



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT PORZĄDKU
I BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO

KPB.410.3.2.2024

Dr Michał Sopiński,
Rektor-Komendant Akademii Wymiaru Sprawiedliwości

Akademia Wymiaru Sprawiedliwości,
ul. Wiśniowa 50, 02-520 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE
zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.80.2025 Komisji Rozstrzygającej
w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 26 maja 2025 r.

P/24/031 – Funkcjonowanie Funduszu Sprawiedliwości

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Akademia Wymiaru Sprawiedliwości od 1 września 2023 r., a w okresie od 1 kwietnia 2021 r. do 31 sierpnia 2023 r. Szkoła Wyższa Wymiaru Sprawiedliwości oraz od 31 sierpnia 2018 r. do 31 marca 2021 r. Wyższa Szkoła Kryminologii i Penitencjarystyki w Warszawie, ul. Wiśniowa 50, 02-520 Warszawa (dalej: Uczelnia lub Akademia).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dr Michał Sopiński, Rektor-Komendant Akademii Wymiaru Sprawiedliwości od 1 września 2023 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił od dnia 1 stycznia 2019 r. do dnia 24 lutego 2023 r. gen. dr Marcin Strzelec, Rektor-Komendant Wyższej Szkoły Kryminologii i Penitencjarystyki w Warszawie (następnie Szkoły Wyższej Wymiaru Sprawiedliwości) oraz od 24 lutego 2023 r. do 23 marca 2024 r. dr Jakub Jerzy Czarkowski, jako p.o. Rektora-Komendanta Szkoły Wyższej Wymiaru Sprawiedliwości, a od dnia 24 marca 2023 r. dr Michał Sopiński jako Rektor-Komendant Szkoły Wyższej Wymiaru Sprawiedliwości.
Zakres przedmiotowy kontroli	Uzyskiwanie dofinansowania ze środków Funduszu Sprawiedliwości. Wykonywanie umowy nr DFS-V.7211.1.2020 oraz umowy nr DFS-V.7211.10.2020 na realizację zadań Funduszu Sprawiedliwości.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2021 r. do dnia zakończenia kontroli z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, o ile miały one związek z kontrolowaną działalnością, w szczególności realizowaną umową dotacji.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Kontrolerzy	1. Justyna Borowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/51/2024 z 22 maja 2024 r. 2. Jacek Szczerbiński, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KPB/52/2024 z 22 maja 2024 r. 3. Bogdan Wróblewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/94/2024 z 4 września 2024 r. 4. Karolina Owczarek, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/100/2024 z 14 października 2024 r. (akta kontroli tom I str.1-6)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

NIK ocenia negatywnie przygotowanie Uczelni do wykonania zadań powierzonych jej z Funduszu Sprawiedliwości polegających na realizacji dwóch projektów na kwotę 5 352,5 tys. zł³, nierzetelne dokumentowanie przebiegu ich realizacji, a także nieprzestrzeganie postanowień wynikających z zawartych z Dysponentem Funduszu umów, co doprowadziło m.in. do pobrania dotacji w nadmiernej wysokości (ponad 1,3 mln zł).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ubiegając się u Dysponenta Funduszu o możliwość realizacji projektów Uczelnia w rzeczywistości nie była przygotowana kadrowo i organizacyjnie do ich realizacji. W szczególności funkcje kierownicze w ramach projektów powierzone zostały osobom spoza Uczelni, a autorami zdecydowanej większości badań wykonanych w obu projektach były osoby niezwiązane zawodowo z Uczelnią. Ponadto Uczelnia nierzetelnie przygotowała fiszki⁴, w których jedynie w sposób pozorny wskazywano na związki zaplanowanych działań z celami i zadaniami Funduszu Sprawiedliwości oraz samej Uczelni. Niezależnie od powyższego NIK zwraca uwagę na fakt, że dofinansowanie powyższych projektów zostało uzyskane w niekonkurencyjnym i nietransparentnym trybie określonym w § 11 rozporządzenia w sprawie Funduszu. Ponadto w przypadku projektu „Tworzenie rozwiązań [...]” treść fiszki projektowej była konsultowana z pracownikami Departamentu Funduszu Sprawiedliwości Ministerstwa Sprawiedliwości, jeszcze przed formalnym jej złożeniem.

Nierzetelne przygotowanie projektów spowodowało, że Uczelnia wystąpiła w toku ich realizacji w praktyce wyłącznie jako podmiot pośredniczący, zlecający poszczególne zadania w formie umów cywilnoprawnych. Jednocześnie czerpała jednak korzyści jako beneficjent projektów, uzyskując z tytułu ich realizacji nieuprawnione zyski w postaci zryczałtowanych kosztów administracyjnych w łącznej wysokości ponad 1,3 mln zł. Kwota ta stanowiła dotację pobraną w nadmiernej wysokości i została oceniona przez NIK jako niekwalifikowalna i podlegająca zwrotowi. Ponadto, w ocenie NIK, działania podejmowane przez Uczelnię w ramach zawierania umów cywilnoprawnych na wykonanie prac badawczych miały charakter nietransparentny oraz sprzyjały powstawaniu konfliktów interesów.

NIK ustaliła, że badane projekty miały przede wszystkim teoretyczny charakter. Pomimo wykazywania przez Uczelnię, że projekty naukowo-badawcze, co do zasady, zostały zrealizowane, a cele i rezultaty osiągnięte na poziomie zaplanowanym, to należy zauważyć, że były one mierzone z użyciem wskaźników, które nie odpowiadały wymogom metodycznym. Przedstawione w fischkach cele i rezultaty projektów nie zostały bowiem sformułowane w sposób zgodny z koncepcją SMART, a zapisy w treści fiszek były w wielu kwestiach niejednoznaczne. Uniemożliwiało to zmierzenie efektów wydatkowanych na ich

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ z 7 208,4 tys. zł przyznanych, tj. na: Projekt „Tworzenie rozwiązań normatywno-opisowych w celu przeciwdziałania przyczynom przestępczości oraz rozwoju systemu pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem w postaci opartego na wiedzy aksjologicznego uzasadnienia podstaw praktycznego funkcjonowania polskiego systemu prawa.” (dalej: „Tworzenie rozwiązań [...]”); projekt „Instytucjonalna architektura organów ochrony i przestrzegania prawa w porządkach prawnych współczesnych państw w perspektywie komparatystycznej (dalej: „Instytucjonalna architektura [...]”).

⁴ 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.

realizację środków publicznych. W wyniku realizacji projektów nie zostały wypracowane rozwiązania służące zreformowaniu systemu zwalczania korupcji, modelu urzędu prokuratorskiego, rynku medialnego, ani propozycje zmiany modelu systemu wyborczego w Polsce. Nie opracowano także „spójnego programu edukacji aksjologiczno-prawnej”, mającego służyć podniesieniu jakości przeciwdziałania przyczynom przestępczości oraz rozwojowi systemu pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem. Projekty te mogły więc przyczyniać się do rozwoju nauki, ale w ocenie NIK, nie wspierały celów i zadań funduszu celowego, z którego sfinansowano ich realizację.

Uczelnia wywiązywała się natomiast terminowo i zgodnie z obowiązującymi przepisami i zawartymi umowami z obowiązków sprawozdawczych. NIK zwraca jednakże uwagę, że dokumentacja mająca potwierdzić sposób i zakres realizacji poszczególnych umów była niekompletna oraz została sporządzona i była przechowywana w sposób utrudniający, a w niektórych przypadkach wręcz uniemożliwiający, jej weryfikację. W konsekwencji, niedopełnienie należytej staranności przy dokumentowaniu organizacji i przebiegu jednej z konferencji oraz niezapewnienie odpowiedniej informacji i promocji tego wydarzenia spowodowało, że wydatki na nią poniesione w wysokości 85,1 tys. zł należało uznać za niekwalifikowalne.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

1. Uzyskanie przez Uczelnię dofinansowania ze środków Funduszu Sprawiedliwości.

Opis stanu faktycznego

Uczelnia, jako Wyższa Szkoła Kryminologii i Penitencjarystyki (od 30 grudnia 2021 r. Szkoła Wyższa Wymiaru Sprawiedliwości) rozpoczęła funkcjonowanie 1 stycznia 2019 r.⁵ Zgodnie z obowiązującymi statutami w latach 2019-2024⁶, Uczelnia miała status publicznej uczelni zawodowej służb państwowych (od 19 maja 2023 r. publicznej uczelni akademickiej służb państwowych) kształcącej i wychowującej funkcjonariuszy Służby Więziennej⁷ oraz osoby cywilne. W badanym okresie do zadań Uczelni należało m.in. prowadzenie badań w dziedzinie nauk społecznych, a po przekształceniu jej w Akademię Wymiaru Sprawiedliwości (od września 2023 r.) także w dziedzinie nauk o rodzinie. Do podstawowych zadań Uczelni jako uczelni zawodowej nie należało, zgodnie z art. 15 ust. 1 pswn⁸, prowadzenie działalności naukowej.

