oraz rozliczania kampanii informacyjnych i promocyjnych; umowa DFS-I.0607.7.2020 i DFS-I.0607.2.2021 dot. usługi copywritingu polegającą na pisaniu tekstów do publikacji i sloganów reklamowych; umowa DFS-I.0607.1.2021 na świadczenie usług z zakresu promocji i komunikacji, umowa DFS-I.0607.2.2023 dot. czynności obejmujących wsparcie działań związanych z planowaniem i zakupem mediów w kontekście działań promocyjnych.

²⁷⁶ DFS-I.0607.2.2021 dotycząca usługi copywritingu i DFS-I.0607.1.2021 na świadczenie usług z zakresu promocji i komunikacji

²⁷⁷ DFS-I.0607.2.2021 dotycząca copywritingu.

²⁷⁸ DFS-III.0607.1.2023/1 z dnia 17 stycznia 2023 r. zawarta z Orlim Piórem Sp. z o.o., DFS-III.0607.1.2023/45 z 6 lipca 2023 r. zawarta z Orlim Piórem Sp. z o.o., DFS-III.0607.1.2023/65 z 3 października 2023 r. zawarta z Orlim Piórem Sp. z o.o., DFS-III.0607.1.2023/2 z dnia 17 stycznia 2023 r. zawarta z Spes Sp. z o.o., DFS-III.0607.3.2022/41 z dnia 05 września 2022 r., zawarta ze Słowem Niezależnym sp. z o.o.

²⁷⁹ Ustawa z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2019 r., poz. 2019 ze zm.). W dalszej części wystąpienia pokontrolnego zwana PZP.

²⁸⁰ Załącznik do Zarządzenia Nr 1/21/BF Dyrektora Generalnego Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 13 stycznia 2021 r. w sprawie regulaminu udzielania zamówień publicznych oraz obiegu dokumentacji związanej z umowami cywilnoprawnymi zawieranymi w Ministerstwie Sprawiedliwości ze zm. - dalej: Regulamin udzielania zamówień publicznych.

²⁸¹ DFS-III.0607.2.2021/2 z dnia 21 czerwca 2021 r. zawarta z Radiem Fiat.

²⁸² Umowa wykonawcza nr 3 do umowy ramowej nr DFS-III.0607.1.2022/2.

Dysponenta Funduszu i emitowano je w okresie trwającej kampanii wyborczej do parlamentu RP, co szczegółowo opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli: T. VI str. 28-30, 117-131; 147-151; T. VIII str. 1-28, 31-36; T. XVII str. 360-361)

NIK zwraca uwagę, że tym samym Dysponent Funduszu nie zrealizował wniosku sformułowanego po kontroli Izby nr P/20/037 dotyczącego ograniczenia aktywności w obszarze promocji Funduszu do upowszechniania wiedzy o dostępnych formach pomocy bezpośredniej dla beneficjentów i wyeliminowania przypadków promowania ze środków Funduszu działalności Ministra Sprawiedliwości oraz Ministerstwa Sprawiedliwości niezwiązanej bezpośrednio z funkcjonowaniem Funduszu.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Pozorny charakter dokumentów strategicznych dotyczących promocji Funduszu

Kontrola wykazała, że zarówno strategia na 2021 r. jak i jej aktualizacja zostały sporządzone w maju 2021 r., podczas gdy na dokumentach tych wskazano daty ich przygotowania odpowiednio 7 stycznia 2021 r. oraz 24 kwietnia 2021 r. Natomiast w przypadku strategii na 2022 r. nie podano daty jej sporządzenia i akceptacji. Według zeznań autora strategii dokument miał powstać na początku 2022 r.

W dokumentach strategicznych na lata 2021-2022 nie określono wskaźników działań informacyjnych, metod ich ewaluacji, a także oczekiwanych efektów. Strategie w znacznym stopniu bazowały na opisie działań podejmowanych we wcześniejszych latach. Dane, którymi uzasadniano podejmowanie określonych inicjatyw wzajemnie się wykluczały²⁸³, były nieaktualne²⁸⁴ lub zawierały zalecenia nie wynikające z treści dokumentu²⁸⁵.

(akta kontroli: T. VI str. 152-178; T. VII str. 111-114; T. IX str. 120-14; T. XVI str. 80-83; T. XVII str. 361-362, 366 poz. 134-141)

Była Naczelnik ówczesnego Wydziału Organizacji i Promocji w DFS²⁸⁶ zeznała, że w DFS nie określono sposobu przygotowywania dokumentów strategicznych, ponieważ „nikt nie miał na to pomysłu. (...) Robiliśmy jakiś dokument, aby po prostu był, ale nie dbaliśmy o szczegóły.” Dodała, że jeśli coś sprawdziło się w poprzednich latach, to powtarzano to w kolejnych. Podkreśliła także, że Podsekretarz Stanu w MS Marcin Romanowski „miał własną wizję promocji, i tak nic nie mogło przejść bez jego akceptacji czy zatwierdzenia.”

²⁸³ Na przykład w kontekście danych za II kwartał 2021 r. z jednej strony wskazywano na badania Hub Entertainment Research mówiące o wzroście konsumpcji telewizji tradycyjnej, z drugiej strony przywoływano dane KRRiT mówiące o spadku długości czasu, jaką Polacy poświęcali telewizji.

²⁸⁴ Na przykład w strategii na 2022 r. wskazano na dane KRRiT z 2020 r., pokazujące odwrotne trendy niż bardziej aktualne dane z 2021 r., które zostały już ujęte w aktualizacji nr 2 Strategii promocji Funduszu Sprawiedliwości w 2021 r.

²⁸⁵ W przypadku Strategii promocji Funduszu Sprawiedliwości w 2022 r., w rekomendacjach wskazano przygotowanie ulotki informującej o działalności Funduszu Sprawiedliwości oraz o prawach osób pokrzywdzonych przestępstwem, mimo że w całym dokumencie - poza rekomendacjami - ani słowem nie wspomniano o tej formie oddziaływania. Nie wskazano kto miałby być odbiorcą takiego materiału, w jaki sposób miałby on być dystrybuowany i w jakiej liczbie.

²⁸⁶ Od 1 lutego 2021 r. do 31 grudnia 2023 r.

(akta kontroli: T. XVI str. 80-82)

Natomiast w przypadku strategii na 2023 r., mimo iż na dokumencie wskazano datę jego sporządzenia w styczniu 2023 r., to z zeznań byłej Naczelnik ówczesnego Wydziału Organizacji i Promocji w DFS wynika, że strategia mogła powstać dopiero w III lub IV kwartale 2023 r., a część określonych w niej wskaźników opierała się na zrealizowanych już w tym roku umowach. Dodała również, że w sprawozdaniach z realizacji strategii wykazywano mniejsze niż faktyczne poziomy wykonania wskaźników, bo ówczesna Dyrektor DFS U.D. „chciała zaniżyć wykonanie, żeby to lepiej wyglądało, a nie że wszystkie wskaźniki przekraczały założenia”.

Ówczesny Podsekretnarz Stanu w MS Marcin Romanowski odmówił udzielenia wyjaśnień z uwagi na grożącą mu odpowiedzialność karną, a ówczesny Dysponent Funduszu Zbigniew Ziobro nie udzielił wyjaśnień pomimo wystosowanego w toku kontroli żądania.

(akta kontroli: T. VI str. 179 -207; T. XVI str. 80-83, 380-381, 545-565;
T. XVII str. 361-362, 366 poz. 134-141)

Zdaniem NIK powyższe ustalenia dowodzą, że przygotowanych dokumentów planistycznych nie traktowano jako podstawy do budowy efektywnej strategii komunikacyjnej, wspomagającej realizację celów Funduszu. Strategii, która miałaby na celu maksymalizację zasięgu i efektywności działań promocyjnych, przy jak najniższym koszcie, poprzez wybór odpowiednich kanałów komunikacji, które pozwoliły dotrzeć do określonej grupy odbiorców. W konsekwencji nie stanowiły one rzetelnie przygotowanego, wiążącego wyznacznika podejmowanych działań, lecz były jedynie próbą stworzenia uzasadnienia dla wydatków promocyjnych, zwłaszcza w kontekście wcześniejszych negatywnych ocen działań medialnych Dysponenta Funduszu, formułowanych m.in. przez NIK.

(akta kontroli: T. XVI str. 79-111)

Skutkiem powyższego było nie tylko niezapewnienie optymalnego doboru metod i środków wymaganych do osiągnięcia założonych celów, ale również dopuszczenie do sytuacji, w której akceptowaną praktyką była dowolność w zawieraniu i realizacji umów promocyjnych, niezależnie od założeń zawartych w strategii, i tak:

- umowa wykonawcza nr 17 przewidywała produkcję sześciu spotów audio i wideo, podczas gdy strategia - pięciu spotów;

(akta kontroli: T. VI str. 196-201; T. XII str. 266-357)

- w wyniku umowy wykonawczej nr 3 kupiono m.in. lokowanie artykułów w mediach elektronicznych o zasięgach co najmniej 500 tys. UU²⁸⁷, 1 mln UU, 2 mln UU i 5 mln UU, pomimo iż w strategii nie odnoszono się do takich zasięgów - przewidywano jedynie lokowania w mediach o zasięgach co najmniej 20 tys. UU²⁸⁸;

(akta kontroli: T. VI str. 179-207; T. XI str. 472-486; T. XII str. 1-155)

²⁸⁷ Unikalny Użytkownik (UU/Unique User) – w marketingu internetowym unikalny użytkownik to osoba, która przez określony czas (np. dzień lub miesiąc) odwiedziła witrynę internetową lub otrzymała określoną wiadomość np. reklamę.

²⁸⁸ Pomimo to, wyższe zasięgi zostały podane i wycenione w ramach obu umów ramowych. Zasięgi określone zostały jako: nie mniej niż 20 tys. UU, nie mniej niż 100 tys. UU, nie mniej niż 250 tys. UU, nie mniej niż 500 tys. UU, nie mniej niż 1 mln UU, nie mniej niż 2 mln UU, nie mniej niż 5 mln UU (w każdym przypadku dotyczyło to lokowania w okresie nie dłuższym niż 2 miesiące).

- w wyniku umów wykonawczych nr 14 i 15²⁸⁹ zakupiono ponad 3 i 5rotnie więcej lokowań artykułów w mediach elektronicznych²⁹⁰, a w przypadku artykułów w dzienniku i tygodniku o zasięgu ogólnopolskim lub regionalnym ponad 3 razy więcej artykułów²⁹¹, niż wynikało z minimum wskazanego w strategii. Przy czym w sprawozdaniach z realizacji strategii wykazywano w tym zakresie zaniżone dane²⁹². Ponadto w przypadku umowy nr 15 w zaproszeniu do składania ofert wskazano artykuł w kwartalniku o zasięgu ogólnopolskim lub regionalnym, mimo że promowanie FS w tego typu środkach przekazu nie było w ogóle wskazane w strategii. W pierwotnej ofercie w tej pozycji wykonawca zaoferował czasopismo religijne Apostoł Miłosierdzia. Oferta została przyjęta, mimo iż w strategii nie było mowy o czasopismach religijnych²⁹³.

Była Naczelnik ówczesnego Wydziału Organizacji i Promocji w DFS zeznała, że za koncepcję obu umów odpowiadał Podsekretarz Stanu w MS Marcin Romanowski, który miał posiadać listę konkretnych mediów koniecznych do uwzględnienia przy realizacji umowy. Podsekretarz Stanu w MS oczekiwał, że zamówienie będzie realizowała konkretna firma, a lista mediów miała zostać przekazana jej przedstawicielom podczas spotkania.

(akta kontroli: T. VI str. 179-216; T. XI str. 6-7; T. XIII str. 1-43, 321-322; T. IX str. 1-41, 276-279; T. XVI str. 93-99)

Z ustaleń kontroli wynika, że również w przypadku innych umów promocyjnych kluczowe decyzje dotyczące konkretnego wykonawcy, jak i postanowień umowy należały do ówczesnego Podsekretarza Stanu w MS Marcina Romanowskiego i były przekazywane ustnie pracownikom DFS przez kierownictwo tego departamentu²⁹⁴. Dotyczyło to m.in. umowy z Orlim Piórem na zakup czasu antenowego (nr DFS-III.0607.1.2023/1²⁹⁵ na kwotę 3 000 tys. zł). Powyższe potwierdziła również była Naczelnik ówczesnego Wydziału Organizacji i Promocji w DFS. Dodała, że wskaźnik wyświetleń w tej umowie „musiał być wysoki bo była to duża kwota, inaczej źle by to wyglądało”.

W wyniku złożenia ofert przez Orle Pióro Dysponent podpisał dwie dodatkowe umowy²⁹⁶ na zakup czasu antenowego na łączną kwotę 650 tys. zł, pomimo iż w dalszym ciągu obowiązywała ww. pierwotna umowa na ten rok. Obie umowy dotyczyły emitowania dokładnie tego samego spotu²⁹⁷, który emitowany był już w ramach pierwszej umowy – dodatkowe emisje dotyczyły lipca, października i listopada 2023 r. Przy czym liczba wyświetleń zaproponowana przez wykonawcę w obu dodatkowych umowach sprawiła, że średni koszt jednej odsłony wynosił 0,1 zł, gdy w pierwszej umowie koszt jednego wyświetlenia był

²⁸⁹ Umowy realizowały określone w strategii kampanie regionalne nr 1 i nr 2. Każda z umów dotyczyła promocji w 8 województwach.

²⁹⁰ W przypadku kampanii nr 2 (założone min. 50; w wykonaniu umowy 177), w przypadku kampanii nr 1 (założenie min. 50 – w wykonaniu umowy 251), przy czym dane wykazane w tych przypadkach w sprawozdaniu z realizacji strategii zostały zaniżone – wskazano odpowiednio 88 i 115.

²⁹¹ W strategii założono min. 15 artykułów w każdej kampanii, zaś wykonanie zgodnie z umowami wyniosło: 57 i 45.

²⁹² W sprawozdaniu z realizacji kampanii w III kwartale wykazano w przypadku lokowania w mediach elektronicznych odpowiednio 115 (kampania 1) i 88 (kampania 2), czyli blisko dwukrotnie mniej, niż wynosiło realne wykonanie. W przypadku liczby artykułów w sprawozdaniu wykazano: 43 (kampania 1) i 23 (kampania 2).

²⁹³ Ostatecznie publikacja ukazała się w „Kwartalniku Biblijnym”.

²⁹⁴ O czym szerzej także w dalszej części wystąpienia.

²⁹⁵ Zawarta na okres 17.01 do 17.12.2023 r.

²⁹⁶ Nr DFS-III.0607.1.2023/65, nr DFS-III.0607.1.2023/45.

²⁹⁷ Pn. „Pokolenia”, w którym połowę czasu wypowiadał się Z. Ziobro.

tańszy i wynosił 0,07 zł.

Ówczesna Dyrektorka DFS U.D. odmówiła składania zeznań, a ówczesny Podsekretarz Stanu w MS Marcin Romanowski odmówił złożenia wyjaśnień z uwagi na grożącą im odpowiedzialność karną.