(akta kontroli: tom I str. 7, tom III str. 919)

Dysponent Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości (dalej: Fundusz Sprawiedliwości, Fundusz)

⁵ Uczelnia utworzona została z dniem 31 sierpnia 2018 r. rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 lipca 2018 r. w sprawie utworzenia Wyższej Szkoły Kryminologii i Penitencjarystyki w Warszawie (Dz. U. poz. 1461).

⁶ Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 listopada 2018 r. w sprawie nadania statutu Wyższej Szkole Kryminologii i Penitencjarystyki w Warszawie (Dz. Urz. MS poz. 328), Decyzja Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 marca 2019 r. w sprawie zatwierdzenia zmian w statucie Wyższej Szkoły Kryminologii i Penitencjarystyki w Warszawie (Dz. Urz. MS poz. 99), Decyzja Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 lipca 2020 r. w sprawie zatwierdzenia statutu Wyższej Szkoły Kryminologii i Penitencjarystyki w Warszawie (Dz. Urz. MS poz. 166); decyzja Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 marca 2021 r. w sprawie zatwierdzenia statutu Szkoły Wyższej Wymiaru Sprawiedliwości (Dz. Urz. MS poz. 85); decyzja Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 grudnia 2021 r. w sprawie zatwierdzenia statutu Szkoły Wyższej Wymiaru Sprawiedliwości (Dz. Urz. MS poz. 326), decyzja Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 maja 2023 r. w sprawie zatwierdzenia statutu Szkoły Wyższej Wymiaru Sprawiedliwości (Dz. Urz. MS poz. 127), decyzja Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 września 2023 r. w sprawie zatwierdzenia statutu Akademii Wymiaru Sprawiedliwości (Dz. Urz. MS poz. 179).

⁷ Do końca lipca 2020 r. obowiązywał przepis o kształceniu i wychowaniu funkcjonariuszy także innych służb.

⁸ Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2024 r. poz. 1571)

w Programie Przeciwdziałania Przyczynom Przystępczości na lata 2019-2023⁹ (dalej: Program na lata 2019-2023, Program) przewidział możliwość powierzenia i finansowania zadań realizowanych przez jednostki sektora finansów publicznych (dalej: jsfp), tj. także przez uczelnie wyższe. Dysponent określił w Programie dwa rodzaje zadań, które chciał wspierać środkami Funduszu: „przeciwdziałanie przyczynom przystępczości” oraz „realizacja przez jednostki sektora finansów publicznych zadań ustawowych związanych z zapobieganiem przystępczości”. Projekty w zakresie przeciwdziałania przystępczości polegać miały m.in. na: „organizowaniu i zlecaniu badań naukowych i prac rozwojowych dotyczących: a) sytuacji oraz potrzeb osób pokrzywdzonych przystępstwem i świadków; b) przyczyn i uwarunkowań przystępczości oraz jej zapobieganiu.” Środki na powierzone zadania przyznawane być miały w trybie otwartych konkursów ofert (dla organizacji pozarządowych) lub naborów wniosków (dla jsfp)¹⁰.

W 2020 r. Dysponent zawarł z Uczelnią osiem umów na realizację zadań finansowanych ze środków Funduszu Sprawiedliwości. Łączna wartość dotacji przyznanych Uczelni tymi umowami wyniosła 27 416,5 tys. zł¹¹.

(akta kontroli: tom II str. 550-587, tom III str. 919)

NIK objęła badaniem dwie umowy na powierzenie Uczelni realizacji zadań z Funduszu Sprawiedliwości, tj.:

- umowę nr DFS-V.7211.1.2020 na realizację projektu pn. „Instytucjonalna architektura organów ochrony i przestrzegania prawa w porządkach prawnych współczesnych państw w perspektywie komparatystycznej” z dnia 25 marca 2020 r. na kwotę 3 751,2 tys. zł oraz
- umowę nr DFS-V.7211.10.2020 na realizację projektu pn. „Tworzenie rozwiązań normatywno-opisowych w celu przeciwdziałania przyczynom przystępczości oraz rozwoju systemu pomocy osobom pokrzywdzonym przystępstwem w postaci opartego na wiedzy aksjologicznego uzasadnienia podstaw praktycznego funkcjonowania polskiego systemu prawa” z dnia 9 listopada 2020 r. na kwotę 3 457,2 tys. zł.

Głównym celem projektu pn. „Instytucjonalna architektura [...]” była analiza rozwiązań prawnych w innych państwach w czterech obszarach tematycznych, dotyczących następujących organów ochrony i przestrzegania prawa: prokuratury; organów zapewniających pluralizm rynku medialnego; stojących na straży uczciwości procesu wyborczego oraz niezależnych organów ds. zwalczania korupcji. Porównawcza perspektywa – zgodnie z treścią fiszki projektowej - miała pozwolić finalnie na „przedstawienie rekomendacji, które pozwolą udoskonalić polski system organów ochrony i przestrzegania prawa poprzez skorzystanie z doświadczeń państw obcych”. Osiągnięcie celu głównego projektu miało nastąpić poprzez zwiększenie wiedzy wśród odbiorców zadania oraz przedstawienie propozycji zmian *de lege lata i de lege ferenda* w polskim porządku prawnym. Cel główny zrealizowany miał zostać w oparciu o sześć celów szczegółowych (finalnie tylko czterech).

⁹ [program-przeciwdzialania-przyczynom-przestepczosci-na-lata-2019-2023 \(1\).pdf](#) (odczyt: 12 czerwca 2024 r.) Po aktualizacjach Program Przeciwdziałania Przyczynom Przystępczości na lata 2019-2025.

¹⁰ W 2020 r. Dysponent nie ogłosił naboru wniosków w Programie na powierzenie realizacji zadań ze środków Funduszu w zakresie przeciwdziałania przyczynom przystępczości dla jsfp.

¹¹ W zależności od umowy środki wydatkowane być miały w perspektywie od kilku miesięcy (trzy umowy zakończyły się w 2020 r.) do czterech lat. Tylko część środków została przez Uczelnię wykorzystana, a wartościowo największa umowa DFS-V.7211.4.2020 (na kwotę 9 980,1 tys. zł) została za porozumieniem stron rozwiązana w dniu 22.12.2020 r. po wydatkowaniu 64,3 tys. zł.

Odbiorcami wyników projektu mieli być zarówno odbiorcy instytucjonalni (w szczególności powiązani z szeroko rozumianym wymiarem sprawiedliwości oraz organami ochrony prawnej), podmioty społeczeństwa obywatelskiego (w szczególności te, w których zakresie działalności mieści się ochrona praw podstawowych, zwalczanie przyczyn przestępczości oraz pomoc ofiarom przestępstw), jak również praktycy, którzy w swojej pracy zawodowej stykają się z obcymi porządkami prawnymi oraz odbiorcy nieprofesjonalni dzięki opracowaniu materiałów edukacyjnych.

Projekt naukowo-badawczy pn. „Tworzenie rozwiązań [...]” w założeniach stanowił „pionierską inicjatywę przywrócenia moralności, etyce i aksjologii należnego miejsca w systemie prawa.¹²” Głównym celem projektu¹³ było „podniesienie jakości przeciwdziałania przyczynom przestępczości oraz rozwoju systemu pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem poprzez wypracowanie szeregu rozwiązań normatywno-opisowych oraz edukacyjnych”.

Projekt przewidywał przygotowanie serii opracowań składających się na część teoretyczną (filozoficzno-prawną) oraz praktyczną aksjologii prawa (w odniesieniu do poszczególnych działów prawa), a na ich podstawie: opracowanie rekomendacji w przedmiocie zmian legislacyjnych, w tym wniosków *de lege lata* oraz propozycji *de lege ferenda* dla prawodawcy, upowszechnienie wypracowanych rozwiązań oraz implementację „spójnego programu edukacji aksjologiczno-prawnej, wypracowanego na fundamencie aksjologii prawa naturalnego”¹⁴.

W kręgu odbiorców projektu wymieniono „przede wszystkim środowiska naukowe prawników i filozofów, ale także etyków, pedagogów, socjologów i politologów [...]”, a dla części dogmatycznej, zakładającej zmiany w obowiązującym w Polsce prawie, wskazano „przede wszystkim prawodawcę oraz poszczególne organy państwa [...]”¹⁵ (bez ich wymienienia), obok środowisk prawniczych, akademickich, oświatowych czy organizacji pozarządowych.

(akta kontroli: tom IV str. 1-1260, tom X str. 1-558)

Udzielenie dofinansowania, w przypadku obu wymienionych zadań, nastąpiło w trybie określonym w §11 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 września 2017 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości¹⁶, zgodnie z którym „w uzasadnionych przypadkach” Dysponent mógł zawrzeć umowę na powierzenie zadania nieobjętego programem lub naborem wniosków. Decyzja dotycząca przyjęcia takiego wniosku i zawarcia umowy stanowiła zatem, zgodnie z obowiązującymi wówczas przepisami, dyskrecjonalne uprawnienie Dysponenta Funduszu.

W dokumentacji badanych projektów nie znalazła się informacja, w jaki sposób władze Uczelni powzięły wiedzę o możliwości wystąpienia o środki z Funduszu Sprawiedliwości.

¹² Co szerzej opisano w pkt II.2 *Opis potrzeby realizacji zadania*, w fiszce projektowej, wskazując na potrzebę: „przywrócenie aksjologii – wynikającej z prawa naturalnego oraz antropologii filozoficznej – należnego jej miejsca w systemie prawa [...], co „będzie miało pozytywny wpływ na całą polską kulturę prawną, wypełniając w niej lukę polegającą na niespójności i selektywności namysłu aksjologicznego oraz pozwalając zminimalizować negatywne skutki tej luki dla całego systemu prawa”.

¹³ Pkt II.4 Cel główny i cele szczegółowe zadania, w fiszce projektowej.

¹⁴ Pkt II.4. Cel główny i cele szczegółowe zadania, w fiszce projektowej.

¹⁵ Pkt II.5. *Opis odbiorów zadania*, w fiszce projektowej

¹⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 683, ze zm. Dalej: rozporządzenie w sprawie Funduszu.

Były Rektor-Komendant gen. Marcin Strzelec wyjaśnił: „Nie jestem, w stanie podać tego precyzyjnie. [...] Mogła to być informacja przekazana przez Dyrektora IWS Marcina Wielca, któregoś z pracowników Uczelni, Ministerstwa Sprawiedliwości, mogła też paść informacja na którejś z odpraw Kierownictwa MS, np. [od] pana Ministra Marcina Romanowskiego.”

Dla projektu „Instytucjonalna architektura [...]” wnioski (fiszki projektowe) złożone zostały w dniu 14 stycznia i 24 marca 2020 r. Dla projektu „Tworzenie nowych rozwiązań [...]” Uczelnia składała wnioski w dniach 16, 22 i 30 października 2020 r. Każdorazowo Rektor-Komendant (lub upoważniony prorektor Uczelni), przedkładając wniosek (fiszkę projektową) informował Dyrektora Departamentu Funduszu Sprawiedliwości o „przystąpieniu przez WSKiP w Warszawie do udziału w Programie Przeciwdziałania Przyczynom Przystępczości na lata 2019-2023”.

„Rozumiem to jako propozycję realizacji projektu, chęci przystąpienia do programu, do rozważenia przez Dysponenta Funduszu Sprawiedliwości i oceny zgodności [fiszki] z programem” – wyjaśnił gen. Strzelec.

Wskazany w fiszce projektu pn. „Tworzenie rozwiązań [...]” jako zastępca kierownika merytorycznego, a od 24 marca 2023 r. Rektor-Komendant Uczelni dr Michał Sopiński nie wyjaśnił na czym polegało „przystąpienie” Uczelni do Programu, kiedy oraz z jakich źródeł Uczelnia uzyskała informację o możliwości ubiegania się o finansowanie zadań ze środków Funduszu, a także kto był autorem fiszek projektowych. „Fiszka projektowa [...] jest efektem pracy organizacyjno-merytorycznej różnych osób” – wyjaśnił. Ponadto jako „inicjatorów” projektu wskazał niezatrudnionych w Uczelni dr A.P. („Instytucjonalna architektura [...]” i dr A.Cz. („Tworzenie rozwiązań [...]”), pomimo że w obu fiszkach jako „inicjator” wykazana została WSKiP w Warszawie.

W obu fiszkach projektowych, Rektor-Komendant (lub upoważniony prorektor) oświadczyli, że powierzone „zadanie w całości mieści się w zakresie prowadzenia działalności wnioskodawcy”. Nie określili jednak zasobów Uczelni niezbędnych do realizacji tych zadań (co opisano szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli: tom I str. 142-143, 150-151, 161-164, tom II str. 550-587, 611-618, tom IV str. 1-1260, tom X str. 1-149)

NIK zwraca uwagę, że okoliczności związane z inicjacją badanych projektów mogą wskazywać na nietransparentny i nierównoprawny dla poszczególnych podmiotów dostęp do środków Funduszu Sprawiedliwości. Należy zauważyć, że kontrola NIK prowadzona u Dysponenta Funduszu nie wykazała, aby wystąpiły okoliczności uzasadniające dofinansowanie projektów Uczelni w szczególnym, pozanaborowym trybie określonym w §11 rozporządzenia w sprawie Funduszu. Przede wszystkim nie stwierdzono, aby w Ministerstwie Sprawiedliwości prowadzone były jakiekolwiek prace analityczne lub legislacyjne, które wskazywałyby na zasadność przeprowadzenia badań w ujęciu komparatystycznym w czterech obszarach tematycznych projektu „Instytucjonalna architektura [...]”, lub też wypracowania rozwiązań normatywno-opisowych aksjologicznego uzasadnienia podstaw funkcjonowania polskiego systemu prawa i przedstawienia w tym zakresie propozycji zmian legislacyjnych. Z ustaleń kontroli wynika natomiast, że już w czerwcu 2020 r., tj. przed formalnym złożeniem fiszki projektowej, propozycja przedsięwzięcia zbieżnego tematycznie z projektem „Tworzenie rozwiązań [...]” była

przedmiotem korespondencji prowadzonej przez M.S.¹⁷ z pracownikami Departamentu Funduszu Sprawiedliwości MS.

(akta kontroli: tom I str. 142-143, 150-151, tom II str. 36-40, 550-587, 591-594, 633-648, tom IV str. 1-1260, tom X str. 1-558, tom XVI str. 1-286)

1.1 Wykonywanie umów na realizację zadań Funduszu Sprawiedliwości.

Dysponent Funduszu przyznał Uczelni dotacje w wysokości odpowiednio: 3 751,18 tys. zł po zmianie planu (umowa DFS-V.7211.1.2020)¹⁸ oraz 3 457,2 tys. zł (DFS-V.7211.10.2020).

Zgodnie z wymogami umów, dotacje zostały przekazane na wyodrębnione rachunki bankowe¹⁹ przeznaczone do obsługi operacji finansowych związanych z realizowanymi projektami. Środki te były rozliczane wyłącznie w formie bezgotówkowej. Za wyjątkiem kosztów administracyjnych, wydatki związane z projektami dokonywane były za pośrednictwem ww. rachunków bankowych.