(akta kontroli: T. VI. str. 117-120, 123-131, 152-201; T. IX str. 164-237; T. X str. 17-30, 44-57, 82-96; T. XVI str. 80-105, str. 380-381, 545- 565, 585-603; T. XVII str. 358-360, 364-368)

Opisane powyżej ustalenia wskazują jednoznacznie, że działania promocyjne nie były prowadzone zgodnie z rzetelnie przygotowaną strategią medialną wspomagającą realizację celów Funduszu, lecz według doraźnie podejmowanych decyzji kierownictwa MS. Uznaniowość decyzji w tym zakresie wpłynęła m.in. na nieuzasadnione zintensyfikowanie działań promocyjnych w okresie bezpośrednio poprzedzającym wybory do parlamentu RP.

2. Finansowanie ze środków Funduszu działań informacyjno-promocyjnych nieodnoszących się do jego celów

Jak wskazano wcześniej, w 2023 r. nastąpił znaczący wzrost liczby i wartości umów dotyczących promocji. Zawarto umowy na zakup czasu antenowego na kwotę o 205% większą niż w 2022 r. i o 228% większą niż w 2021 r.²⁹⁸. W przypadku umów wykonawczych wartość tych umów wzrosła w 2023 r. o blisko 320% rok do roku i o 614% w porównaniu do 2021 r.²⁹⁹.

(akta kontroli: T. XVII str. 206)

Kontrola materiałów wytworzonych w ramach 13 umów objętych badaniem wykazała, że w przypadku dwóch umów materiały te nie były powiązane tematycznie z celami Funduszu, i tak:

- a) w przypadku umowy realizowanej przez Radio Fiat³⁰⁰, w dwóch audycjach, ówczesny Podsekretarz Stanu w MS Michał Woś koncentrował się przede wszystkim na zmianach legislacyjnych w prawie karnym. Zaznaczał przy tym, że program pracy dla więźniów został zrealizowany przez „rząd Zjednoczonej Prawicy”. Natomiast w audycji poświęconej wsparciu dla ochotniczych straży pożarnych i sytuacji po pożarze w Nowej Białej, ówczesny Sekretarz Stanu w Ministerstwie Klimatu i Ochrony Środowiska Edward Siarka promował własną działalność. Podkreślił, że dzięki jego wstawiennictwu gmina uzyskała wsparcie z Funduszu.

(akta kontroli: T. VI str. 48-59 poz. 56-241; T. VII str. 1-30)

- b) w ramach umowy³⁰¹ na zakup m.in. koncepcji kreatywnej kampanii przygotowano banery z wizerunkiem Ministra Zbigniewa Ziobro i hasłem: „Pomagamy sprawiedliwie blisko 38 milionom Polaków”. które były wyświetlane w ramach kampanii Google Display w mediach elektronicznych. Hasło kampanii było spójne ze spotem realizowanym w 2023 r. „Mamy 38 milionów powodów by dbać o bezpieczeństwo”. W kontroli wykonania budżetu państwa w części 37 w 2023 r. NIK uznała, że miał on wiele cech wspólnych ze spotem wyborczym³⁰². Należy zauważyć, że trzy podmioty

²⁹⁸ W 2021 r. wartość umów wyniosła 5 102,2 tys. zł; w 2022 r. 5 481,8 tys. zł, a w 2023 r. 16 756,7 tys. zł.

²⁹⁹ W 2021 r. wartość umów wyniosła 1 515,7 tys. zł, w 2022 r. 2 582,4 tys. zł, w 2023 r. 10 826,2 tys. zł.

³⁰⁰ DFS-III.0607.2.2021/2.

³⁰¹ Umowa wykonawcza nr 3 do umowy ramowej nr DFS-III.0607.1.2022/2.

³⁰² Zob. Wystąpienie kontrolne P/24/001 Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 37 – Sprawiedliwość, str. 15.

odmówiły realizacji kampanii z uwagi na „zawartość polityczną.” Była Naczelnik ówczesnego Wydziału DFS zeznała, że wyborem koncepcji i grafik zajmowało się BKiP, przy aktywnym zaangażowaniu ówczesnego Szefa Gabinetu Politycznego Ministra M.S.

Ówczesna Dyrektor DFS U.D. odmówiła składania zeznań na podstawie art. 45 ust. 1 pkt 2 ustawy o NIK. Ówczesny Podsekretarz Stanu Marcin Romanowski odmówił udzielenia wyjaśnień z uwagi na grożącą mu odpowiedzialność karną, a ówczesny Dysponent Funduszu Zbigniew Ziobro nie udzielił wyjaśnień pomimo wystosowanego w toku kontroli żądania.

(akta kontroli: T. XII str. 1-154; T. XVI str. 100-102, 380-381, 545-565, 585-603; T. XVII str. 360-361, 364-358)

Była Naczelnik ówczesnego Wydziału Organizacji i Promocji zeznała, że „na poziomie kierownictwa stwierdzono, że należy pokazywać się więcej i częściej, jeśli są pieniądze to należy z tego korzystać. W spotach pojawiał się Minister Romanowski, potem Minister Ziobro, żeby podkreślić kto faktycznie jest Dysponentem. Polecenia zawarcia umowy i na czym się skupić przychodziły od Ministra Romanowskiego”. Świadek zaznaczyła, że mogło to mieć związek z kampanią wyborczą w 2023 r., bowiem z jej doświadczenia wynikało, że tak intensywna promocja miała miejsce w 2019 roku³⁰³, tj. w roku poprzednich wyborów parlamentarnych.

(akta kontroli: T. XVI str. 92)

W ocenie NIK, wskazane powyżej materiały wykraczały poza ramy, nawet szeroko rozumianej, kampanii promocyjnej Funduszu. NIK podkreśla, że osoby kierujące pracami organów władzy publicznej, zwłaszcza w trakcie trwania kampanii wyborczej, powinny dołożyć szczególnej staranności, aby uniknąć sytuacji, w której ich działania mogłyby zostać uznane za prowadzenie kampanii politycznej ze środków publicznych. Tymczasem, w 2023 r., bez żadnego uzasadnienia merytorycznego, wydatki na działania promocyjne Funduszu wzrosły o ponad 200% w przypadku zakupu czasu antenowego oraz ponad 300% na realizację umów wykonawczych. W spotach i audycjach występowali aktywni politycy jednego z ugrupowań politycznych, na czele którego stał ówczesny Minister Sprawiedliwości – Dysponent Funduszu. Poniesiony w ramach umowy wykonawczej nr 3 do umowy ramowej nr DFS-III.0607.1.2022/2 wydatek w kwocie 495,5 tys. zł³⁰⁴ należy także uznać za niegospodarny, co szczegółowo opisano w nieprawidłowości nr 5 w tym rozdziale wystąpienia.

3. Zawarcie umów promocyjnych z naruszeniem przepisów PZP oraz nierzetelne dokumentowanie wyboru wykonawców

- a) Niedostosowanie treści wytworzonych w ramach umów ramowych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami.

Zgodnie z art. 100 ust. 1 PZP i art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami³⁰⁵, podmioty publiczne były zobowiązane do określenia w treści umów warunków służących zapewnieniu dostępności dla osób ze szczególnymi potrzebami. Wg raportu podsumowującego pomoc pokrzywdzonym osoby z niepełnosprawnościami

³⁰³ Z ustaleń poprzedniej kontroli NIK pn. P/20/037 wynikało, że w 2019 r. zawarto 45 umów na zakup czasu antenowego o łącznej wartości 19 124,5 tys. zł.

³⁰⁴ Dotyczyło to 295,5 tys. zł za lokowanie w mediach elektronicznych, 180 tys. za kampanie Google Display oraz 20 tys. za strategię tej kampanii.

³⁰⁵ Dz.U. z 2019 r. poz. 1696, ze zm.

zgłaszające się po pomoc do Sieci Pomocy Pokrzywdzonym stanowiły w 2023 roku ponad 6% beneficjentów.

W DFS nie podejmowano działań związanych z przygotowaniem materiałów informacyjnych dla osób z niepełnosprawnościami, w tym m.in. osób głuchych, z niepełnosprawnością intelektualną, czy słabowidzących. Członkowie komisji przetargowej odpowiedzialni za przygotowanie opisu przedmiotu zamówienia publicznego prowadzącego do zawarcia umów ramowych na promocję od 2022 r.³⁰⁶ zeznali, że nie posiadali wiedzy i nie przechodzili szkoleń z zakresu dostępności dla osób z niepełnosprawnościami.

Dokumentacja zamówienia publicznego w tym zakresie została sporządzona w sposób nierzetelny i była niezgodna z art. 100 ust. 1 PZP, a ponadto z art. 4 ust. 3 ustawy o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami. Skutkiem tej nieprawidłowości było zawarcie dwóch umów ramowych na kwotę 15 000 tys. zł, w ramach których nie zagwarantowano, że osoby z niepełnosprawnościami, stanowiące istotną grupę beneficjentów FS, mogły uzyskać kompleksową wiedzę o tym, jak skorzystać z pomocy Funduszu.

Ówczesna Dyrektorka DFS U.D. odmówiła składania zeznań na podstawie art. 45 ust. 1 pkt 2 ustawy o NIK, a ówczesny Podsekretarz Stanu w MS Marcin Romanowski odmówił złożenia wyjaśnień.

(akta kontroli: T. VIII str. 162-171, 260-289, 500-508; T. XV str. 150; T. XVI str. 90-91, 317, 380-381, 545-565; T. XVII str. 178-179)

b) Zawarcie umów na zakup czasu antenowego z naruszeniem PZP.

W przypadku pięciu³⁰⁷ z siedmiu umów na zakup czasu antenowego na łączną kwotę 4 892,3 tys. zł, doszło do ich zawarcia niezgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 5 PZP. Przepis ten pozwala na prowadzenie postępowania z wyłączeniem reżimu PZP w przypadku zakupu czasu antenowego lub audycji od dostawców audiowizualnych lub radiowych usług medialnych. Umowy te dotyczyły natomiast emisji spotów wideo na portalach internetowych prowadzonych przez podmioty, z którymi zawarto umowę. Żaden z tych podmiotów, ani żaden z prowadzonych przez nich portali nie został ujęty w wykazach nadawców, czy dostawców VOD prowadzonych przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji, co oznacza że nie byli oni dostawcami audiowizualnymi.

(akta kontroli: T. VII str. 31-36; T. VIII str. 478-479; T. X str. 17-30, 44-57, 82-96, 172-183, 316-329; T. XVII str. 411)

Była Naczelnik ówczesnego Wydziału Organizacji i Promocji zeznała, że w okresie objętym kontrolą DFS nie podejmował analiz, jaki podmiot może być uznany za dostawcę audiowizualnego. Ponadto wskazała, że to nie DFS wychodził z zapotrzebowaniem na zawarcie konkretnej umowy, która miałaby realizować określone cele i efekty, lecz z inicjatywą co do zasady wychodziły same media kontaktując się z pracownikami lub dyrekcją DFS, lub też bezpośrednio z Podsekretarzem Stanu w MS Marcinem Romanowskim. Następnie Dyrektorka DFS T.M. wydawała polecenie: „trzeba zawrzeć umowę z tym i z tym. Przygotuj umowę, skontaktuj się z nimi aby przygotowali i przysłali ofertę”. Oferty miały być uzgadnianie głównie telefonicznie.

Powyższe zeznania potwierdza fakt niesporządzania wniosków o udzielenie zamówienia, które były wymagane wewnętrznym Regulaminem udzielania

³⁰⁶ Na kompleksową obsługę kampanii informacyjno-edukacyjnych, działań promocyjno-marketingowych, działań medialnych i działań z zakresu PR Funduszu sygn. DFS-III.0607.1.2022.

³⁰⁷ Umowy DFS-III.0607.1.2023/1; DFS-III.0607.1.2023/45 i DFS-III.0607.1.2023/65 zawarte z Orlim Piórem Sp. z o.o. oraz DFS-III.0607.1.2023/2 zawarta z Spes Sp. z o.o., DFS-III.0607.3.2022/41 zawarta ze Słowem Niezależnym Sp. z o.o.

zamówień publicznych³⁰⁸. Wniosek taki powinien w szczególności zawierać podstawę prawną i faktyczną wyłączenia stosowania PZP. W przypadku pięciu umów³⁰⁹ nie zidentyfikowano takich wniosków. Natomiast w przypadku jednej umowy³¹⁰ wniosek był wspólny dla dwóch podmiotów, jednak nie doprecyzowano w nim, dlaczego wybrano właśnie tych nadawców, nie wskazano na jakiej podstawie uznano, że proponowani wykonawcy są dostawcami audiowizualnych usług medialnych, a zatem nie wykazano uzasadnienia faktycznego wyłączenia stosowania PZP.

W rezultacie wydatki w łącznej kwocie 4 892,3 tys. zł na realizację ww. pięciu umów zostały poniesione z naruszeniem przepisów PZP.

Ówczesny Podsekretarz Stanu w MS Marcin Romanowski odmówił udzielenia wyjaśnień z uwagi na grożącą mu odpowiedzialność karną, a ówczesny Dysponent Funduszu Zbigniew Ziobro nie udzielił wyjaśnień pomimo wystosowanego w toku kontroli żądania. Ówczesna Dyrektorka DFS U.D. odmówiła składania zeznań na podstawie art. 45 ust. 1 pkt 2 ustawy o NIK.

(akta kontroli: T. X str. 17-30, 44-57, 82-96; T. XVI str. 83-89, 380-381, 545-565, 585-603; T. XVII str. 358-360, 364-368)

c) Prowadzenie pozornych postępowań konkurencyjnych o udzielenie zamówienia publicznego na usługi z zakresu promocji.

W przypadku dwóch umów cywilnoprawnych Dysponent zdecydował o zastosowaniu konkurencyjnego wyboru wykonawców usług z zakresu promocji, natomiast, jak wykazała kontrola, faktyczny wybór tych podmiotów został dokonany jeszcze przed zakończeniem procedury zamówienia publicznego.

W przypadku umowy DFS-I.0607.2.2021 na usługi copywritingu w ramach której wydatkowano łącznie 120 tys. zł, Radca Ministra D.J. poleciła sporządzić umowę z wykonawcą na dwa dni przed końcem formalnego terminu składania ofert. Radca Ministra D.J. zeznała, że mogło to wynikać z założenia, że wcześniej obowiązywała umowa z tym samym wykonawcą.

W ramach postępowania na wyłonienie wykonawcy usług z zakresu promocji i komunikacji (umowa nr DFS-I.0607.1.2021), na podstawie której wydatkowano łączną kwotę 90,5 tys. zł, Dysponent wysłał trzy zaproszenia do składania ofert. Kontrola wykazała, że co najmniej jeden z potencjalnych wykonawców został poproszony o nieskładanie oferty z uwagi na fakt, że umowa ta miała być zawarta z K.W., który realizował wcześniej zadania w innym departamencie MS. Z korespondencji e-mail oraz złożonych zeznań wynika, że kwestia ta była przedmiotem bezpośredniej rozmowy ówczesnego Dyrektora DFS z Podsekretarzem Stanu w MS Marcinem Romanowskim. Świadek zeznał, że wynikało to z braku możliwości przedłużenia tej osobie umowy w innym departamencie.

(akta kontroli: str. T. XVI str. 312-316; T. XVII str. 363-364, 455-456)

Z zeznań świadków wynika, że również w przypadku innych umów cywilnoprawnych ich wykonawcy byli wskazywani przez kierownictwo DFS,

³⁰⁸ Załącznik do Zarządzenia Nr 1/21/BF Dyrektora Generalnego Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 13.01.2021 r. w sprawie regulaminu udzielania zamówień publicznych oraz obiegu dokumentacji związanej z umowami cywilnoprawnymi zawieranymi w Ministerstwie Sprawiedliwości ze zm., dalej: Regulamin zamówień.

³⁰⁹ Umowy DFS-III.0607.1.2023/1; DFS-III.0607.1.2023/45 i DFS-III.0607.1.2023/65 zawarte z Orlim Piórem Sp. z o.o. oraz DFS-III.0607.1.2023/2 zawarta z Spes Sp. z o.o. oraz DFS-III.0607.1.2023/33 zawartą z Telewizją Polsat.

³¹⁰ DFS-III.0607.3.2022/41 ze Słowem Niezależnym.

jeszcze przed zakończeniem procedury ofertowej, w szczególności przez byłą Dyrektora DFS U.D.

Ówczesna Dyrektora DFS U.D. odmówiła złożenia zeznań na podstawie art. 45 ust. 1 pkt 2 ustawy o NIK.

W ocenie NIK prowadzenie zamówień publicznych dotyczących świadczenia usług w zakresie promocji Funduszu miało charakter iluzoryczny. Nie zapewniało ono przestrzegania zasady uczciwej konkurencji, a jego zasadniczym celem było wytwarzanie dokumentacji mającej uzasadnić decyzje wcześniej podjęte przez kierownictwo DFS i Ministerstwa.

(akta kontroli: T. XVI str. 79-111, 380-381)

d) Nierzetelny wybór ofert w ramach realizacji umów ramowych³¹¹.

Kontrola wykazała, że dokumentacja dotycząca ocen ofert nadesłanych w celu zawarcia umów wykonawczych do dwóch umów ramowych miała charakter pozorny i nie służyła wybraniu najkorzystniejszych ofert. Dokumenty były sporządzane w sposób nierzetelny oraz przez nieuprawnione osoby. I tak:

- w przypadku jednej umowy³¹² w dokumentacji nie odnaleziono żadnej karty oceny, w czterech³¹³ oceniającym była osoba świadcząca usługi copywritingu, a w jednym przypadku³¹⁴ oceny dokonał pracownik zatrudniony na stanowisku sekretarza w DFS. Przełożony tej osoby zeznał, że była to tylko wewnętrzna notatka nie stanowiąca podstawy do zawarcia umowy, ale w aktach sprawy nie odnaleziono innej karty oceny;
- w przypadku ocen zarówno oferty do umowy 14 jak i 15 w podsumowaniu oceny ofert w wynagrodzeniu wpisana została kwota niewynikająca z żadnej ze złożonych ofert – obie karty ocen zawierały taką samą punktację (maksymalną) z takim samym uzasadnieniem;
- w przypadku każdego postępowania prowadzącego do zawarcia umów wykonawczych kryteria oceny były takie same – bez względu na przedmiot zamówienia. Doprowadziło to do sytuacji, gdy ofertę z zakresu badania opinii publicznej³¹⁵ oceniano wg kryterium analizy i doboru mediów. Zwycięska oferta dotycząca badania opinii publicznej została oceniona pod tym kątem na maksymalną liczbę punktów, mimo że w samej ofercie nie było mowy o doborze mediów. Choć w podsumowaniu oceny ofert odniesiono się jedynie do kryterium ceny³¹⁶, to mimo to do realizacji wybrano ponad dwukrotnie droższą ofertę, która zdobyła w tej kategorii jedynie 8,34 pkt w stosunku do 20 pkt przyznanych konkurencji³¹⁷. W wybranej ofercie nie

³¹¹ Zamówienia wykonawcze do umów ramowych były udzielane na podstawie art. 314 ust. 1 pkt 3 PZP. Umowy ramowe zawarto z dwoma wykonawcami. Do każdej z umów ramowych obowiązywał cennik, w którym wskazano maksymalne stawki za poszczególne przedmioty zamówienia. Po określeniu zapotrzebowania na konkretną umowę wykonawczą zamawiający pisemnie zapraszał do składania ofert wykonawców, z którymi podpisał umowy ramowe. Umowa wykonawcza powinna zostać podpisana z wykonawcą, który złożył najkorzystniejszą ofertę na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w zaproszeniu do składania ofert.

³¹² Umowy wykonawczej nr 3 dotyczącej usług promocyjnych w okresie kampanii wyborczej prowadzonej w 2023 r.

³¹³ Umowy wykonawcze: nr 8, 14, 15 i 20.

³¹⁴ Umowa wykonawcza nr 17.

³¹⁵ Prowadząca do zawarcia umowy wykonawczej nr 20.

³¹⁶ Druga oferta nie została w ogóle oceniona wg kryterium pn. „Koncepcja kreatywna prowadzonych działań”.

³¹⁷ Wybrano ofertę Pro Polska (z ceną 71 955 zł), która zdobyła jedynie 8,34 pkt w stosunku do 20 pkt przyznanych [...], na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1233, ze zm.) NIK wyłączyła jawność

wskazano, na jakiej grupie zostanie przeprowadzone badanie, ani z jaką firmą badawczą planowana jest w tym zakresie współpraca, choć w odrzuconej ofercie było to wskazane.

Była Naczelnik ówczesnego Wydziału Organizacji i Promocji DFS zeznała, że miało to miejsce pod koniec 2023 r., „więc było wprost powiedziane, kto będzie realizował zamówienie. To wyszło od M. Romanowskiego, pewnie przekazała mi to polecenie U.D., że podmiot wybrany przez M. Romanowskiego ma wygrać postępowanie. Nikt tego nie weryfikował, nie sprawdzał, nawet oceny (...) nie były mocno rozbudowane”.

- w przypadku umowy nr 17 oceny dokonano w oparciu o kryteria ogólne do umowy ramowej, a nie przesłane w zaproszeniu do składania ofert na umowę wykonawczą;
- w przypadku umowy nr 8, zamiast wymaganych w zaproszeniu do składania ofert 8 artykułów w jednym dzienniku regionalnym o zasięgu nie niższym niż 100 tys. nakładu, wybrano ofertę zakładającą publikację w 14 dziennikach regionalnych o nakładzie od 5 000 do 13 495³¹⁸ egzemplarzy i w 5 dziennikach o nakładzie mniejszym niż 5 000 egzemplarzy. Oferta nie uwzględniała opublikowania części artykułów w prasie kobiecej, o której wspomniano w OPZ. Była Naczelnik ówczesnego Wydziału Organizacji i Promocji DFS zeznała, że w postępowaniu miała zostać wybrana Polska Press, bo oddzielnie dzienniki nie spełniałyby wymagań. Wybór oferty niezgodnej z OPZ doprowadził do niegospodarnego wydatku, co zostanie omówione w dalszej części wystąpienia.

Ówczesna Dyrektorka DFS U.D. odmówiła składania zeznań na podstawie art. 45 ust. 1 pkt 2 ustawy o NIK, a ówczesny Podsekretarz Stanu w MS Marcin Romanowski odmówił złożenia wyjaśnień powołując się na grożącą mu odpowiedzialność karną.

(akta kontroli: T. IX str. 264-277, 293-300; T. XI str. 3-4, 9-28, 156-195, 199-200, 248-249, 310-327; T. XII str. 212-248; T. XVI str. 93-105, 316, 380-381, 545-565, 585-603)

4. Brak monitorowania efektów oraz całkowitych kosztów działań promocyjnych

Kontrola umów na działania promujące Fundusz wykazała, że:

- w przypadku wszystkich siedmiu objętych badaniem umów na zakup czasu antenowego nie określono wskaźników pozwalających na zmierzenie efektów prowadzonych działań promocyjnych. W dwóch umowach na zakup czasu antenowego w radiu i TV³¹⁹ odstąpiono od określenia parametrów dotarcia do grupy docelowej (wskaźnik GRP³²⁰) służących do oceny efektywności kampanii. Wskazano jedynie liczbę audycji/emisji i ich terminy. W pozostałych pięciu umowach na emisję spotów w Internecie³²¹ również

informacji w zakresie firmy oferenta, którego oferta nie została wybrana] (z ponad dwukrotnie tańszą ofertą - ceną 30 000 zł).

³¹⁸ Nakład wynikał z oferty przekazanej przez wykonawcę.

³¹⁹ DFS-III.0607.1.2023/33 z Telewizją Polsat i DFS-III.0607.2.2021/2 z Radiem Fiat.

³²⁰ GRP (Gross Rating Point) to wskaźnik mierzący skuteczność dotarcia kampanii reklamowej do określonej grupy odbiorców. Reprezentuje on iloczyn procentowego zasięgu danej kampanii w stosunku do grupy docelowej oraz średniej liczby ekspozycji na dany przekaz reklamowy w obrębie kampanii.

³²¹ Umowy DFS-III.0607.1.2023/1; DFS-III.0607.1.2023/45 i DFS-III.0607.1.2023/65 zawarte z Orlim Piórem Sp. z o.o. oraz DFS-III.0607.1.2023/2 zawarta z Spes Sp. z o.o., DFS-III.0607.3.2022/41 zawarta ze Słowem Niezależnym Sp. z o.o.

wskazywano jedynie ogólną liczbę wyświetleń, a nie poziom dotarcia do unikalnych użytkowników (UU).

Była Naczelnik ówczesnego Wydziału Organizacji i Promocji DFS zeznała, że nie zakładano w umowach konkretnych celów, jakie powinny być osiągnięte. Dodała, że nikt nie oczekiwał, żeby w umowie były elementy umożliwiające ich weryfikację.

(akta kontroli: T. VII str. 1-36; T. X str. 17-30, 44-57, 82-96, 172-183, 292-312, 316-329, 357-366; T. XVI str. 80-89)

- w umowach nr 14 i 15 dotyczących kampanii regionalnych wskaźniki dotarcia zostały określone na niskim poziomie³²², przy czym MS w żaden sposób nie weryfikował, czy poszczególne media spełniały określone w OPZ zasięgi³²³. Odbioru umów dokonano w oparciu o oświadczenia nadawców³²⁴.

Była Naczelnik ówczesnego Wydziału Organizacji i Promocji zeznała, że wychodzono z założenia, że oświadczenia wykonawców są wystarczające, „miała zgadzać się liczba emisji, liczba publikacji. Nie sprawdzaliśmy innych elementów, np. zasięgu”. Dodała, że pracownicy DFS nie mieli narzędzi, które by na taką weryfikację w ogóle pozwalały. Dostęp do tego typu narzędzi miał mieć w 2023 r. ekspert ds. zakupu mediów, ale jak wynika z zeznań, nie proszono go o dokonywanie takiego sprawdzenia.

(akta kontroli: T. XIII str. 1-322; T. XIV str. 1-278; T. XVI str. 96-99)

Kontrola wykazała, że w Ministerstwie Sprawiedliwości nie analizowano, czy działania promujące Fundusz przekładały się w jakikolwiek sposób na liczbę wniosków składanych przez beneficjentów pomocy. Stwierdzono bowiem, że:

- w DFS nie badano efektywności działań promocyjnych prowadzonych w latach 2021-2022. Wybiórcze dane w tym zakresie uzyskano przy okazji opracowania w 2021 r. raportu z badania i oceny Sieci Pomocy Pokrzywdzonym³²⁵, a więc odnoszącego się tylko do jednego z obszarów działalności FS.

(akta kontroli: T. VI str. 242-259; T. XV str. 488, T. XVI str. 81-82)

- w zasobach DFN nie odnaleziono rocznego raportu podsumowującego działania promocyjne za 2022 r., który powinien powstać do końca kwietnia następnego roku³²⁶. Nie powstały natomiast raporty za 2023 i 2024 r.

Były Dyrektor DFN P.K. wyjaśnił, że w 2024 r. tego rodzaju dokument nie został sporządzony, bo w strukturze DFS de facto nie funkcjonował Wydział Organizacji i Promocji (nie pracowały już osoby zajmujące się tymi zagadnieniami), a z uwagi na obciążenie pracą zadania z tego obszaru nie zostały przejęte do realizacji przez inny wydział. Podsekretarz Stanu w MS Zuzanna Rudzińska-Bluszcz wyjaśniła ponadto, że raport za 2024 r. nie został sporządzony, ponieważ w okresie tym nie były prowadzone działania promocyjne.

³²² W przypadku telewizji regionalnych i internetowych - 1 GRP, zaś media elektroniczne na poziomie nie mniejszym niż 20 tys. UU, a prasa – 5 tys. egzemplarzy.

³²³ Umowy dotyczyły promowania w niszowych mediach np. w Polskiej Telewizji Regionalnej PTVR, Tele Team, Śląskiej Telewizji Miejskiej, RTVG.pl i Naszej Telewizji Sądeckiej.

³²⁴ Wskazywali np. daty emisji. W przypadku trzech lokalnych telewizji dodatkowym potwierdzeniem była fotografia telewizora w mieszkaniu, na którym emitowany był spot wskazany w umowie. Na jednym zdjęciu nie było widoczne nawet logo stacji ani data emisji.

³²⁵ Przeprowadzonego przez firmę Bluehill.

³²⁶ Zgodnie z procedurą dotyczącą tworzenia i zatwierdzania raportów podsumowujących realizację zadań Funduszu z 2020 r. i jej aktualizacją z kwietnia 2023 r.

(akta kontroli: T. VII str. 162-168; T. XVII str. 119-120, 414)

- badanie opinii publicznej poświęcone rozpoznawalności Funduszu Sprawiedliwości zostało przeprowadzone dopiero pod koniec 2023 r.³²⁷. Bezpośrednia rozpoznawalność marki została oceniona na 46%, zaznaczono jednak, że faktyczna rozpoznawalność Funduszu przekracza 50%. W badaniu nie wskazano jednak czynników, które mogły mieć wpływ na rozpoznawalność medialną FS, a nie wynikały z działań podejmowanych bezpośrednio przez Dysponenta w zakresie promocji FS, w tym materiałów medialnych wskazujących na potencjalne nieprawidłowości, które w badanym okresie były licznie publikowane w przestrzeni medialnej.

(akta kontroli: T. VI str. 242-259; T. XV str. 488; T. XVI str. 81-82)

Dysponent nie gromadził również danych dotyczących kosztów innych działań promujących Fundusz, niż te, które wynikały z umów zawieranych przez komórki organizacyjne Ministerstwa. Nie agregował danych na temat wydatków z zakresu edukacji i promocji ponoszonych przez beneficjentów umów dotacji, pomimo że wydatki takie były realizowane w ramach wszystkich umów z obszaru przeciwdziałania przyczynom przestępczości oraz w ramach Sieci Pomocy Osobom Pokrzywdzonym i Sieci Pomocy Postpenitencjarnej.

Były Dyrektor DFN P.K. wyjaśnił, że wyodrębnienie kosztów działań promocyjnych było niemożliwe w części umów. Kosztów tych nie wyodrębniono w oddzielnym zadaniu, co powodowało, że nie były również ujmowane w sprawozdaniach jako osobna pozycja.

(akta kontroli: T. VII str. 162-168; T. XV str. 158;
T. XVII str. 119-120, 197-199, 206, 404)

Opisane powyżej zaniechania powodowały, że Dysponent nie miał wiedzy, jaki był łączny koszt wszystkich działań promujących Fundusz Sprawiedliwości i edukujących na temat jego działalności. Nie weryfikował także, jakie były faktyczne rezultaty działań promocyjnych, a w szczególności, czy wpływały one na zwiększenie liczby osób korzystających ze wsparcia Funduszu. Tym samym Dysponent nie zapewnił, aby wydawanie środków publicznych odbywało się w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 3 ufp.