Zrealizowane w ramach umów dotacji wydatki wyniosły odpowiednio:

- 2 690,9 tys. zł (DFS-V.7211.1.2020 - projekt: „Instytucjonalna architektura [...]”), co stanowiło 71,7% kwoty przyznanej dotacji po zmianie planu oraz 61,1% planu przed zmianami. 29,8% kosztów projektu (801,5 tys. zł), stanowiły wydatki dotyczące wynagrodzeń kierownika projektu (A.P.), jego zastępcy (G.P.), czterech koordynatorów zadań (A.T., M.K., M.M., J.M.), oraz stałych wykonawców ekspertyz wewnętrznych (M.B., J.T., P.S., B.S.), 28,1% (755,5 tys. zł) – koszty wynikające z realizacji umów o dzieło (na opracowanie recenzji, ekspertyz, projektów legislacyjnych i wygłoszenie referatów), 17,1% (461,1 tys. zł) stanowiły koszty usług zewnętrznych świadczonych przez spółki oraz podmioty prowadzące działalność gospodarczą²⁰, 25% (672,8 tys. zł), stanowiły koszty administracyjne.
- 2 661,6 tys. zł (DFS-V.7211.10.2020 - projekt: „Tworzenie rozwiązań [...]”), co stanowiło 77% kwoty przyznanej dotacji. 41,6% (1 107,4 tys. zł) kosztów projektu stanowiły wydatki obejmujące wynagrodzenia autorów za opracowania, ekspertyzy, projekty zmian legislacyjnych, wykłady na seminariach i konferencjach oraz recenzje do publikacji, 23,2% (618,6 tys. zł) - wynagrodzenia kierownika projektu (A.Cz.) oraz jego zastępcy (M.S.)²¹, 10,2% (272,0 tys. zł) koszty realizacji usług zewnętrznych świadczonych przez osoby fizyczne, spółki oraz podmioty prowadzące działalność gospodarczą²², 24,9% (663,6 tys. zł) - koszty administracyjne.

¹⁷ Zatrudnionego wówczas w Sądzie Najwyższym, następnie w Ministerstwie Sprawiedliwości, obecnie Rektora-Komendanta AWS.

¹⁸ Wysokość dotacji przekazanej zgodnie z umową DFS-V.7211.1.2020 była niższa od przyznanej pierwotnie kwoty w wysokości 4 403,7 tys. zł, co wynikało z faktu, iż w dniu 8 grudnia 2022 r. został podpisany aneks do umowy nr 5 zmniejszający kwotę przyznanej dotacji o 652,6 tys. zł oraz skracający termin realizacji umowy o 10 miesięcy. Jednocześnie, aneksem nr 6 (z dnia 19 czerwca 2023 r.) termin realizacji w przypadku tej samej umowy został wydłużony o trzy miesiące do dnia 30 września 2023 r.

¹⁹ Środki dotacji na projekt „Instytucjonalna architektura [...]” wpłynęły na wskazany w umowie rachunek bankowy w terminach: 6 kwietnia 2020 r. (651,9 tys. zł); 1 marca 2021 r. (1 028,3 tys. zł); 27 stycznia 2022 r. (1 185,6 tys. zł); 30 stycznia 2023 r. (885,3 tys. zł). Środki dotacji na projekt „Tworzenie rozwiązań [...]” wpłynęły na wskazany w umowie rachunek bankowy w terminach: 18 listopada 2020 r. (51,5 tys. zł); 1 marca 2021 r. (855,6 tys. zł); 27 stycznia 2022 r. (1 288,8 tys. zł); 30 stycznia 2023 r. (1 261,3 tys. zł).

²⁰ W skład którego wchodzi: organizacja konferencji, zakup książek oraz druk publikacji.

²¹ 315,0 tys. zł - wynagrodzenie kierownika projektu (bez kosztów diety i noclegów w wysokości 23,2 tys. zł z tytułu pobytu na kwerendzie naukowej w USA), 303,6 tys. zł - wynagrodzenie zastępcy kierownika projektu (brutto z kosztami zleceniodawcy od momentu zatrudnienia w Uczelni).

²² Organizacji i obsługi konferencji naukowych, wyjazdów na kwerendy zagraniczne, zakupu literatury oraz druk publikacji zawierających przygotowane w projekcie opracowania.

(akta kontroli: tom V str. 113-133, 314-342, 552-566, 584-597, tom XI str. 60-68, 95-106, 229-261, 368-394)

1.1.1 Wykonywanie umowy nr DFS-V.7211.1.2020 na realizację zadań Funduszu Sprawiedliwości

Umowa nr DFS-V.7211.1.2020 na wykonanie projektu pn. „Instytucjonalna architektura organów ochrony i przestrzegania prawa w porządkach prawnych współczesnych państw w perspektywie komparatystycznej.”²³ została zawarta 25 marca 2020 r., tj. dzień po złożeniu ostatniego wniosku projektowego przez Uczelnię.

Umowa została zmieniona ośmiokrotnie. W szczególności: zmieniano okres obowiązywania umowy, wprowadzono zasady rozliczania kosztów administracyjnych, zmniejszono wartość projektu, zmieniano zakres realizacji projektu (co omówiono w dalszej części wystąpienia) oraz dokonano odpowiadających tym zmianom korekt kosztorysu (przesunięć środków pomiędzy zadaniami i działaniami).

(akta kontroli tom IV str. 1-1260)

W odniesieniu do założeń projektowych na koniec okresu sprawozdawczego (roku) w ramach realizacji projektu „Instytucjonalna architektura [...]”:

1) W 2020 r. przygotowano łącznie 40 ekspertyz, co oznaczało, że wykonano wszystkie założone we wniosku projektowym produkty związane z powstaniem opracowań eksperckich osiągając 111% realizacji wskaźnika. Utworzono dedykowaną zakładkę na stronie internetowej WSKiP, informującą o projekcie, przy czym nie miała on formy bloga naukowego wskazanego w fiszce projektowej. Ze względu na obowiązujące ograniczenia związane z COVID-19 nie zostały zrealizowane przewidziane na 2020 r. działania związane z kwerendami zagranicznymi. Z tego samego powodu nie zrealizowano wszystkich przewidzianych zakupów literatury.

Jedynym zakładanym rezultatem projektu w 2020 r. było zwiększenie wiedzy wśród odwiedzających stronę internetową na temat obcych regulacji prawnych w przedmiocie instytucjonalnej architektury organów ochrony i przestrzegania prawa. Rezultat zmierzony został liczbą wejść na stronę internetową w stosunku do założonej wartości docelowej i wyniósł 3%, tj. nie został osiągnięty²⁴.

2) W 2021 r. wykonano łącznie 67 ekspertyz. Oznaczało to, że wykonano wszystkie założone we wniosku projektowym działania związane z powstaniem opracowań eksperckich. Ponadto osiągnięto 100% realizacji wskaźnika dot. projektów ustaw lub zmian ustawodawczych (opracowano jeden projekt ustawy w ramach umowy na opracowanie ekspertyzy). Zorganizowano jedną konferencję naukową oraz jeden panel ekspercki (100% realizacji wskaźników przewidzianych w fiszce). Ze względu na obowiązujące ograniczenia związane z COVID-19, nie zostały w pełni zrealizowane przewidziane na 2021 r. działania związane z wyjazdami zagranicznymi oraz zakupami literatury. Nie przygotowano także do wydania dwóch monografii naukowych z uwagi na zbyt krótką perspektywę czasową dla skoordynowania wymaganych działań.

²³ Umowa pomiędzy Ministrem Sprawiedliwości, jako Dysponentem Funduszu Sprawiedliwości reprezentowanym przez Urszulę Dubejko – Dyrektora Departamentu Funduszu Sprawiedliwości Ministerstwa Sprawiedliwości oraz Wyższą Szkołą Kryminologii i Penitencjarystyki w Warszawie reprezentowaną przez płk dr Marcina Strzelca – Rektora-Komendanta WSKiP.

²⁴ Wartość bazowa – 0, Wartość docelowa – 1000, Wartość osiągnięta w danym okresie rozliczeniowym – 31 (z powtórzeniami). Faktyczna liczba unikalnych odsłon strony to 29, a średni czas spędzony na stronie to 37 sekund.