Należy przy tym zwrócić uwagę, że koszty poniesione w samym roku 2023 na realizację umów wykonawczych i zakup czasu antenowego wyniosły 27 582,9 tys. zł i przewyższały o prawie 3 000 tys. zł środki przeznaczone w tym okresie na psychoterapię, pomoc psychiatryczną i psychologiczną oraz pomoc prawną w ramach Programu pomocy pokrzywdzonym przestępstwem, które wynosiły łącznie 24 609,7 tys. zł.

Tymczasem z częściowych raportów będących w posiadaniu Dysponenta wynikało, że pomimo tak znacznych nakładów ponoszonych na promocję, media jako źródło informacji o tym skąd uzyskać pomoc wskazało jedynie: w przypadku informacji i reklam w Internecie – 8% badanych, w telewizji – 4% badanych; radio – 2% badanych; prasy – 1%³²⁸. W roku 2023 r. największa liczba osób - 11 292 wskazała, że źródłem wiedzy o Funduszu Sprawiedliwości i możliwej do uzyskania pomocy w ramach działającej Sieci Pomocy Pokrzywdzonym była najczęściej informacja uzyskana od znajomych. Zaledwie 391 osób dowiedziało się o działalności FS z audycji telewizyjnej, 183 osoby z audycji radiowej,

³²⁷ Wynikało z niego, że 60% osób, które miało kontakt z reklamą FS widziało ją w TV, 28% w Internecie, a 18% w radiu.

³²⁸ Opracowany w 2021 r. raport z badania i oceny Sieci Pomocy Pokrzywdzonym.

140 osób z gazety, a 2636 osób z Internetu³²⁹. O braku efektywności działań promocyjnych podejmowanych w 2023 r. może również świadczyć fakt, że mimo wzmożonych wydatków na promocję, w tym roku zaobserwowano 13% spadek liczby osób zgłaszających się po pomoc do ośrodków i punktów lokalnych prowadzonych w ramach funkcjonującej Sieci Pomocy Pokrzywdzonym.

Powyższe dane wskazują na wysokie ryzyko niskiej efektywności działań promujących Funduszu, prowadzonych przez jego Dysponenta.

Ówczesny Podsekretarz Stanu Marcin Romanowski, wskazując na grożącą mu odpowiedzialność karną, odmówił udzielenia wyjaśnień w zakresie wzrostu wydatków na promocję w 2023 r. w kontekście braku możliwości monitorowania efektywności prowadzonych działań promocyjnych.

(akta kontroli: T. XV str. 146, 155; T. XVI str. 545-565)

5. Ponoszenie kosztów promocji Funduszu w sposób niegospodarny

Szczegółowa kontrola umów związanych z promocją Funduszu wykazała:

- a) Nieuzasadnione podwyższenie wynagrodzenia zleceniobiorcy z tytułu wspierania działań związanych z planowaniem i zakupem mediów³³⁰. Wynagrodzenie zleceniobiorcy zostało zwiększone z 7 380 zł brutto miesięcznie do 10 250 zł brutto miesięcznie (ok. 39%) bez zmiany zakresu świadczonych usług i bez uzasadnienia takiej podwyżki.

Z ustaleń kontroli wynika, że wynagrodzenie zostało zwiększone na polecenie ówczesnej Dyrektorki DFS U.D., która odmówiła złożenia zeznań w tej kwestii.

W ocenie NIK koszty z tytułu nieuzasadnionego podwyższenia wynagrodzenia w łącznej kwocie 8,6 tys. zł za okres od października do grudnia 2023 r. poniesiono w sposób niegospodarny.

(akta kontroli: T. IX str. 164-177, 184-185, 207-210;
T. XVI str. 102-105, 313-316, 380-381)

- b) W ramach umowy wykonawczej nr 17 wykonawca wytworzył m.in. sześć spotów wideo, z czego dwa stanowiły jedynie podsumowanie elementów przedstawionych w czterech pierwszych³³¹. Koszt każdego spotu podsumowującego wyceniono w takiej samej wysokości, co spot tworzony od podstaw, tj. na 278 tys. zł, z czego 180 tys. zł wyniosła produkcja każdego ze spotów³³².

Pracownicy DFS prowadzili wcześniej postępowania³³³ obejmujące produkcję spotów i dysponowali informacjami na temat ich faktycznych cen, w tym w zakresie poszczególnych elementów składowych, tj. produkcji i kreacji. Tym samym, w ocenie NIK, powinni byli zauważyć, iż zaproponowane koszty były zawyżone i obejmowały dwukrotną płatność za produkcję tych samych materiałów.

Była Naczelnik ówczesnego Wydziału Organizacji i Promocji w DFS zeznała, że do obowiązków pracowników Wydziału należało jedynie formalne sprawdzenie oferty. Jako że było z góry ustalone, który podmiot będzie realizował umowę, pracownicy nie weryfikowali kwot zaproponowanych przez podmiot.

³²⁹ Raport roczny „Podsumowanie realizacji zadań Funduszu Sprawiedliwości w ramach Programu Pomocy Osobom Pokrzywdzonym na lata 2019 - 2025 za 2023 rok”.

³³⁰ Umowa nr DFS-I.0607.2.2023.

³³¹ Do nagrań wykorzystano ujęcia realizowane w spotach dotyczących: kliniki Budzik, pomocy postpenitencjarnej, OSP, lichwy.

³³² Kwoty te mieściły się w maksymalnych stawkach obowiązujących w umowie ramowej.

³³³ W ramach wyboru wykonawcy umowy ramowej, w której produkcja przez jednego z wykonawców była wyceniona na 120 tys. zł.

Ówczesna Dyrektor DFS U.D., do której należał bezpośredni nadzór nad wewnętrzną komórką organizacyjną DFS właściwą do spraw promocji Funduszu, odmówiła składania zeznań na podstawie art. 45 ust. 1 pkt 2 ustawy o NIK.

W ocenie NIK koszt poniesiony w wysokości co najmniej 360 tys. zł tys. na produkcję dwóch spotów podsumowujących został poniesiony w nadmiernej wysokości, ponieważ materiały te były w praktyce już przygotowane. Tym samym był to wydatek niegospodarny.

(akta kontroli: T. XI str. 8, 21-28; T. XII str. 266-362; T. XVI str. 93-102, 380-381)

- c) W ramach umowy wykonawczej nr 8 zamiast ośmiu artykułów w minimum jednym dzienniku regionalnym o zasięgu 100 tys. nakładu, które określono w OPZ opublikowano artykuły w 19 dziennikach regionalnych o łącznym zasięgu ponad 130 tys. nakładu, jednakże żaden z tych dzienników nie miał nakładu wyższego niż 14 tys. Zgodnie z cennikiem do umowy ramowej maksymalny koszt reklamy prasowej w dzienniku regionalnym o nakładzie min. 100 tys., w przypadku ośmiu artykułów mógł wynieść 132 tys. zł. Tymczasem w wyniku przyjętej oferty, Dysponent zapłacił 347,2 tys. zł³³⁴.

Była Naczelnik ówczesnego Wydziału Organizacji i Promocji zeznała, że zamówienia miała realizować Polska Press i dlatego zostało to połączone, bo oddzielnie dzienniki nie spełniałyby wymagań. Ówczesna Dyrektor DFS U.D. odmówiła składania zeznań na podstawie art. 45 ust. 1 pkt 2 ustawy o NIK.

W ocenie NIK wybór oferty niezgodnej z OPZ doprowadził do niegospodarnego wydatku w wysokości 215,2 tys. zł.

(akta kontroli: T. IX str. 264-277, 293-300; T. XI str. 3-4, 9-28, 156-195, 199-200, 248-249, 310-327; T. XII str. 212-248; T. XIV str. 93-105, 316, 380-381, 545-565, 585-603)

- d) W ramach umowy wykonawczej nr 3 do umowy ramowej nr DFS-III.0607.1.2022/2 łączny wydatek wyniósł 495,5 tys. zł, z czego 295,5 tys. zł za lokowanie w mediach elektronicznych, 180 tys. zł za kampanie Google Display oraz 20 tys. za strategię tej kampanii, przy czym zarówno w ramach kampanii Google, jak i lokowania rozpowszechniane były banery z wizerunkiem ówczesnego dysponenta Funduszu. W samej umowie nie określono celów kampanii, ani jej zakładanych efektów. W ocenie NIK Dysponent nie zapewnił, aby wydatek z tytułu ww. umowy został poniesiony w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 3 ufp i było działaniem niegospodarnym.

Ówczesna Dyrektor DFS U.D. odmówiła składania zeznań na podstawie art. 45 ust. 1 pkt 2 ustawy o NIK. Ówczesny Podsekretarz Stanu Marcin Romanowski odmówił udzielenia wyjaśnień z uwagi na grożącą mu odpowiedzialność karną, a ówczesny Dysponent Funduszu Zbigniew Ziobro nie udzielił wyjaśnień pomimo wystosowanego w toku kontroli żądania.

(akta kontroli T. XII str. 1-154, T. XVI str. 100-102, 380-381, 545-565, 585-603; T. XVII str. 360-361, 364-358)

6. Dokonanie odbioru przedmiotu umowy na zakup czasu antenowego bez weryfikacji rzeczywistego wymiaru świadczonych usług

W sierpniu 2024 r. Dysponent dokonał odbioru zakupu czasu antenowego za IV kwartał 2023 r. pomimo, że z danych źródłowych przekazanych przez Orle

³³⁴ Zakupiono łącznie publikację 112 artykułów w dziennikach o nakładzie większym niż 5 tys.

Pióro wynikało, że spoty nie były emitowane przez pełny czas wskazany w umowie i w raportach, tj. przez dwa dni.

Pracownicy DFS informowali Podsekretarz Stanu w MS Zuzannę Rudzińską-Bluszcz o braku wiedzy i narzędzi pozwalających na weryfikację tych danych. Dysponent nie podjął żadnych działań w tym zakresie, a po otrzymaniu wezwania do zapłaty zdecydował o wypłacie wynagrodzenia w pełnej kwocie, tj. 500 tys. zł za IV kwartał 2023 r.

(akta kontroli: T. VII str. 43-95, 114-126; T. X str. 82-171; T. XVI str. 45-50, 83-88; T. XVII str. 111-123, 292-294)

Podsekretarz Stanu w MS Zuzanna Rudzińska-Bluszcz wyjaśniła, że ówczesne kierownictwo DFN uznało wypłacenie wynagrodzenia wykonawcy za najbardziej bezpieczne z punktu widzenia racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi. Skorzystanie z wiedzy zewnętrznego eksperta przedłużyłoby czas realizacji sprawy i generowałoby dodatkowe koszty. Zaznaczyła przy tym, że opóźnienie w podejmowaniu działań dot. odbioru przedmiotu umowy wynikało m.in. z ograniczonych zasobów kadrowych DFS, w tym z odejścia pracowników odpowiedzialnych za obszar promocji Funduszu Sprawiedliwości.

(akta kontroli: T. II str. 43-95, 114-126; T. XI str. 45-50; T. XII str. 111-123, 292-294, 409-413)

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Dysponent nie podjął bowiem żadnych działań, które pozwoliłyby stwierdzić, czy wykonawca wywiązał się z postanowień umowy. Zaniechania tego nie można uzasadnić także brakiem wiedzy z zakresu medioznawstwa. W wyniku podjętej decyzji, w ocenie NIK, dokonano wydatku bez zachowania zasady dotyczącej gospodarowania środkami publicznymi określonymi w art. 44 ufp, czyli wydatkowania środków w sposób celowy i oszczędny.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia negatywnie realizację zadań Dysponenta w zakresie promowania aktywności Funduszu Sprawiedliwości.

Kontrola wykazała, że „dokumenty strategiczne”, mające uzasadniać wydatki na promocję Funduszu miały fasadowy charakter, a decyzje o kierunkach i intensywności promocji oraz o wykorzystywanych kanałach komunikacji były podejmowane ad hoc przez ówczesne kierownictwo Ministerstwa. Uznaniowość decyzji dotyczyła także wyboru wykonawców umów promocyjnych, którzy z naruszeniem przepisów zostali wyłonieni bez zastosowania prawa zamówień publicznych (pięć z siedmiu objętych badaniem umów na zakup czasu antenowego), w sposób jedynie pozorujący konkurencyjność (dwie umowy cywilnoprawne) lub nierzetelny (sześć zbadanych umów wykonawczych).

Występowały przypadki finansowania ze środków Funduszu działań informacyjnych niezwiązanych bezpośredniego z jego funkcjonowaniem oraz służących promowaniu wizerunku konkretnych osób. Szczególne natężenie takich działań zidentyfikowano w 2023 r., w którym prowadzona była kampania wyborcza do parlamentu. NIK zwraca przy tym uwagę, że koszty poniesione na realizację umów wykonawczych i zakup czasu antenowego promocyjnych w 2023 r. wyniosły łącznie 27 582,9 tys. zł i przewyższały o prawie 3 000 tys. zł środki przeznaczone na psychoterapię, pomoc psychiatryczną i psychologiczną oraz pomoc prawną w ramach Programu pomocy pokrzywdzonym przestępstwem, które wynosiły łącznie 24 609,7 tys. zł.

Dysponent nie agregował danych pozwalających na określenie łącznej wysokości wydatków ponoszonych na promowanie Funduszu oraz nie weryfikował ich efektów. W ocenie NIK wydatki ponoszone na produkcję i emisję materiałów promocyjnych, zwłaszcza w kontekście alternatywnych źródeł dotarcia

do potencjalnych beneficjentów, nie znajdują uzasadnienia i były ponoszone z naruszeniem art. 44 ust. 3 ufp.

OBSZAR 6. Efekty realizacji zadań Funduszu Sprawiedliwości

Opis stanu faktycznego

Dysponent na podstawie § 52 rozporządzenia w sprawie Funduszu sporządzał roczne „informacje o sposobie wykorzystania środków finansowych Funduszu Sprawiedliwości”. Zawierały one dane odnoszące się do planu finansowego Funduszu i poniesionych wydatków, jednakże w zakresie ich wykorzystania ograniczały się do przedstawienia liczby umów i wartości przekazanych dotacji z podziałem na cele Funduszu oraz status dotowanych podmiotów. Nie wskazywały one natomiast efektów funkcjonowania Funduszu, co omówiono szerzej w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

W 2020 r. wprowadzono wewnętrzną procedurę dotyczącą tworzenia i zatwierdzania raportów podsumowujących realizację zadań Funduszu Sprawiedliwości, zakładającą tworzenie raportów półrocznych, rocznych i końcowych w przypadku poszczególnych programów oraz rocznego raportu z działań promocyjnych. W kwietniu 2023 r. wprowadzono aktualizację zakładającą sporządzanie raportów końcowych w przypadku zakończenia programu a także rocznych raportów: w podziale na realizowane programy oraz rocznych raportów z działań promocyjnych i z podejmowanych czynności kontrolnych. Dysponent do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie przedłożył kontrolerom ww. procedury oraz części raportów³³⁵. Podsekretarz Stanu w MS Zuzanna Rudzińska- Bluszcz wyjaśniła, że pracownicy nie odnaleźli oryginałów ani podpisanych skanów wskazanych raportów. Zaznaczyła, że fluktuacja kadr w DFS/DFN zarówno wśród pracowników jak i kadry zarządzającej była bardzo wysoka, co powodowało trudności z dostępem do danych z zakresu prowadzonego nadzoru nad sprawozdawczością oraz utratę zgromadzonej wiedzy.

(akta kontroli: T. VII str. 162-168; T. XV str. 98-114;
T. XII str. 395-413, 372 poz. 405-413)

W celu wykonania wniosków po kontroli P/20/037 - Realizacja zadań Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości podmioty, z którymi zawarto umowy zostały zobowiązane do przeprowadzania corocznej zewnętrznej ewaluacji skuteczności realizacji zadań w ramach projektu w przypadku programu z przeciwdziałania przyczynom przestępczości³³⁶ oraz programu pomocy pokrzywdzonym³³⁷ od 2022 r. zaś w przypadku programu pomocy postpenitencjarnej³³⁸ od 2023 r. Dane te nie były jednak wykorzystywane przez MS do oceny efektywności prowadzonych zadań, a dodatkowo w 20% badanych umów stwierdzono nieprawidłowości w zakresie przeprowadzonych ewaluacji, co szczegółowo opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

³³⁵ W tym żadnego raportu półrocznego oraz Raportu rocznego z wykonania Programu Pomocy Postpenitencjarnej za rok 2022; Raportu rocznego z wykonania Przeciwdziałania Przyczynom Przystępczości za rok 2021; Raportów rocznych z wykonania Programu Pomocy Pokrzywdzonym za lata 2021 i 2022 oraz raportu podsumowującego działania promocyjne za 2022 r. (za 2023 r. i 2024 r. nie były tworzone).

³³⁶ W zakresie realizacji Programu z przeciwdziałania przyczynom przestępczości, postanowienia dotyczące przeprowadzenia ewaluacji zostały wprowadzone w umowach zawieranych od 2022 r.

³³⁷ W zakresie udzielania pomocy pokrzywdzonym postanowienia wdrożono wraz z utworzeniem Sieci Pomocy Pokrzywdzonym na lata 2022-2025.

³³⁸ W zakresie udzielania pomocy postpenitencjarnej postanowienia wdrożono wraz z utworzeniem Sieci Pomocy Postpenitencjarnej na lata 2023-2025.

W wyniku nowelizacji rozporządzenia w sprawie Funduszu, w 2024 r. zmianie uległa procedura kontroli³³⁹. Określono w niej m.in., że kontroli podlega w szczególności przebieg i sposób realizacji zadania, w tym zgodność realizacji zadania z zawartą umową oraz efektywność wykorzystania środków Funduszu Sprawiedliwości. Jednakże zmiany te nie dotyczyły kontroli prowadzonych do końca 2024 roku³⁴⁰.

(akta kontroli: T. VII str. 149-160; T. XVII str. 422 poz. 24-26)

W toku kontroli stwierdzono rozbieżności w zakresie danych statystycznych przekazywanych przez DFS/DFN zespołowi kontrolnemu, co szczegółowo opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli: T. XV str. 28-91, 331-520; T. XVII str. 155-200, 395-423)

1.1. Pomoc postpenitencjarna

W programie pomocy postpenitencjarnej jako jedyny wskaźnik przyjęto liczbę ośrodków pomocy postpenitencjarnej w danym roku, która na koniec 2024 r. wynosiła 32³⁴¹ (założona wartość: 30). Dysponent Funduszu gromadził ponadto dane w zakresie: liczby udzielonych dotacji, kwot wsparcia przeznaczonych na poszczególne formy pomocy i danych ilościowych w zakresie: liczby osób, które skorzystały z oferowanej przez podmioty pomocy, w tym z podziałem na poniesione koszty w ramach każdego zadania i podział na rodzaj osób, które skorzystały z pomocy w ramach danego zadania. Dane te były prezentowane w raportach rocznych.

Przed rozpoczęciem realizacji programu na lata 2023-2025 Dysponent brał pod uwagę analizę danych z raportów półrocznych i rocznych przekazywanych przez wykonawców, raport końcowy z realizacji Sieci Pomocy Postpenitencjarnej na lata 2020-2022³⁴² oraz raport ze zleconej ekspertom zewnętrznym analizy. Na podstawie wskazanych opracowań zdiagnozowano potrzebę dokonania zmian w nowym programie, które częściowo wprowadzono³⁴³.

(akta kontroli: T. VII str. 155-200, 231-232; T. XV str. 28-91;
T. XVII str. 155-200, 369-372, 422-423)

W ramach programu pomocy postpenitencjarnej³⁴⁴ udzielono pomocy:

- w 2021 r. - 4 974 osobom (2 365 osoby zwolnione z jednostek penitencjarnych, 2 275 osoby pozbawione wolności, 334 osoby najbliższe);
- w 2022 r. - 5 649 (2 330 osoby zwolnione z jednostek penitencjarnych, 2 966 osoby pozbawione wolności, 353 osoby najbliższe);
- w 2023 r. - 5 147 osobom (3 156 osoby zwolnione z jednostek penitencjarnych, 2 434 osoby pozbawione wolności, 245 osoby najbliższe);
- w 2024 r. - 7 476 osobom (3 807 osoby zwolnione z jednostek penitencjarnych, 3 349 osoby pozbawione wolności, 340 osoby najbliższe).

Dysponent nie badał przyczyn wzrostu liczby osób korzystających z pomocy postpenitencjarnej w ośrodkach. W analizie z 2022 r. porównując wzrost liczby

³³⁹ § 1 pkt 12 rozporządzenia zmieniającego z 2024 r.

³⁴⁰ § 2 rozporządzenia zmieniającego z 2024 r.

³⁴¹ Prowadzonych przez 31 organizacji, jedna z organizacji prowadziła 2 ośrodki (w 2023 r. realizowano łącznie 31 umów na prowadzenie 32 ośrodków, w tym 1 umowę rozwiązano w trakcie roku - umowa nr DFS-V.7222.43.2022 zawarta z Fundacją Pomost została wypowiedziana z dniem 27 listopada 2023 r.).

³⁴² Raporty zawierały dane dotyczące liczby beneficjentów pomocy, kwoty udzielonej pomocy czy rodzajów udzielonej pomocy (w podziale na różne kryteria i ujęcia - w tym ujęcie terytorialne).

³⁴³ M.in. zwiększono zakres zadań podmiotów w Sieci Pomocy i wydłużono okres udzielania pomocy.

³⁴⁴ Dane te nie dotyczyły pomocy udzielanej przez Służbę Więzienną i kuratorów sądowych.

osób korzystających z pomocy postpenitencjarnej w I półroczach wskazano jedynie, że „pokazuje to skuteczność działań i słuszność decyzji związanych ze stworzeniem Sieci”.

Ponadto istniały duże dysproporcje w liczbie świadczeniobiorców pomiędzy poszczególnymi ośrodkami. W 2021 r. cztery organizacje udzieliły wsparcia mniej niż 25 osobom³⁴⁵, a dwie ponad 500 beneficjentom pomocy³⁴⁶. W 2022 r. Stowarzyszenie Profilaktyki i Resocjalizacji "Mateusz" wsparło tylko 10 osób, a dwie organizacje udzieliły wsparcia ponad 550 beneficjentom pomocy³⁴⁷. W 2023 r. największej liczbie osób (powyżej 470) udzieliły 4 organizacje³⁴⁸, zaś mniej niż 30 osobom udzieliły pomocy trzy ośrodki³⁴⁹. Dysproporcje pomiędzy ośrodkami były nawet 50-krotne³⁵⁰. Tak duże dysproporcje były także w 2024 r. - Fundacja Konkret udzieliła wsparcia 1 029 osobom, zaś Fundacja „Zacisze Grażyny” jedynie 19.

W przypadku programu na lata 2023-2025, choć na terenie Okręgowego Inspektoratu Służby Więziennej³⁵¹ w Katowicach zdecydowano o utworzeniu aż 3 ośrodków – tak jak w OISW Koszalin, OISW Poznań, OISW Łódź, OISW Opole - to z ich pomocy w 2023 r. skorzystało łącznie jedynie 95 osób; zaś w pozostałych ww. OISW było to odpowiednio: 1 133; 706; 373; 356 osób, a zatem od ponad 3 do ponad 10 razy więcej osób.

Były Dyrektor DFN P.K. wyjaśnił, że Dysponent Funduszu nie analizował przyczyny tak niewielkiej liczby osób korzystających ze wsparcia ośrodków pomocy postpenitencjarnej na terenie OISW Katowice. Jednocześnie Dysponent nie podejmował dodatkowych działań mających na celu zwiększenie liczby osób korzystających ze wsparcia ośrodków pomocy postpenitencjarnej na terenie OISW Katowice.

(akta kontroli: T. VII str. 231-256; T. XVII str. 155-200, 369-372, 422-423;
T. XXII str. 241 poz.15-16)

Osoby upuszczające zakłady karne i areszty śledcze najczęściej korzystały z następujących form wsparcia:

- organizacja i finansowanie programów podnoszących kompetencje społeczne, mających na celu przeciwdziałanie czynnikom kryminogennym, a zwłaszcza agresji i przemocy, w tym przemocy w rodzinie, oraz problemom uzależnień (2021 r. – 3 652 osoby; 2022 r. – 3 855 osób; 2023 r. – 3 286 osób, 2024 r. – 1 287 osób)
- organizacja i finansowanie poradnictwa prawnego, promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej (2021 r. – 2 679 osób; 2022 r. – 2 510 osób; 2023 r. – 2 030 osób; 2024 r. – 1 843 osoby);

³⁴⁵ Stowarzyszenie na Rzecz Kobiet w Trudnej Sytuacji Życiowej „Junona” (7), Śląska Fundacja Błękitny Krzyż (21); Stowarzyszenie Profilaktyki i Resocjalizacji "Mateusz" (23), Stowarzyszenie Pomocy Osobom Wychodzącym na Wolność "EMAUS" (24).

³⁴⁶ Fundacja "Instytut Św. Brata Alberta" (538), Fundacja "Dom Wspólnoty Barka w Drezdenku" (551).

³⁴⁷ Stowarzyszenie Pomocy Bliźniemu im. Brata Krystyna w Gorzowie Wielkopolskim (551), Fundacja "Instytut Św. Brata Alberta" (662).

³⁴⁸ Fundacja Konkret (575), Fundacja „Dom Wspólnoty Barka w Drezdenku" (543), Fundacja Resocjalizacji i Readaptacji Społecznej "Tulipan" (492), Stowarzyszenie Pomocy Bliźniemu im. Brata Krystyna w Gorzowie Wielkopolskim (472).

³⁴⁹ Śląska Fundacja Błękitny Krzyż - o. Pszczyna (11), Śląska Fundacja Błękitny Krzyż - o. Bielsko-Biała (12), Stowarzyszenie Centrum Wolontariatu - ośrodek dla kobiet (29).

³⁵⁰ Ośrodek Fundacji Konkret udzielił pomocy ponad 50 razy większej liczbie osób niż ośrodek prowadzony w Pszczynie przez Śląską Fundację Błękitny Krzyż.

³⁵¹ W dalszej części wystąpienia zwiany również OISW.

- pomoc rzeczowa w postaci odzieży, bielizny, obuwia, środków czystości i higieny osobistej lub bonów towarowych (2021 r. – 1 768 osób; 2022 r. – 2 417 osób; 2023 r. – 2 420 osób; 2024 r. – 2 235 osób);
- pomoc rzeczowa w postaci żywności lub bonów żywnościowych (2021 r. – 1 983 osoby; 2022 r. – 1 887 osób; 2023 r. – 2 285 osób; 2024 r. – 2 780 osób).

Natomiast najmniejszym zainteresowaniem cieszyły się następujące formy wsparcia:

- pomoc rzeczowa w postaci wyrobów medycznych, w tym protez, przedmiotów ortopedycznych i środków pomocniczych (2021 r. – 3 osoby; 2022 r. – 5 osób; 2023 r. – 8 osób; 2024 r. – 40 osób);
- pokrywanie kosztów badań specjalistycznych wymaganych przy kwalifikowaniu do udziału w programach, szkoleniach i kursach podnoszących kwalifikacje zawodowe oraz pracy wykonywanej nieodpłatnie (2021 r. – 46 osób; 2022 r. – 12 osób; 2023 r. – 20 osób; 2024 r. – 13 osób);
- pokrywanie kosztów transportu specjalnego, zgodnie ze wskazaniami lekarskimi lub przejazdów do miejsca pobytu, nauki, terapii, pracy, zwłaszcza wykonywanej nieodpłatnie (2021 r. – 30 osób; 2022 r. – 55 osób; 2023 r. – 57 osób; 2024 r. – 22 osoby).

(akta kontroli: T. VII str. 232-234; T. XVII str. 369-372, 422-423)

Poza organizacjami pozarządowymi, których działalność była bezpośrednio wspierana przez Dysponenta, pomoc postpenitencjarna świadczona była również przez kuratorską służbę sądową oraz Służbę Więzienną. Ze względu na odmienny sposób prezentowania danych³⁵² nie było możliwe precyzyjne porównanie świadczeń udzielanych przez ww. podmioty, w tym w szczególności kosztów w przeliczeniu na jednego beneficjenta pomocy.

W badanym okresie kuratorzy sądowi udzielili wsparcia ponad trzykrotnie większej liczbie osób, niż organizacje pozarządowe, tj. w 2021 r. 16 196 osobom, w 2022 r. – 17 761, w 2023 r. – 19 833, a w pierwszej połowie 2024 r. – 10 687. Kuratorska służba sądowa koncentrowała się na wsparciu finansowym i rzeczowym dla osób zwolnionych z jednostek penitencjarnych w szczególności w postaci żywności lub bonów żywnościowych oraz odzieży, bielizny, obuwia, środków czystości i higieny osobistej lub bonów towarowych – w każdym z analizowanych lat wydatki te stanowiły ok. 50% wartości udzielonej przez kuratorów pomocy.

W latach 2021-2023 Służba Więzienna udzielała co roku wsparcia około dziesięciokrotnie większej liczbie osób niż ośrodki pomocy pokrzywdzonym tj. w 2021 r. 64 878 osobom, w 2022 r. – 54 015, w 2023 r. – 57 414. Najwyższy odsetek wartości udzielanych świadczeń dotyczył organizowania i finansowania szkoleń i kursów podnoszących kwalifikacje zawodowe oraz pokrywania kosztów egzaminów potwierdzających kwalifikacje zawodowe (30% wsparcia udzielonego przez SW w 2021 r.; 39,7% w 2022 r.; 42,6% w 2023 r.; 39% w I połowie 2024 r.). Od 14% do 17% wydatkowano corocznie na zakup materiałów, narzędzi, wyposażenia oraz urządzeń niezbędnych do realizacji programów oraz szkoleń i kursów podnoszących kwalifikacje zawodowe, a także wykonywania pracy nieodpłatnej; natomiast pomoc rzeczowa oscylowała co roku na poziomie od 12% do 15%.

³⁵² Dane o zakresie i wysokości pomocy postpenitencjarnej świadczonej przez kuratorów były zbierane przez DFN dopiero na skutek pisma NIK o przekazanie tych informacji, zaś CZSW w danych o liczbie korzystających i kosztach świadczeń nie odnosił do liczby beneficjentów w podziale na poszczególne formy pomocy, natomiast podawał liczbę świadczeń, dane na temat pomocy rzeczowej podawane były zbiorczo.

W ramach działań DFS/DFN nie podejmowano analizy pomocy udzielanej przez jednostki penitencjarne i kuratorów sądowych i nie uwzględniano ich przy planowaniu i podejmowaniu działań w tym obszarze.