Zakładane w 2021 r. wskaźniki rezultatu projektu w postaci zwiększenia wiedzy na temat instytucjonalnej architektury organów ochrony i przestrzegania prawa w państwach obcych wyniosły: wśród odwiedzających stronę internetową - 60%²⁵, wśród uczestników konferencji (mierzony liczbą konferencji) - 100%, wśród uczestników panelu eksperckiego (mierzony liczbą paneli) - 100%. Przy czym uczestnikami konferencji i panelu eksperckiego byli przede wszystkim wykonawcy umów o dzieło i umów zlecenia zawartych w ramach projektu, a także pracownicy Uczelni.

NIK zauważyła, że w dokumentacji projektowej brak było dowodu potwierdzającego liczbę wejść na stronę internetową w 2021 r. Rektor-Komendant wskazał, że Uczelnia „dwukrotnie zmieniała nazwę, co spowodowało głębokie zmiany o charakterze informatycznym w zakresie stron, uniemożliwiające możliwości zaimplementowania wnioskowanych statystyk.”

3) W 2022 r. wykonano łącznie 64 ekspertyzy, tj. osiągnięto w tym zakresie 100% realizacji wskaźnika. Ponadto osiągnięto 50% wskaźnika dot. projektów ustaw lub zmian ustawodawczych wraz z uzasadnieniem (opracowano 1 z 2 założonych w fiszce projektów). Zrealizowano jedno webinarium naukowe (100% planu). Wydano 13 tomów (100% zaplanowanych) monografii w języku polskim w wersji elektronicznej.

Przyjęty na 2022 r. rezultat zwiększenia wiedzy na temat instytucjonalnej architektury organów ochrony i przestrzegania prawa w państwach obcych wśród uczestników webinarium został osiągnięty na poziomie 100%. NIK zauważyła, że w webinarium udział wzięli tylko kierownik projektu i czterej koordynatorzy zadań, a rezultat mierzony był wyłącznie faktem jego organizacji. Ponadto drugi z przyjętych rezultatów projektu na 2022 r. dotyczący upowszechnienia wyników badań w drodze publikacji naukowych (wersja elektroniczna) potwierdzony został wyłącznie faktem wydania monografii, bez wskazywania informacji na temat miejsca publikacji, liczby pobrań, cytowań, etc.).

4) W 2023 r. wydano 10 kolejnych tomów publikacji naukowych (wydrukowano także z wersji elektronicznej publikacje naukowe wydane w 2022 r. i 2023 r.) i wydano w wersji elektronicznej publikację pokonferencyjną²⁶. Oznacza to, że wykonano 220% założonych we wniosku projektowym działań związanych z powstaniem publikacji naukowych. Większa liczba wydanych publikacji związana była z obszernością dostarczonego przez badaczy materiału w formie ekspertyz, a także z wymogami wewnętrznymi Wydawnictwa AWS (jedna publikacja nie mogła przekroczyć 300 stron wydawniczych). Zorganizowano konferencję naukową podsumowującą projekt, przy czym dla potwierdzenia osiągnięcia 100% wskaźnika jej organizacji Dysponent FS wymagał jedynie agendy konferencji i listy obecności. Osiągnięto 100% realizacji wskaźnika dotyczącego projektów ustaw lub zmian ustawodawczych wraz z uzasadnieniem (przygotowano trzy wskazane w fiszce projektowej projekty ustaw wraz z uzasadnieniem).

W 2023 r. założono osiągnięcie dwóch rezultatów: zwiększenie wiedzy na temat instytucjonalnej architektury organów ochrony i przestrzegania prawa w państwach obcych wśród uczestników konferencji poprzez organizację jednej konferencji (osiągnięto 100%), oraz upowszechnienie wyników badań w drodze publikacji naukowych poprzez wydanie 5 monografii (osiągnięto 220% wskaźnika, bowiem wydano 11 monografii).

²⁵ liczba wejść na stronę internetową wskazana w sprawozdaniu wyniosła 604 przy zaplanowanej 1000.

²⁶ Publikacja pokonferencyjna, mimo że ujęto ją w kosztorysie nie była wskazana jako produkt projektu.

NIK stwierdziła niedopełnienie należytej staranności przy dokumentowaniu organizacji i przebiegu międzynarodowej konferencji podsumowującej projekt „Instytucjonalna architektura [...] oraz niezapewnienie odpowiedniej informacji i promocji wydarzenia, a także pomiar rezultatów projektu nieadekwatnymi wskaźnikami, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli tom I str. 398-405, tom V str. 113-133, 314-342, 552-566, 584-597)

Zgodnie z §10 ust. 1 umowy nr DFS-V.7211.1.2020 Uczelnia miała realizować zadania przewidziane w umowie za pomocą własnych zasobów technicznych i personalnych, jak i przy pomocy osób trzecich, na podstawie zawartych umów cywilnoprawnych. Zadania miały być w szczególności realizowane w ramach zespołów badawczych powoływanych i odwoływanych decyzją Rektora Komendanta²⁷. W toku kontroli nie stwierdzono, aby takie zespoły były powoływane, a jak stwierdził Rektor-Komendant: „Zadania były realizowane w ramach współpracy wszystkich osób zaangażowanych w realizację projektów bez potrzeby pisemnych poleceń ówczesnego Rektora-Komendanta (...)”.

Poza pięcioma osobami wymienionymi w fiszce projektowej²⁸ przewidziano udział w projekcie zastępcy kierownika projektu oraz czterech stałych wykonawców, którzy mieli zostać wyłonieni w trybie konkursowym (przez komisję powołaną przez kierownika projektu). Kryterium wyboru wykonawców miał być ich dorobek naukowy, w szczególności związany z badaniem państw obcych i doświadczenie w realizowaniu projektów badawczych. Aneks nr 4 z 21 grudnia 2021 r. wprowadzono zmianę fiszki projektowej, którą wskazano osobę pełniącą (de facto od początku realizacji projektu) funkcję zastępcy kierownika projektu i wprowadzono kolejną (realizowaną nieodpłatnie) funkcję II zastępcy kierownika projektu²⁹. Z analizy dokumentacji sprawozdawczej i konkursowej przedłożonej kontrolerom NIK wynika, że role stałych wykonawców powierzone zostały czterem osobom, bez trybu konkursowego, na wskazanie kierownika merytorycznego projektu³⁰. Zawarte z nimi umowy zostały rozwiązane już w pierwszym roku realizacji umowy dotacji (obowiązywały od maja do grudnia 2020 r.), a wypłacone wynagrodzenia wyniosły 62 tys. zł. Rektor-Komendant nie wyjaśnił, dlaczego po pierwszych miesiącach realizacji projektu zrezygnowano z pracy stałych wykonawców.

(akta kontroli tom I str. 174-177, 180-234, 388-393, 398-405, tom IV str. 106-232, tom V str. 113-133, tom VII str. 17-24, 72-132)

Zadania kierownika merytorycznego projektu, jego zastępcy oraz czterech koordynatorów zadań zostały określone w umowach cywilnoprawnych – umowach zleceń z prawami autorskimi i były tożsame z treścią umowy DFS-V.7211.1.2020 (fiszki projektowej). Łączne koszty wynagrodzeń ww. osób wykazane jako kwalifikowalne w projekcie wyniosły 739,5 tys. zł.

Zadania wykonywane przez kierownika i zastępcę kierownika projektu - osoby spoza Uczelni - potwierdzane były na podstawie przedstawianych przez nich sprawozdań z realizacji czynności i kart pracy (do marca 2021 r.). Wykazywane

²⁷ W pierwotnej fiszce (z marca 2020 r. i kolejnych jej zmianach) wskazano, że w realizacji projektu będzie uczestniczył „zespół badawczy”, jednak nie zdefiniowano, co należy rozumieć pod tym pojęciem.

²⁸ W fiszce projektowej wskazany został kierownik merytoryczny projektu oraz czterej koordynatorzy zadań.

²⁹ Z-ca kierownika projektu wraz z II zastępcą kierownika odpowiadali za wytworzenie lub dostarczenie produktów zleconych przez kierownika projektu. Mieli planować, monitorować i zarządzać pracami koordynatorów oraz zespołów badawczych. Byli współodpowiedzialni za jakość i rezultaty procesu badawczego.