(akta kontroli: T. VII str. 233-234; T. XVII str. 155-200)

1.2. Pomoc osobom pokrzywdzonym przestępstwem

W ramach oceny realizacji programu pomocy pokrzywdzonym wprowadzono 6 wskaźników: liczba ośrodków sieci pomocy pokrzywdzonym; liczba punktów sieci pomocy pokrzywdzonym; liczba centrów specjalistycznych sieci pomocy pokrzywdzonym; linia dostępu telefonicznego i e-mailowego; ośrodki sieci pomocy pokrzywdzonym w których można skorzystać z pomocy przy wykorzystaniu epuap oraz od 2024 r. liczba centrów pomocy dzieciom.

W ramach sprawozdań półrocznych i rocznych zbierano dane dot. osiągniętych rezultatów i produktów projektu odnoszących się do każdego realizowanego zadania oraz liczby osób pokrzywdzonych, liczby osób najbliższych i liczby świadków, którym udzielono pomocy w danym okresie sprawozdawczym. W 2021 roku zaczęto zbierać dane dotyczące przestępstwa przemocy domowej oraz pomocy udzielonej (w formie godzin pracy) prawnika, psychiatry, psychologa oraz udzielanych świadczeń materialnych. Od roku 2022 rozpoczęto zbieranie danych dotyczących rodzaju innych przestępstw oraz form udzielanych pomocy osobom pokrzywdzonym w ilości godzin świadczenia pomocy oraz wartości finansowej. W przypadku większości³⁵³ dotacji obowiązkiem wykonawcy było również przekazywanie wykazów osób, którym udzielono pomocy. Wskazywano w nich m.in. skąd osoba zwracająca się do ośrodka miała wiedzę o FS. Wykazy były weryfikowane podczas analizy sprawozdań. Ponadto Dysponent Funduszu zobowiązał ośrodki do comiesięcznego raportowania informacji w zakresie liczby osób, którym udzielono wsparcia. Wprowadzenie różnych systemów raportowania doprowadziło do niespójności danych gromadzonych przez DFS. Ponadto, pomimo zbierania dużej liczby danych, nie były one poddawane odpowiednim analizom, co szczegółowo opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli: T. VII str. 149-160; T. XVII str. 155-200, 369-372)

Na koniec 2024 r. liczba ośrodków wyniosła 43 z 47 zaplanowanych, a w przypadku punktów sieci 234 z 258. Były Dyrektor DFN P.K. wskazał, że zmniejszenie liczby punktów i ośrodków nastąpiło w wyniku odstąpienia od realizacji umów³⁵⁴ przez: Fundację Centrum Pomocy Pokrzywdzonym, Fundację Instytut Praworządności i Fundację Wspierania Praworządności Zdążyć z Pomocą. W przypadku Klastra Innowacji Społecznych (Instytut Pracy

³⁵³ Np. takiego obowiązku nie było w przypadku umowy nr DFS-II.7211.507.201 zawartej z Fundacją Ewy Błaszczak Akogo. Zgodnie z zaakceptowaną ofertą celem umowy było wybudowanie i wyposażenie specjalistycznego ośrodka leczenia osób dorosłych będących ofiarami przestępstw. Rezultaty i produkty projektu w okresie realizacji zadania nie zakładały bezpośredniego świadczenia pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem. Wykonawca nie miał obowiązku przekazywania wykazów osób, którym udzielono pomocy.

³⁵⁴ W wyniku tego zamknięte zostały: Okręgowy Ośrodek Pomocy Osobom Pokrzywdzonym w Rybniku oraz Lokalne Punkty Pomocy Pokrzywdzonym Przystępstwem w Jastrzębiu-Zdroju, Wodzisławiu Śląskim, Raciborzu oraz Żorach; Okręgowy Ośrodek Pomocy Osobom Pokrzywdzonym w Radomiu oraz Lokalne Punkty Pomocy Pokrzywdzonym Przystępstwem w Grójcu, Przysusze, Szydłowcu, Koźlenicach, Lipsku oraz Zwoleniu; Okręgowy Ośrodek Pomocy Osobom Pokrzywdzonym w Kielcach oraz Lokalne Punkty Pomocy Pokrzywdzonym Przystępstwem w Starachowicach, Końskich, Skarżysku-Kamiennej, Włoszczowie, Jędrzejowie, Busku-Zdrój, Ostrowcu Świętokrzyskim, Pińczowie, Sandomierzu, Staszowie, Opatowie.

i Edukacji)³⁵⁵ zawarto porozumienie o rozwiązaniu umowy. Wykonawcy, zostali zobowiązani do poinformowania beneficjentów pomocy o najbliższych punktach udzielenia pomocy, a także poinformowania właściwych miejscowo sądów, prokuratur i komend policji o zamknięciu dotychczasowych miejsc świadczenia pomocy oraz wskazania numeru Linii Pomocy Pokrzywdzonym. Na koniec 2024 r. najwięcej miejsc świadczenia pomocy zlokalizowanych było w województwie mazowieckim (32), natomiast żadnego miejsca świadczenia pomocy w ramach Sieci Pomocy Pokrzywdzonym nie było w województwie świętokrzyskim.

(akta kontroli: T. XVII str. 155-200, 422 poz. 23; T. XXXIV str. 500-518)

Wskaźnik liczba Centrów Specjalistycznych Sieci Pomocy Pokrzywdzonym w 2023 r. został określony na poziomie: 4 i w raporcie podsumowującym działalność w obszarze pomocy pokrzywdzonym wskazano, że został on zrealizowany w 25%. Podstawą do tego było wykazanie ośrodka, który był w trakcie budowy w ramach umowy z Fundacją Profeto. Jak wskazał były Dyrektor DFN P.K., wskaźnik dotyczący liczby centrów specjalistycznych Sieci Pomocy Pokrzywdzonym był rozumiany jako liczba zawartych i obowiązujących umów w danym roku, a nie faktycznie funkcjonujących ośrodków. W latach 2021-2022 obowiązywały umowy na dwa inne centra³⁵⁶. Dysponent Funduszu nie miał wiedzy, ile osób skorzystało z pomocy specjalistycznych ośrodków wsparcia w latach 2021-2023³⁵⁷, bowiem jak wyjaśnił były Dyrektor DFN P.K. informacje o liczbie ich beneficjentów pomocy nie były zbierane ani agregowane.

(akta kontroli: T. VII str. 231; T. XVII str. 155-200)

W 2024 r. ogłoszono 10 otwartych konkursów na utworzenie Specjalistycznych Ośrodków Wsparcia Pokrzywdzonych – Centrów Pomocy Dzieciom w 10 województwach. Wybrano łącznie 5 ofert, jednak na dzień 30 kwietnia 2025 r. żadna umowa z wykonawcą nie została podpisana³⁵⁸, a tym samym realizacja wskaźnika na 2024 r. wyniosła 0³⁵⁹.

(akta kontroli: T. XVII str. 422 poz. 23)

Liczba osób korzystających z pomocy w ramach Programu pomocy pokrzywdzonym w poszczególnych latach wyglądała następująco:

- w 2021 r. ośrodki i punkty wsparcia udzieliły pomocy: 33 863 osobom. W raporcie za 2021 r. nie przedstawiono danych w rozbiciu na poszczególne grupy osób. W przypadku Linii Pomocy Pokrzywdzonym pomocy telefonicznej udzielono 11 082 osobom; mailowo: 3 317 osobom; a przez chat i formularz zgłoszeniowy 606 osobom;
- w 2022 r. ośrodki i punkty wsparcia udzieliły pomocy: 34 500 osobom, w tym: 31 047 pokrzywdzonym; 313 świadkom; 2 766 osobom najbliższym.

³⁵⁵ Umowa obejmowała prowadzenie jednego ośrodka i trzech lokalnych punktów w województwie śląskim. Formalnie podpisanie porozumienia nastąpiło dopiero 26 marca 2025 r.

³⁵⁶ Umowa na budowę Kliniki Budzik dla dorosłych oraz umowa dot. funkcjonowania Centrum rehabilitacyjnego.

³⁵⁷ W okresie tym były zawarte 3 umowy dotyczące prowadzenia specjalistycznych centrów pomocy: Subvenio, Fundacja Interwencji Kryzysowej i Pomocy Psychologicznej, umowa nr DFS-II.7211.490.2019; Fundacja Ewy Błaszczuk Akogo, umowa nr DFS-II.7211.507.2019; Fundacja Profeto, umowa nr DFS-II.7211.58.2020.

³⁵⁸ Pierwsza umowa została podpisana 16 maja 2025 r.

³⁵⁹ W raporcie rocznym podsumowującym realizację zadań Funduszu Sprawiedliwości w ramach Programu Pomocy Osobom Pokrzywdzonym na lata 2019-2026 za 2024 r. wskazano, że wskaźnik w programie był błędnie określony, bowiem umowy na Centra Pomocy Dzieciom miały być realizowane w latach 2025 -2026.

W przypadku Linii Pomocy Pokrzywdzonym pomocy telefonicznej udzielono 34 902 osobom; mailowo: 3 351 osobom; a przez chat i formularz zgłoszeniowy 439 osobom;

- w 2023 r. ośrodki i punkty wsparcia udzieliły pomocy: 30 163 osobom, w tym: 26 939 pokrzywdzonym; 316 świadkom; 2 583 osobom najbliższym. W przypadku Linii Pomocy Pokrzywdzonym pomocy telefonicznej udzielono 30 032 osobom; mailowo: 1 839 osobom; a przez chat i formularz zgłoszeniowy 445 osobom;
- w 2024 r. w ramach Sieci Pomocy Pokrzywdzonym udzielono pomocy 22 644 osobom, z czego 19 948 osób stanowiły osoby pokrzywdzone, 2 258 – osoby najbliższe, 226 – świadkowie. W przypadku Linii Pomocy Pokrzywdzonym pomocy telefonicznej udzielono 17 835 osobom; mailowo: 1 562 osobom; a przez chat i formularz zgłoszeniowy 541 osobom.

(akta kontroli: T. XVII str. 369-372, 422-423)

Istniały duże dysproporcje pomiędzy poszczególnymi podmiotami udzielającymi pomocy pokrzywdzonym³⁶⁰. W 2021 r. trzy organizacje udzieliły pomocy ponad 700 osobom każda³⁶¹, natomiast cztery organizacje mniej niż 100 osobom³⁶² każda. W 2022 r. ponad 2 000 osób pomocy udzieliły trzy organizacje³⁶³, zaś ponad 5 razy mniejszej liczbie osób pomocy udzieliły cztery organizacje³⁶⁴. W 2023 r., żadna organizacja nie pomogła więcej niż 2 000 osób, zaś ponad 1 000 osób skorzystało z pomocy pięciu organizacji³⁶⁵ a mniej niż 300 osobom pomogły dwie organizacje³⁶⁶. W raporcie za 2024 r. Dysponent wskazał dysproporcje pomiędzy poszczególnymi województwami. Największej liczbie osób udzielono pomocy w województwie mazowieckim (2 697) i kujawsko-pomorskim (2 534), a najmniejszej w województwie świętokrzyskim (122) i opolskim (250).

Były Dyrektor DFN P.K. wyjaśnił w piśmie z dnia 2 grudnia 2024 r., że Dysponent Funduszu rozpoczął działania związane z analizą różnic pomiędzy ośrodkami w zakresie liczby osób, którym udzielono pomocy.

(akta kontroli: T. VII str. 231-256; T. XVII str. 155-200, 369-372, 395-413, 422-423)

³⁶⁰ Dane dotyczą ośrodków i punktów pomocy, z wyłączeniem działalności infolinii oraz specjalistycznych ośrodków wsparcia, w ramach których nie pozyskiwano informacji o liczbie osób, którym udzielono pomocy.

³⁶¹ Fundacja "DIES MEI" (1 898 osób w 14 miejscach – łącznie w punktach i ośrodkach pomocy); Katolickie Stowarzyszenie Pomocy Osobom Potrzebującym "AGAPE" (808 osób w 7 miejscach); Stowarzyszenie "Trampolina dla Polski" O/ w Zduńskiej Woli (742 osób w 15 miejscach).

³⁶² Subwenio, Fundacja Interwencji Kryzysowej i Pomocy Psychologicznej (30 osób, 1 miejsce); Fundacja Promocji i Edukacji Prawnej Lex Nostra - umowa rozwiązana 16 kwietnia 2021 r. (23 osoby, 10 miejsc); Fundacja Wspierania Inicjatyw Lokalnych Probus - umowa rozwiązana 20 kwietnia 2021 r. (83 osoby, 6 miejsc); Stowarzyszenie Pomorskie Centrum Terapeutyczno-Prawne INTERIOS (96 osób; 6 miejsc).

³⁶³ Katolickie Stowarzyszenie Pomocy Osobom Potrzebującym "AGAPE" (2349 osób; 10 miejsc); Stowarzyszenie na Rzecz Integracji i Rozwoju Społecznego "GRONO" (2467 osób; 24 miejsca); Fundacja „DIES MEI” (2103 osób w 8 miejscach).

³⁶⁴ Fundacja LUMUS (417 osób, 6 miejsc); Fundacja Centrum Pomocy Pokrzywdzonym (436 osób; 5 miejsc); Stowarzyszenie Pomocy Osobom Pokrzywdzonym Nadzieja (470 osób, 5 miejsc); Stowarzyszenie Nowa Kultura w Jarosławiu (479 osób; 4 miejsca).

³⁶⁵ Katolickie Stowarzyszenie Pomocy Osobom Potrzebującym "AGAPE" (1888, 10 miejsc); Fundacja Wspierania Praworządności Zdążyć z Pomocą (1107 osób; 12 miejsc); Stowarzyszenie Na Rzecz Integracji i Rozwoju Społecznego GRONO o./ Wrocław (1029 osób, 8 miejsc); Stowarzyszenie Na Rzecz Integracji i Rozwoju Społecznego GRONO o. Legnica (1024 osób, 5 miejsc); Terenowy Komitet Ochrony Praw Dziecka w Inowrocławiu (1002 osoby, 8 miejsc).

³⁶⁶ Fundacja im. Hetmana Jana Tarnowskiego (286 osób; 4 miejsca); Fundacja Compassio OPP Ostrołęka (293 osoby, 5 miejsc).

Najwięcej środków w poszczególnych latach wydatkowano na następujące zadania:

- pomoc psychologiczną, psychiatryczną i psychoterapię: w 2021 r. - 10 976 tys. zł; w 2022 r. - 10 830 tys. zł, w 2023 r. - 14 395 tys. zł, w 2024 r. - 12 470 tys. zł;
- pomoc prawną: w 2021 r. - 9 911 tys. zł, w 2022 r. - 8 358 tys. zł, w 2023 r. - 10 215 tys. zł, w 2024 r. - 7 557 tys. zł;
- żywność lub bony żywnościowe: w 2021 r. - 2 896 tys. zł, w 2022 r. - 3 877 tys. zł, w 2023 r. 3 297 tys. zł, w 2024 r. - 2 965 tys. zł.

Najmniej środków przeznaczono corocznie na pomoc tłumacza migowego – w 2021 r. 5,6 tys. zł., w 2022 r. 10, 7 tys. zł, w 2023 r. – 2,9 tys. zł, w 2024 r. – 3,8 tys. zł.

(akta kontroli: T. XVII str. 369-372, 422-423)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Przyjęty przez Dysponenta model ewaluacji realizacji zadań nie zapewniał niezbędnej wiedzy na temat efektów działań finansowanych ze środków Funduszu Sprawiedliwości

Sporządzane na podstawie § 52 rozporządzenia w sprawie Funduszu roczne „informacje o sposobie wykorzystania środków finansowych Funduszu Sprawiedliwości” zawierały wyłącznie dane na temat planowanych i poniesionych wydatków oraz liczby i wartości udzielonych dotacji. Nie zawierały zatem dostępnych Dysponentowi danych, pochodzących np. z przedkładanych przez wykonawców sprawozdań. Dodatkowe informacje były wprawdzie przedstawiane w rocznych „raportach podsumowujących”, ale dokumenty te ograniczały się przede wszystkim do wskazania liczby udzielonych dotacji, ich wysokości, liczby miejsc świadczenia pomocy i jej beneficjentów oraz ewentualnie rodzajów świadczonej pomocy. Powyższe wskaźniki nie zapewniały jednak pomiaru efektywności świadczonej pomocy, co w przypadku tego państwowego funduszu celowego powinno mieć kluczowe znaczenie. Dopiero w raportach za 2024 r. zakres przedstawionych danych uległ rozszerzeniu³⁶⁷. Stwierdzono również, że:

- a) Dane o liczbie osób, które otrzymały wsparcie, prezentowane w raportach podsumowujących (zatwierdzanych przez Podsekretarza Stanu nadzorującego Fundusz) nie były ostateczne, m.in. z uwagi na wydłużony proces rozliczania dotacji, a dane zbierane przez DFS/DFN były obciążone błędami spowodowanymi brakiem spójnego systemu agregacji danych.

Mimo, że raporty roczne podsumowujące działalność FS w ramach poszczególnych obszarów za 2023 r. zostały stworzone zgodnie z terminem określonym w procedurze do 30 kwietnia 2024 r., to jednak dane w nich przedstawione nie były ostateczne bowiem na dzień 9 maja 2025 r. wciąż nie rozliczone były sprawozdania poszczególnych podmiotów za II półrocze 2023 r. W przypadku umów badanych przez NIK dotyczyło to 15 z 18 umów z obszaru przeciwdziałania przestępczości oraz 9 z 12 umów z zakresu pomocy pokrzywdzonym i pomocy postpenitencjarnej. W raportach rocznych

³⁶⁷ Przedstawiono m.in. pomoc udzieloną osobom pokrzywdzonym w rozbiciu na płeć, wiek w rozbiciu na poszczególne przestępstwa, liczbę miejsc świadczenia pomocy w rozbiciu na poszczególne województwa, liczbę osób w podziale na poszczególne zadania i statusy, a także procent realizacji przez każdego z wykonawców określonych zadań.

podkreślano, że ostateczne dane mogą ulec zmianie ze względu na procedurę weryfikacji sprawozdań za II półrocze.

(akta kontroli: T. XV str. 126-306; T. XXXIV str. 500-518)

Ponadto analiza danych przekazanych przez DFN w toku kontroli w porównaniu do danych zawartych w raportach podsumowujących wykazała istotne różnice³⁶⁸. Nawet dane przygotowywane przez pracowników DFN na potrzeby kontroli znacząco się od siebie różniły, w skrajnym przypadku o ponad 23 tys. osób korzystających z pomocy³⁶⁹. W zestawieniu dotyczącym pomocy postpenitencjarnej wskazano, że z tego rodzaju pomocy w I połowie 2024 roku skorzystało ponad 2,5 razy więcej osób³⁷⁰ niż w całym 2023 r.

Były Dyrektor DFN P.K. wskazał, że rozbieżności w przekazywanych dokumentach wynikają między innymi z błędów ludzkich i niewystarczających lub niewłaściwych procedur dbania o jakość danych oraz procedur ich scalania.

Były Dyrektor DFN P.K. zapewnił, że działania w zakresie usprawnienia agregacji danych zostały rozpoczęte (w tym wdrożenie procedur oraz narzędzi automatyzacji) i zobowiązał się do przekazania NIK skorygowanych danych. Jednakże, pomimo upływu blisko 5 miesięcy od deklaracji ówczesnego Dyrektora DFN do 9 maja 2025 r. prawidłowe dane nie zostały przekazane.

(akta kontroli: T. VII str. 231-256; T. XV str. 126-306; T. XVII str. 155-200, 369-372, 395-413)

W ocenie NIK brak właściwych mechanizmów kontroli doprowadził do sytuacji, gdy sam Dysponent nie posiadał kompleksowej wiedzy na temat skali pomocy, jaka została udzielona w ramach programów wsparcia. Bez kluczowych danych nie mógł przygotować rzetelnej analizy, na podstawie której podejmowałby racjonalne decyzje o tym, jakie ośrodki działają najskuteczniej, a gdzie potrzebne jest dodatkowe wsparcie.

b) Brak rzetelnej analiz danych dotyczących efektów poszczególnych programów

W raportach podsumowujących wsparcie dla osób pokrzywdzonych przestępstwem oraz pomocy postpenitencjarnej nie przedstawiono żadnych analiz na temat identyfikowanych lokalnie potrzeb świadczonej pomocy, wniosków wynikających z istotnych dysproporcji między poszczególnymi ośrodkami³⁷¹, ani znaczących zmian w zakresie liczby osób korzystających z pomocy Funduszu – w przypadku pomocy pokrzywdzonym spadki w 2023 r. i 2024 r. odpowiednio o 13% i 25%.

Mimo, że w porównaniu do poprzednich lat znacząco rozszerzył się zakres zbieranych danych przez Dysponenta Funduszu³⁷², to w raportach podsumowujących nie wskazywano kompleksowych analiz w zakresie tych

³⁶⁸ Na przykład liczba osób korzystających z pomocy postpenitencjarnej w 2023 r. przedstawiona w tych dwóch źródłach różniła się o 299 osób, natomiast w przypadku pomocy pokrzywdzonym za 2023 r. różnica wyniosła już 7 321 osób.

³⁶⁹ W przypadku liczby osób, które skorzystały z pomocy Iwo-Doradztwo Obywatelskie, prowadzącej m.in. infolinię Funduszu, w danych dotyczących 2022 r. w dwóch różnych zestawieniach wykazano, że podmiot udzielił pomocy odpowiednio: 62 505 osobom lub 38 692 osób.

³⁷⁰ 13 971 osób w porównaniu do 5 446 w 2023 r.

³⁷¹ Przykładowo w pomocy postpenitencjarnej różnice pomiędzy poszczególnymi ośrodkami były nawet ok. 50-krotne, w przypadku pokrzywdzonych nawet 80-krotne (w 2021 r.).

³⁷² Od roku 2022 w zakresie pomocy pokrzywdzonym przestępstwem rozpoczęto zbieranie danych dotyczących rodzaju przestępstw oraz form udzielanych pomocy osobom pokrzywdzonym w ilości godzin świadczenia pomocy oraz wartości finansowej. W 2021 r. zaczęto zbierać dane dotyczące tylko przestępstwa w ramach przemocy domowej oraz pomocy w formie godzin pracy prawnika, psychiatry, psychologa oraz udzielania świadczeń materialnych.

danych, w tym w zakresie identyfikowanych lokalnie potrzeb świadczonej pomocy, czy też wniosków wynikających z istotnych dysproporcji między planowanymi i zrealizowanymi przez poszczególne ośrodki formami wsparcia. Tylko raz - w przypadku wzrostu liczby osób korzystających z pomocy pokrzywdzonym w 2022 r., wskazano na możliwą przyczynę³⁷³.

Dysponent nie przedstawił analizy wpływu wzrostu wysokości udzielonych dotacji Funduszu w obszarze pomocy postpenitencjarnej³⁷⁴ na kwestię powrotności do przestępstwa byłych skazanych (tzw. wskaźnik recydywy). Jak wyjaśniła była Zastępca Dyrektora DFN M.C., dane dotyczące powrotności do przestępstwa nie były zbierane z uwagi na brak odpowiedniego sposobu ich pozyskiwania. Jedynie ogólne dane zamieszczone na stronie CZSW były jednym z elementów prowadzonych analiz. Jak podkreślił były Dyrektor DFN P.K., dane te miały większe znaczenie dla Służby Więziennej, która również odpowiadała za świadczenie pomocy postpenitencjarnej. Jednakże działania SW nie podlegały merytorycznemu nadzorowi ze strony DFN, a przez Departament Wykonania Orzeczeń i Probacji w MS.

(akta kontroli: T. VII str. 149-160; T. XV str. 126-306;
T. XVII str. 155-200, 369-372)

W przypadku środków przekazywanych jednostkom SFP, w raportach podsumowujących wskazywano liczbę udzielonych dotacji oraz rodzaj i liczbę zakupionego sprzętu, bez szczegółowej analizy jego wykorzystania w kontekście bezpośredniej pomocy dla potrzebujących, czy też wzrostu efektywności działania doposażonych jednostek OSP. Wskazywano jedynie ogólnikowe pojęcia, że sprzęt ten będzie wykorzystywany m.in. na rzecz ofiar przestępstw, w tym wypadków komunikacyjnych. Mimo, iż wykonawcy byli zobowiązani do przekazywania Dysponentowi raz w roku ankiet dotyczących wykorzystania sprzętu transportowego³⁷⁵, to wyniki tych ankiet nie były wykorzystywane w raportach rocznych. Wybrane dane w tym zakresie były jedynie podawane w tzw. niebieskim dokumencie³⁷⁶, jednakże ograniczały się one do danych z 2021 r.³⁷⁷. Dysponent Funduszu wyjaśnił, że DFN nie przygotowywał nowych opracowań a w posiadanej dokumentacji nie zidentyfikowano opracowań bądź innych dokumentów, zawierających podsumowanie wyników ww. ankiet z wykorzystania sprzętu w latach 2022-2023. Ankiety były jedynie agregowane przez DFN. Jednocześnie, Minister Sprawiedliwości poinformował, że w dokumentacji posiadanej przez DFN nie odnaleziono uzasadnienia do odstąpienia od tworzenia ww. opracowań. Na dzień zakończenia czynności kontrolnych w DFN nie podjęto także decyzji o ich analizie.

(akta kontroli: T. XVII str. 368-372, 417-418)

³⁷³ W raporcie rocznym podsumowującym działania z zakresu pomocy pokrzywdzonym w 2023 r., wskazano, że w 2022 r. nastąpił wzrost liczby osób pokrzywdzonych przestępstwem w porównaniu do roku poprzedzającego, którego jedną z możliwych przyczyn był wybuch konfliktu w Ukrainie. Dodano, że „w 2023 roku zaobserwowano 13 % spadek liczby osób zgłaszających się po pomoc do ośrodków i punktów lokalnych prowadzonych w ramach funkcjonującej Sieci Pomocy Pokrzywdzonym.” Nie wskazano jednak czym ten spadek był spowodowany.

³⁷⁴ Z 8 650 tys. zł w 2021 r. do 10 166 tys. zł w 2024 r.

³⁷⁵ W rozumieniu zarządzenia nr 1 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 24 stycznia 2020 r. w sprawie gospodarki transportowej w jednostkach organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej (Dz. Urz. KGPS z 2020 r. poz. 3 ze zm.

³⁷⁶ Dokument stworzony na wewnętrzne potrzeby DFS i kierownictwa MS w latach 2021-2023 zawierał częściowe informacje na temat funkcjonowania Funduszu od chwili jego utworzenia.

³⁷⁷ Mimo, iż dokument wskazywał stan na 14 grudnia 2023 r.

W ocenie NIK pomimo zbierania dużej liczby danych Dysponent nie dokonywał ich szczegółowej analizy, a tym samym nie wykorzystywał ich w celu planowania dalszych działań Funduszu, w tym optymalnego ukształtowania sieci pomocy pokrzywdzonym i pomocy postpenitencjarnej.

c) Brak badania efektywności programu przeciwdziałania przestępczości

W programie przeciwdziałania przestępczości nie określono żadnego wskaźnika, który miałby na celu ocenę efektywności podejmowanych działań. W raporcie podsumowującym program przeciwdziałania przestępczości za 2023 r. wskazano, że choć zadania zrealizowane w ramach II, III, V, VI i VII otwartego konkursu zostały zakończone w 2023 r., to w związku z trwającą procedurą rozliczenia złożonych sprawozdań, osiągnięcie zakładanych produktów i rezultatów nastąpi w kolejnym roku. Jednak w raporcie rocznym za 2024 r. w ogóle nie odniesiono się do kwestii w jakim stopniu ww. rezultaty zostały osiągnięte. Podsekretarz Stanu w MS Zuzanna Rudzińska-Bluszcz wyjaśniła, że zadania z zakresu przeciwdziałania przestępczości zakończone w 2023 r. nie zostały dotąd rozliczone. Pracownicy Wydziału Rozliczeń w pierwszej kolejności podjęli działania w celu rozliczenia kontynuowanych umów w 2025 r. i rozliczenia sprawozdań za I półrocze 2024 r. w celu umożliwienia zawarcia umów finansowych na 2025 r.

(akta kontroli: T. XV str. 196; T. XVII str. 395-413)

Dysponent nie zlecał realizacji badania rezultatów kampanii i działań informacyjno-edukacyjnych realizowanych w ramach programu przeciwdziałania przestępczości. Były Dyrektor DFN P.K. poinformował, że w zasobach departamentu nie odnaleziono danych dotyczących skali przestępczości w Polsce w rozbiciu terytorialnym i temporalnym, które pozwoliłyby na analizę, czy realizacja działań w ramach programu przeciwdziałania przestępczości przyczyniła się do zmniejszenia przestępczości w Polsce.

Ówczesny Podsekretarz Stanu w MS Marcin Romanowski odmówił udzielenia wyjaśnień z uwagi na grożącą mu odpowiedzialność karną.

W ocenie NIK brak badania efektywności zadań finansowanych ze środków publicznych był sprzeczny z art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp.

(akta kontroli: T. VII str. 149-160; T. XVI str. 545-565; T. XVII str. 155-200)

d) Brak wykorzystania wniosków z ewaluacji zleczanych przez beneficjentów umów dotacji podmiotom zewnętrznym.

Obowiązek ewaluacji przeprowadzanych przez podmioty zewnętrzne dotyczył jedynie umów z zakresu pomocy pokrzywdzonym (wraz z utworzeniem Sieci Pomocy Pokrzywdzonym na lata 2022-2025), pomocy postpenitencjarnej (wraz z utworzeniem Sieci Pomocy Postpenitencjarnej na lata 2023-2025) i przeciwdziałania przyczynom przestępczości (wprowadzone w umowach zawieranych od 2022 r., czyli w IX oraz X konkursie na przeciwdziałanie przyczynom przestępczości). W umowach z paragrafu 11 rozporządzenia w sprawie Funduszu nie wprowadzono obowiązku ewaluacji.

W umowach, w przypadku których wprowadzono taki obowiązek, wyniki przeprowadzanych ewaluacji były jedynie weryfikowane w trakcie kontroli. Od 2023 r. weryfikowano ewaluacje projektów także na wizytach monitoringowych z zakresu pomocy pokrzywdzonym przestępstwem, a od 2024 r. na wizytach monitoringowych z zakresu pomocy postpenitencjarnej³⁷⁸. Nie było obowiązku przekazywania wyników ewaluacji bezpośrednio

³⁷⁸ Tj. po pierwszym roku realizacji projektu, za który należało sporządzić ewaluację projektu.