³⁰ Cztery umowy zlecenia zawarte 29 kwietnia 2020 r., przy czym dokumentacja projektu wskazywała, że jeszcze 12 maja 2020 r. koordynator projektu (kierownik administracyjny projektu) nie miał wymaganych danych osobowych do zawarcia tych umów. Trzy osoby były wykonawcami umów w ramach innych projektów finansowanych ze środków Funduszu Sprawiedliwości.

czynności i ich pracochłonność w określonych dniach ograniczały się do stwierdzeń takich jak w szczególności: „Bieżące zarządzanie projektem, monitorowanie wszelkich aspektów realizacji projektu, tj. m.in. koordynacja prac w tym nadzór nad postępem prac, zarządzanie zespołem badawczym w tym pod względem merytorycznym.” oraz „Wykonywanie zadań zleczanych na bieżąco przez kierownika projektu, w tym zwłaszcza monitorowanie prac koordynatorów i zespołów badawczych w zad. 1 i 4.” Jednocześnie kierownik projektu wskazywał (jako wykonawca zadań w projekcie) i potwierdzał (jako kierownik projektu) zakres realizowanych przez siebie zadań. Te zakresy były tożsame z zadaniami kierownika projektu i jego zastępcy wymienionymi w fiszce projektowej. Dokumentowały niemal wyłącznie czynności techniczne kierownika (z-cy kierownika), a nie aspekty merytoryczne realizacji projektu, odnoszące się w szczególności do koncepcji badania, stawianych hipotez, opracowania ankiet do badań prawnoporównawczych, podsumowania wyników badań, prezentacji wniosków de lege lata i de lege ferenda, czy też wyników monitorowania prac zespołów badawczych. Jednocześnie w każdym miesiącu realizacji projektu (kwiecień 2020 r. - czerwiec 2023 r.) kierownik wykazywał 65 godzin pracy, a jego zastępcę 30. Taki sposób sprawozdawania pracy kierowników był przez Uczelnię akceptowany.

NIK zwraca uwagę, że brak precyzyjnego określenia zasad dokumentowania i rozliczania efektów pracy kierowników, których wynagrodzenia finansowano z dotacji, jest niezgodny z zasadami jawnego i celowego wykorzystania środków publicznych, określonych w art. 33 i 44 ufp³¹.

(akta kontroli tom II str. 597-610, tom III str. 922-972, 986-1029, tom VII str. 1-398)

Zgodnie z pierwotną fiszką projektową w każdym roku realizacji projektu (lata 2020-2024) w odniesieniu do każdego z czterech zadań miały być sporządzane ekspertyzy wewnętrzne (przez kierowników, koordynatorów, wykonawców stałych). Ostatecznie w ramach projektu powstało 16 z założonych pierwotnie 56 ekspertyz wewnętrznych. Kierownik projektu nie sporządził żadnej ekspertyzy wewnętrznej, natomiast jego zastępcę - jedną. Założenia dotyczące sporządzenia ekspertyz wewnętrznych zostały usunięte z projektu z końcem 2020 r.

(akta kontroli tom I str. 388-393, 398-405, tom IV str. 106-232, 241-402, tom VI str. 1-1810)

Zgodnie z fiszką projektową obszary tematyczne projektu zostały ujęte w formie czterech zadań, w ramach których - z wyjątkiem zadania nr 4, w którym krąg badanych porządków prawnych miał zostać wyznaczony istnieniem w nich niezależnego organu ds. zwalczania korupcji i/lub sądu antykorupcyjnego - miały zostać zbadanie porządki prawne zarówno krajów europejskich (m.in. Austria, Belgia, Czechy, Estonia, Federacja Rosyjska, Francja, Hiszpania, Irlandia, Portugalia, Republika Federalna Niemiec, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Szwajcaria, Węgry, Włochy, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej) oraz krajów pozaeuropejskich (m.in. Argentyna, Australia, Brazylia, Chile, Hongkong, Izrael, Japonia, Kanada, Kazachstan, Kolumbia, Korea Południowa, Kostaryka, Nowa Zelandia, Tajwan, Singapur, Malezja, Meksyk, Peru, Republika Południowej Afryki, Stany Zjednoczone Ameryki oraz Timor Wschodni).

³¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530), dalej: ufp.

Ostatecznie z zaplanowanych w harmonogramie projektu ekspertyz dotyczących porządków prawnych powstało 171 utworów, w tym dotyczących statusu ustrojowego prokuratury oraz statusu prawnego prokuratora w 40 krajach, uprawnień i pozycji organów zapewniających pluralizm mediów i ochrony praw użytkowników oraz charakterystyki rynku mediów i regulacji z tym związanych w 40 krajach, organów stojących na straży uczciwości procesu wyborczego w 40 krajach, niezależnych organów antykorupcyjnych w 39 krajach, zapewnienia uczciwości procesu wyborczego w Polsce (7 utworów), cyberbezpieczeństwa, dezinformacji oraz fake news (4 utwory). Łączne koszty ekspertyz, wytworzonych w ramach umów o dzieło, wyniosły 625,5 tys. zł.

NIK stwierdziła brak rzetelnego nadzoru nad procesem zawierania umów cywilnoprawnych na wykonanie prac badawczych, skutkujący brakiem transparentności oraz ryzykiem wystąpienia konfliktu interesów (co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Zatwierdzenia rezultatów umów o dzieło³² dokonywało pięciu członków kierownictwa Uczelni³³. Wszystkie ekspertyzy zostały przyjęte bez zastrzeżeń. Każdy z członków kierownictwa Uczelni stwierdził zrealizowanie i przyjęcie w całości pracy wykonanej przez twórców ekspertyz w sposób należyty i zgodny z umowami oraz w terminach umownych. Rektor-Komendant nie udostępnił NIK niezbędnych dokumentów umożliwiających potwierdzenie ww. stanu, w szczególności dochowania terminów i innych warunków umów (np. liczby stron normatywnych, pełnego badania plagiatowego dzieł). W szczególności Uczelnia nie przedstawiła NIK utworów w wersji elektronicznej, co było warunkiem koniecznym do rozliczenia umów o dzieło, w związku z czym NIK nie mogła przeprowadzić weryfikacji wykazanych przez Uczelnię liczby znaków typograficznych, od których zależało wynagrodzenie wykonawców.

Wytworzone w ramach projektu utwory/ekspertyzy, zostały przekazane Dysponentowi Funduszu, a następnie udostępnione przez Departament Funduszu Sprawiedliwości departamentom merytorycznym MS³⁴. Ustalenia kontroli prowadzonej u Dysponenta wykazały, że utwory te nie zostały wykorzystane w ramach realizacji zadań komórek organizacyjnych Ministerstwa. Ponadto, co należy podkreślić, poszczególne przygotowane ekspertyzy stanowiły co do zasady autonomiczne opracowania, nie zawierające porównań rozwiązań funkcjonujących w różnych systemach prawnych, ani rekomendacji odnośnie możliwości i zasadności wdrożenia tych rozwiązań w Polsce.

(akta kontroli tom VI str. 1077-1086, tom IX str. 1-1382)

Ekspertyzy, po dokonanej redakcji, weszły w skład publikacji naukowych³⁵ wydanych w latach 2022 – 2023³⁶. Realizacja procesów wydawniczych kosztowała 347,4 tys. zł, a wykonawcą usług były podmioty, z którymi m.in. zostały zawarte umowy w wyniku postępowań o udzielenie zamówień wykonawczych, przeprowadzonych zgodnie z zasadami określonymi w umowach ramowych (zawartych niezależnie od realizowanego projektu).

³² Rezultatem przekazywanym w ramach protokołów było wykonanie ekspertyzy

³³ Prorektor ds. nauki dr hab. Beata Maria Nowak, Prorektor ds. dydaktycznych dr Jakub Czarkowski, Pełnomocnik ds. nauki dr hab. Maciej Tanaś, Prorektor ds. rozwoju dr Michał Sopiński, Kanclerz Uczelni ppłk Piotr Sękowski.

³⁴ Ówczesnym departamentom: Legislacyjnemu Prawa Karnego, Strategii i Funduszy Europejskich, Spraw Rodzinnych i Nieletnich oraz Współpracy Międzynarodowej i Praw Człowieka.

³⁵ W publikacjach naukowych nie znalazło się 26 ekspertyz opracowanych w ramach projektu, w tym dotyczących procesu wyborczego w Polsce, cyberbezpieczeństwa, dezinformacji, fake news.

³⁶ Przygotowano monografie, które zostały udostępnione na stronie Wydawnictwa Uczelni <https://aws.edu.pl/wydawnictwo/nasze-publicacje/>

Zgodnie z zawartymi umowami, w wyniku realizacji umowy dotacji, wydano 1780 egzemplarzy³⁷ książek, przy czym jak ustalono nie zostały one rozdyskrebowane w pełnym zakresie. Kierownik administracyjny projektu wyjaśniła, że książki były rozdawane prelegentom „na pewno przy okazji konferencji, innych niż finansowane z FS (....) Większość trafiło do osób zaangażowanych w projekty. Trochę zostało, ale nie wiem ile to jest kartonów”.

(akta kontroli tom I str. 235-258, tom II str. 633-648, tom V str. 552-566, 584-597, tom VIII str. 1-451)

W ramach projektu „Instytucjonalna architektura [...]” opracowano pięć z planowanych ośmiu projektów ustaw lub zmian ustawodawczych wraz z uzasadnieniem, których łączny koszt wyniósł 65 tys. zł:

- 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 (KRRiT) oraz Urzędu Komunikacji Elektronicznej (UKE);
- projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw³⁸;
- projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo o prokuraturze oraz ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Z ustaleń kontroli prowadzonej w Ministerstwie Sprawiedliwości wynika, że powyższe propozycje zmian legislacyjnych nie przełożyły się na konkretne inicjatywy ustawodawcze.

(akta kontroli tom V str. 370-396, 419-444, 625-716)

W przypadku pozostałych produktów wykazanych w pierwotnej oraz zmienionej wersji fiszki projektowej ustalono, że:

- 1) Aneks nr 5 z 8 grudnia 2022 r. usunięto z fiszki projektowej produkt „gra edukacyjna³⁹, który zgodnie z pierwotnymi założeniami projektu miał wpłynąć „na zwiększenie wiedzy i poziomu świadomości szerokiego grona odbiorców o obcych organach ochrony prawnej, ale także o zagrożeniach dla użytkowników mediów elektronicznych. W żadnym ze sprawozdań z realizacji dotacji nie wskazano wystąpienia ryzyka odnośnie wykonania gry edukacyjnej, nie wskazano także przyczyn braku realizacji takich działań oraz nie przedstawiono żadnej dokumentacji potwierdzającej ich prowadzenie.
- 2) W pierwotnej fiszce w każdym roku i w każdym z czterech zadań realizowanych w latach 2020-2023 zaplanowane zostały zagraniczne

³⁷ 284 egzemplarze do dyspozycji Rektora-Komendanta do celów dydaktyczno-metodycznych, 46 egzemplarze obowiązkowe - Biblioteki Uniwersyteckie, 610 - Centralna Biblioteka Więziennictwa, 840 - do rozdysponowania przez Dział Projektów.

³⁸ Projektowana nowelizacja zakładała zmiany w zakresie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym, ustawy - Prawo o ustroju sądów administracyjnych, ustawy - Prawo o ustroju sądów wojskowych, ustawy o komornikach sądowych, ustawy - Prawo o adwokaturze, ustawy o radcach prawnych, ustawy - Prawo o notariacie, ustawy o doradztwie podatkowym, ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, ustawy o instytucjach badawczych, ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka oraz ustawy o ochronie danych osobowych.

³⁹ Wykreślono działania 1.11, 2.11, 3.12., 4.9 „Wykonanie gry edukacyjnej” i usunięto grę edukacyjną z zakładanych produktów projektu. W uzasadnieniu do zmiany fiszki projektowej wskazano jedynie, że „Zmiana jest spowodowana korektą organizacyjną projektu i osiągnięciem jak najlepszych rezultatów merytorycznych. Zmiana powoduje zmniejszenie kosztów przyjętych w projekcie.”

Kwerendy naukowe/Wizyty studyjne, na których wykonanie zaplanowano łączną kwotę 140 tys. zł. W fiszce (i jej zmianach) nie wskazano założeń dotyczących kwerend naukowych/wizyt studyjnych (czemu miały służyć, gdzie się dobrać, kto miał w nich uczestniczyć, w jakim zakresie, etc.). Zaplanowane w tym zakresie działania nie zostały zrealizowane w żadnym roku. W odniesieniu do 2020 roku i 2021 roku zostało to uzasadnione epidemią Covid-19. Całkowita rezygnacja z tego produktu w kolejnych latach „z powodu niepewnej sytuacji pandemicznej w Polsce i na świecie”, została zaakceptowana przez Dysponenta Funduszu 8 grudnia 2022 r.

- 3) W pierwotnej fiszce projektowej zaplanowano stworzenie i prowadzenie strony internetowej informującej o projekcie w formie bloga naukowego, wskazując, że produkt ten jest istotny dla zwiększenia wiedzy na temat obcych regulacji prawnych w przedmiocie instytucjonalnej architektury organów ochrony i przestrzegania prawa. Założono zamieszczanie na stronie internetowej informacji oraz zdjęć z przebiegu realizacji zadania. Dysponent FS zaakceptował najpierw (z początkiem 2021 r.) odstąpienie od prowadzenia bloga naukowego, a następnie (z końcem 2022 r.) rezygnację z odrębnej strony internetowej projektu (ograniczono się do zakładki na stronie internetowej Uczelni). Zamieszczone tam informacje na temat projektu były nieaktualne i niekompletne.⁴⁰
- 4) Organizacja seminariów naukowych i paneli eksperckich, nie była uwzględniona w pierwotnych założeniach projektu. Działania te zostały wprowadzone bez aneksowania umowy i obowiązywały od 2021 r. W wyniku zmian wprowadzonych aneksem nr 5 do umowy usunięto zakładane rezultaty związane z organizacją seminariów w latach 2021-2023 (wprowadzono organizację webinarium w 2022 r.) oraz wykreślono organizację paneli eksperckich w latach 2022-2024. Powyższe zmiany uzasadniono korektą organizacyjną projektu.

NIK zauważa, że poprzez opisane powyżej zmiany dokonywane w fiskach (m.in. rezygnację z gry edukacyjnej oraz bloga naukowego) ograniczono krąg potencjalnych odbiorców projektu i zakres jego rezultatów.

(akta kontroli: tom I str. 388-393, 398-405, tom IV str. 1-1267)

1.1.2 Wykonanie umowy nr DFS-V.7211.10.2020 na realizację zadań Funduszu Sprawiedliwości

Umowa nr DFS- V.7211.10.2020 na wykonanie projektu pn. „Tworzenie nowych rozwiązań normatywno-opisowych w celu przeciwdziałania przyczynom przestępczości oraz rozwoju systemu pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem w postaci opartego na wiedzy aksjologicznego uzasadnienia podstaw praktycznego funkcjonowania polskiego systemu prawa” pomiędzy Dysponentem Funduszu Sprawiedliwości⁴¹ a Wyższą Szkołą Kryminologii i Penitencjarystyki w Warszawie⁴² została zawarta 9 listopada 2020 r. Szczegółowy zakres zadań do realizacji określony został w fiszce projektowej⁴³ stanowiącej załącznik do umowy. Umowa miała zostać zrealizowana w terminie

⁴⁰ W zakładce NAUKA (<https://aws.edu.pl/nauka/>) znajduje się lista projektów realizowanych przez Uczelnię. Każdy z linków umieszczonych pod tytułem projektu (-> Dowiedz się więcej) odwołuje się do podstrony projektu – odczyt: 5 września 2024 r.

⁴¹ Reprezentowanym przez Tomasza Mraza – Dyrektora Departamentu Funduszu Sprawiedliwości Ministerstwa Sprawiedliwości.