Dysponentowi. Jak wyjaśniła była Zastępca Dyrektora DFN M.C. „analiza ewaluacji w czasie zwykłego procesu sprawozdawczego wydłużyłaby nadmiernie proces rozliczania sprawozdań”.

(akta kontroli: T. VII str. 149-160; T. XVII str. 155-200)

W 2023 r. nieprawidłowości w przeprowadzonej ewaluacji Dysponent stwierdził w przypadku 5 kontroli, w ramach których naliczono kary umowne od 43 zł do 93 zł. oraz w przypadku 5 wizyt monitoringowych z zakresu pomocy pokrzywdzonym - kary umowne wyniosły w tym przypadkach od 45 zł do 182 zł. W 2024 r. DFS przeprowadził 1 wizytę monitoringową i 4 kontrole³⁷⁹. W dwóch kontrolach nieprawidłowości dotyczyły kwestii ewaluacji, a kary umowne nałożono w wysokości 105 zł. W marcu 2024 r. decyzją dyrekcji DFS zawieszono prowadzenie wizyt monitoringowych i kontroli, a w ostateczności odstąpiono od planu kontroli z powodu wstrzymanych wypłat z Funduszu Sprawiedliwości, kontroli prowadzonych przez podmioty zewnętrzne³⁸⁰, trwających zmian organizacyjnych w Funduszu oraz procedowanej zmiany rozporządzenia.

(akta kontroli: T. VII str. 149-153; T. XVII str. 342-347)

W przypadku czterech z 30 badanych przez NIK umów, stwierdzono, że pomimo zobowiązania wykonawcy w umowie lub ofercie do dokonania ewaluacji nie została ona przeprowadzona³⁸¹, a w przypadku dwóch umów stwierdzono, że ewaluacje były przeprowadzone nierzetelnie m.in. nie weryfikowano prawidłowości wysokości wykazywanych rezultatów, nie wykazywano w nich ryzyka niewykonania zaplanowanych rezultatów i produktów, mimo że w chwili badania wynosiły one od 15% do 20%³⁸².

Zgodnie z założeniami określonymi w umowach coroczna ewaluacja zadania miała być uzupełnieniem procesu sprawozdawczości i pozwolić zarówno podmiotowi jak i Dysponentowi w utrzymaniu kontroli nad projektem. Ponadto miała sygnalizować problemy oraz pomóc w określeniu stopnia realizacji zadania z przyjętymi założeniami oferty, a wnioski płynące z ewaluacji miały być wykorzystywane w kolejnych latach lub w podobnych projektach w przyszłości.

Jak wyjaśniła była Zastępca Dyrektora DFN M.C. dotychczas nie wykorzystano wyników podjętych przez podmioty ewaluacji. Jednocześnie przyznała, że w MS nie przygotowywano zbiorczych opracowań, analiz i zestawień zawierających ustalenia z przeprowadzonych ewaluacji. Jak wskazał były Dyrektor DFN P.K., przeprowadzone ewaluacje miały wartość edukacyjną głównie dla wykonawców umów, a „w aktualnie zawartych umowach Dysponent Funduszu rzeczywiście [z nich] nie korzysta”. Podczas prowadzonych przez Departament kontroli, weryfikowano jedynie, czy ewaluacja spełniała minimalne wymagania z umowy. Zaznaczył jednak, że w toku planowanych zmian w odniesieniu do przyszłych

³⁷⁹ Kontrola DFS-X.7231.2.3.2024 ze względu na zmiany organizacyjne w DFN nie została zakończona dokumentem pokontrolnym.

³⁸⁰ W tym Najwyższą Izbę Kontroli, Prokuraturę Krajową, Krajową Administrację Skarbową, Centralne Biuro Antykorupcyjne.

³⁸¹ Brak ewaluacji przeprowadzonej w IV kwartale 2024 r. w umowach DFS-V.7222.12.2023 i umowie nr DFS-VI.7211.111.2021. Zob. Wystąpienie pokontrolne P/24/031 – Funkcjonowanie Funduszu Sprawiedliwości (Fundacja Lumus sygn. LGD.410.11.1.2024); brak ewaluacji za 2023 r. w przypadku umowy DFS-VII.7241.44.2022 por. wystąpienie pokontrolne P/24/031 – Funkcjonowanie Funduszu Sprawiedliwości (Stowarzyszenie Trampolina dla Polski O/w Zduńskiej Woli sygn. LLO.410.9.3.2024). Nie sporządzono dwóch raportów ewaluacyjnych w przypadku umowy DFS-II.7211.73.2020, zob. Wystąpienie pokontrolne P/24/031 – Funkcjonowanie Funduszu Sprawiedliwości (Fundacja WSAA sygn. KPB. 410.3.6.2024).

³⁸² Dotyczy umów: DFS-VI.7211.67.2021 i DFS-V.7222.14.2023 zob. pkt 50 wystąpienia pokontrolnego P/24/031 - Funkcjonowanie Funduszu Sprawiedliwości (Fundacja Dies Mei sygn. LLO.410.9.2.2024).

konkursów i sposobów rozliczania podmiotów planowane było zobowiązanie podmiotów do przesyłania ewaluacji do Dysponenta Funduszu, jednak nie opracowano nowej koncepcji całościowego oraz indywidualnego badania efektywności działań finansowanych ze środków FS.

(akta kontroli: T. VII str. 149-153; T. XVII str. 196)

Powyższe oznacza, że nie został zrealizowany wniosek po kontroli P/20/037, tj. wdrożenie skutecznych mechanizmów ewaluacji zadań finansowanych ze środków Funduszu, zapewniających Dysponentowi wiedzę na temat faktycznych efektów zleczanych działań oraz umożliwiających planowanie aktywności Funduszu w kolejnych latach.

Przeprowadzone przez NIK badanie próby 30 umów dotacji, obejmującej wszystkie trzy obszary działalności Funduszu, wykazało, że faktyczne efekty zadań zleczonych przez Dysponenta były bardzo ograniczone, a część z nich nie wspierała celów i zadań Funduszu lub niemożliwe było ustalenie ich realnych efektów.

Obszarem aktywności Funduszu, którego efekty były w najmniejszym stopniu możliwe do ustalenia i wykorzystania było zapobieganie przestępczości. Na przykład w przypadku umów realizowanych przez Fundację Lux Veritatis znaczna część wytworzonych produktów nie nawiązywała bezpośrednio do tematyki przeciwdziałania przestępczości, a dotyczyła szeroko pojętych kwestii światopoglądowych oraz różnorodnych zagadnień historycznych, zaś sama Fundacja nie dysponowała danymi pozwalającymi na zmierzenie, jakie były faktyczne rezultaty projektów³⁸³. Stowarzyszenie Przyjaciół Mediów nie było w stanie potwierdzić, że zrealizowało cele i rezultaty umowy, ani nawet wykazać, jaki był faktyczny zakres niektórych zadań sfinansowanych ze środków publicznych (np. kampanii reklamowych w Internecie)³⁸⁴. W przypadku projektów realizowanych przez Akademię Wymiaru Sprawiedliwości NIK uznała, że projekty miały przede wszystkim teoretyczny charakter i choć mogły przyczyniać się do rozwoju nauki, to nie wspierały celów i zadań funduszu celowego, z którego sfinansowano ich realizację³⁸⁵.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia negatywnie działania Dysponenta w obszarze monitorowania efektów realizacji zadań Funduszu Sprawiedliwości.

Dysponent nie prowadził rzetelnej ewaluacji działań finansowanych ze środków Funduszu. W szczególności nie podjął nawet próby zwymiarowania efektów wydatków ponoszonych w ramach obszaru przeciwdziałania przyczynom przestępczości. Ponadto, nie weryfikował, w jakim zakresie prowadzone kampanie i działania informacyjno-edukacyjne wpływały na przeciwdziałanie przestępczości w Polsce. Nie posiadał rzetelnych i wiarygodnych danych na temat pomocy udzielanej z Funduszu, co było wynikiem braku agregacji danych i porównywania wynikających z nich trendów. Nie wykorzystywał i nie analizował nawet dodatkowych danych oraz mechanizmów ewaluacji wprowadzonych w związku z realizacją wniosków z poprzedniej kontroli NIK.

W rezultacie Dysponent Funduszu nie posiadał wiedzy na temat faktycznych efektów wydatkowanych środków publicznych. Utrudniało to celowe i oszczędne planowanie aktywności Funduszu w kolejnych latach, w tym tworzenie,

³⁸³ Zob. Wystąpienie pokontrolne P/24/031 – Funkcjonowanie Funduszu Sprawiedliwości (Fundacja Lux Veritatis sygn. KPB.410.3.3.2024).

³⁸⁴ Zob. Wystąpienie pokontrolne P/24/031 – Funkcjonowanie Funduszu Sprawiedliwości (Stowarzyszenie Przyjaciół Mediów sygn. LSZ.410.7.1.2024).

³⁸⁵ Zob. Wystąpienie pokontrolne P/24/031 – Funkcjonowanie Funduszu Sprawiedliwości (AWS sygn. KPB.410.3.2.2024).

adekwatnej do potrzeb, sieci pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem oraz pomocy postpenitencjarnej. Brak oceny osiągniętych efektów należy uznać za istotne naruszenie zasad gospodarowania środkami publicznymi, a działanie Dysponenta jako naruszające kryteria celowości, gospodarności i rzetelności.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

- Wnioski
1. Wprowadzenie zmian organizacyjnych niezbędnych dla zapewnienia sprawnego funkcjonowania Funduszu, w tym dostosowanie potencjału kadrowego komórki organizacyjnej obsługującej Fundusz do skali i rodzaju finansowanych zadań publicznych.
 2. Wypracowanie koncepcji funkcjonowania Funduszu Sprawiedliwości w kolejnych latach, obejmującej planowane sposoby finansowania zadań w obszarach pomocy postpenitencjarnej oraz wsparcia pokrzywdzonych przestępstwem, uwzględniającej specyfikę działania funduszy celowych, a także niezbędne w tym zakresie zmiany legislacyjne.
 3. Rzetelne opracowanie treści programów z uwzględnieniem mechanizmów diagnozy problemów, których one dotyczą oraz wskaźników pozwalających na weryfikowanie efektów ich realizacji.
 4. Wprowadzenie rozwiązań pozwalających na bieżące monitorowanie wysokości kosztów obsługi Funduszu.
 5. Wdrożenie skutecznych rozwiązań organizacyjno-prawnych zapewniających poprawę ściągalności należności Funduszu.
 6. Stworzenie rozwiązań oraz wypracowanie kryteriów pozwalających na dokonywanie merytorycznej, kompleksowej i obiektywnej oceny ofert konkursowych, w szczególności zapewnienie członkom komisji konkursowych warunków do obiektywnej oceny ofert.
 7. Wyeliminowanie przypadków udzielania dotacji z Funduszu Sprawiedliwości na realizację zadań niezwiązanych z jego celami, w szczególności w obszarze przeciwdziałania przyczynom przestępczości.
 8. Redagowanie ogłoszeń w sprawie otwartych konkursów ofert w sposób jednoznacznie opisujący oczekiwania Dysponenta.
 9. Zintensyfikowanie działań, w tym wobec beneficjentów umów dotacji wymienionych w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym, mających na celu ustalenie i wyegzekwowanie kwot dotacji pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości.
 10. Wprowadzenie rozwiązań prawno-organizacyjnych zapobiegających powstawaniu konfliktów interesów oraz tworzeniu się mechanizmów korupcjogennych, zarówno na poziomie Ministerstwa, jak i beneficjentów dotacji.
 11. Wprowadzenie do zawieranych umów dotacji postanowień zabezpieczających interesy Skarbu Państwa, w szczególności obligujących beneficjentów do zachowania trwałości projektów.
 12. Wzmocnienie nadzoru Dysponenta nad prawidłowością realizacji umów dotacji przez wykonawców, w szczególności poprzez weryfikację założonych celów, osiągniętych wskaźników oraz wytworzonych produktów i poniesionych na ten cel wydatków.
 13. Wdrożenie systemowych rozwiązań w zakresie sposobu naliczania i kontrolowania przekazanych beneficjentom środków na pokrycie kosztów

administracyjnych, przeciwdziałających wydatkowaniu tych środków na cele niezwiązane z przedmiotem umów dotacji.

14. Zintensyfikowanie działań mających na celu terminowe rozliczanie umów dotacji.
15. Doprecyzowanie zasad udzielania pomocy ze środków Funduszu osobom pokrzywdzonym przestępstwem, w tym z terenów objętych działaniami wojennymi.
16. Prowadzenie działań promocyjnych Funduszu z zachowaniem ściśle informacyjnego ich charakteru, w oparciu o rzetelnie przygotowane analizy i strategie medialne.
17. Zwiększenie nadzoru nad udzielaniem zamówień publicznych, w szczególności w zakresie działań promocyjnych Funduszu.
18. Dokonywanie odbioru przedmiotu umów promocyjnych na podstawie rzetelnej oceny ich realizacji i w oparciu o zweryfikowane dane.
19. Wdrożenie skutecznych mechanizmów ewaluacji zadań finansowanych ze środków Funduszu, zapewniających Dysponentowi wiedzę na temat faktycznych efektów zlecanych działań.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

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 NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę 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.

Warszawa, 30 czerwca 2025 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Michał Jędrzejczyk
/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Dyrektor
Departamentu Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Tomasz Sordyl
/podpisano elektronicznie/



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Warszawa, 12 września 2025 r.

KPB.410.3.1.2024

Pan
Waldemar Żurek
Minister Sprawiedliwości
Ministerstwo Sprawiedliwości
Al. Ujazdowskie 11
00-950 Warszawa

Szanowny Panie Ministrze,

w związku z przeprowadzoną kontrolą P/24/031 – Funkcjonowanie Funduszu Sprawiedliwości w Ministerstwie Sprawiedliwości, na podstawie art. 61b ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ przekazuję wystąpienie pokontrolne zmienione zgodnie z treścią uchwały nr 55/2025 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 27 sierpnia 2025 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego.

Ponadto na podstawie art. 35c ustawy o NIK uprzejmie informuję o dokonaniu sprostowania oczywistych omyłek pisarskich w treści wystąpienia pokontrolnego:

1. na stronie 14 w wierszu 24. od góry „XII” tom akt kontroli zastąpiono „XVII”;
2. na stronie 17 w wierszach 1. i 5. od góry wykreślono sformułowanie „co stanowiło 89,2 %”;
3. na stronie 36 w wierszu 15. od dołu sformułowanie „sześć przypadków” zastąpiono sformułowaniem „dwa przypadki”;
4. na stronie 38 w wierszu 11. od dołu sformułowanie „Fundacji Lumus” zastąpiono sformułowaniem „CVIII konkursu ofert na lata 2022-2025 z obszaru pomocy pokrzywdzonym”, natomiast w wierszach 9.-10. od dołu usunięto sformułowanie „CVIII konkursu ofert na lata 2022-2025 z obszaru pomocy pokrzywdzonym”;
5. na stronach 13, 76, 79, 84, 97, 102, 115 w tytułach i podtytułach stwierdzonych nieprawidłowości usunięto oddzielające znaki przestankowe kończące zdanie w postaci kropek.

Z wyrazami szacunku,
Tomasz Sordyl
Dyrektor
Departamentu Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
/podpisano elektronicznie/

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623. W dalszej części pisma zwana ustawą o NIK.