⁴² Reprezentowaną przez dr hab. Beatę Marię Nowak – Prorektora ds. nauki WSKiP.

⁴³ Fiszka, którą zaakceptował Dysponent (§2 pkt 1 umowy) wpłynęła do MS w dniu 23 października 2020 r. (pismo WSKiP.4786.2020.MR z 22 listopada 2020 r.).

od 1 listopada 2020 r. do 31 sierpnia 2023 r., a po zmianie aneksem nr 6 - do 30 września 2023 r. Na realizację przedmiotu umowy Dysponent udzielił dotacji celowej w łącznej kwocie brutto 3 457,2 tys. zł.

Treść umowy zmieniona została łącznie sześcioma aneksami. Poza wydłużeniem okresu obowiązywania umowy dokonano w szczególności zmian zakresu realizacji projektu oraz odpowiadających tych zmian wartości kosztorysowych (przesunięć środków pomiędzy działaniami). Co do zasady, wynikające z aneksów zmiany w projekcie – zgodnie z umową (§2 pkt 7) – następowały poprzez ich wskazanie najpierw w formularzach zmian, a po ich akceptacji przez Dysponenta, przedłożenie nowej, zmodyfikowanej fiszki projektowej.

Na realizację projektu składały się dwa zadania:

Zadanie 1. Przygotowanie modelu metodologicznego i koordynacja badań służących wypracowaniu rozwiązań normatywno-opisowych w celu przeciwdziałania przyczynom przestępczości oraz rozwoju systemu pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem w postaci opartego na wiedzy aksjologicznego uzasadnienia podstaw praktycznego funkcjonowania polskiego systemu prawa (dalej: przygotowanie modelu metodologicznego). Zadanie realizowane było przez kierownika merytorycznego projektu (A.Cz.) oraz jego zastępcę (M.S.) z udziałem badaczy (w ramach seminariów wewnętrznych).

Zadanie 2. Wypracowanie i upowszechnienie rozwiązań normatywno-opisowych w celu przeciwdziałania przyczynom przestępczości oraz rozwoju systemu pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem w postaci opartego na wiedzy aksjologicznego uzasadnienia podstaw praktycznego funkcjonowania polskiego systemu prawa (dalej: opracowanie rozwiązań z zakresu aksjologii prawa). Zadanie realizowane było pod kierunkiem kierownika merytorycznego projektu i jego zastępcy przez wykonawców przygotowujących opracowania z zakresu aksjologii w poszczególnych dziedzinach prawa. Wsparciem badaczy miały być ekspertyzy zewnętrzne, możliwość przeprowadzenia kwerendy naukowej w celach badawczych, a finalnie przygotowanie na podstawie opracowań propozycji rozwiązań legislacyjnych przez ekspertów ds. legislacji. W ramach tego zadania w programie przewidziane zostały seminaria wewnętrzne z udziałem badaczy oraz seminaria zewnętrzne i konferencje naukowe (mające na celu upowszechnienie wyników badań), zakup niezbędnej literatury oraz przygotowanie opracowań do publikacji.

Jako planowane do osiągnięcia rezultaty wykonywanych w projekcie zadań wskazano w fiszce projektowej „podniesienie jakości (zwiększenie spójności namysłu) przeciwdziałania przyczynom przestępczości oraz rozwoju systemu pomocy pokrzywdzonym przestępstwem [...]”, najpierw (zadanie 1) poprzez wypracowanie „rozwiązań w zakresie modelu metodologicznego”, a następnie „wypracowanie i upowszechnienie szeregu rozwiązań normatywno-opisowych w toku realizacji badań naukowych [...]” (zadanie 2)⁴⁴. Kwestie związane z przyjętymi w fiszce rezultatami projektu omówiono szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Planowany poziom osiągnięcia (wartość docelowa) wymienionych w fiszce produktów realizacji zadań także wyrażony został ilościowo np.: liczbą przygotowanych raportów, zorganizowanych seminariów czy konferencji. NIK ustaliła, że w toku realizacji zakres projektu, ulegał sukcesywnemu ograniczaniu

⁴⁴ Pkt II. Opis zaplanowanych do osiągnięcia rezultatów i produktów zadania, planowany poziom osiągnięcia rezultatów i produktów zadania, planowany poziom osiągnięcia rezultatów i produktów wraz ze sposobem ich monitorowania. Rezultaty zadania.

w stosunku do pierwotnych założeń, zarówno w odniesieniu do planu, jak i wykonania. Finalnie znalazło to odzwierciedlenie w wartości zrealizowanej/rozliczonej umowy, która wyniosła 77% wartości umownej dotacji. W szczególności zmniejszeniu uległ zakres przygotowanych opracowań dotyczących aksjologii systemu prawa, mierzony liczbą arkuszy wydawniczych.

(akta kontroli: tom I str. 165-173, tom X str. 1-558, tom XI str. 406-411)

Realizacja zadań finansowanych ze środków dotacji przebiegała w następujący sposób:

Kierowanie realizacją projektu.

Zadania kierownika merytorycznego projektu i jego zastępcy zostały określone w kolejnych umowach cywilnoprawnych – umowach zleceń (z aneksami) zgodnie z treścią umowy DFS-V.7211.10.2020⁴⁵ oraz obowiązującym zarządzeniem Rektora-Komendanta WSKiP nr 86/20 z dnia 30 września 2020 r. w sprawie zawierania umów cywilnoprawnych w WSKiP w Warszawie⁴⁶. Dr A.Cz., jako kierownik merytoryczny oraz mgr M.S., jako jej zastępca wskazani zostali do pełnienia tych funkcji w fiszce projektowej. Do zadań kierownika merytorycznego projektu określonych umową należało, w szczególności:

- dokonywanie podziału zadań merytorycznych w sposób umożliwiający powierzenie ich realizacji wykonawcom, z którymi zleceniodawca zawrze odrębne umowy dotyczące poszczególnych działań ujętych w projekcie;
- czuwanie nad utrzymaniem wysokiego poziomu merytorycznego projektu;
- kontrola merytoryczna prac badawczych uzyskiwanych w ramach realizacji projektu;
- podejmowanie bieżących działań korygujących w zakresie prac merytorycznych w celu zapewnienia pełnej ich zgodności z założeniami projektu;
- sporządzanie sprawozdań merytorycznych dotyczących działań podejmowanych w ramach realizacji projektu;
- koordynowanie przepływu informacji w zakresie prac merytorycznych przy realizacji projektu;
- kontrola terminowości prac w ramach realizacji projektu we współpracy z zastępcą kierownika merytorycznego projektu.

Co do zasady, tożsame zadania wynikały z umów zleceń zawartych z zastępcą kierownika merytorycznego projektu. W obu przypadkach odpowiadały one zadaniom kierowników określonych w fiskach projektowych.

Zgodnie z zawartymi umowami kierownicy zobowiązani byli do rozliczenia czasu pracy sprawozdaniami z realizacji czynności oraz do przedstawienia rachunków za wykonane zlecenie (w cyklu miesięcznym). Zbadana przez NIK próba (100%) sprawozdań złożonych w okresie realizacji projektu (listopad 2020 r. – wrzesień 2023 r.) przez A.Cz. oraz M.S. potwierdziła, że obowiązek ten był realizowany.

NIK zauważa jednak, że w ww. sprawozdaniach co do zasady stosowane były powtarzające się w wielomiesięcznych cyklach opisy czynności wykonywanych w poszczególnych dniach, np. „przygotowanie dokumentacji i wkładów merytorycznych związanych z realizacją projektu, analiza literatury przedmiotu i podmiotu w zakresie podstaw aksjologicznych polskiego systemu prawa, bieżąca koordynacja badań, w tym konsultacje z kierownikiem [odpowiednio:

⁴⁵ §10 pkt 1 umowy – „Wykonawca będzie realizował zadania zarówno z pomocą własnych zasobów technicznych i personalnych (personelu Wykonawcy) jak i przy pomocy osób trzecich wykonujących powierzone przez Wykonawcę działania w ramach zadania, na podstawie zawartych z Wykonawców umów cywilnoprawnych.”

⁴⁶ Następnie zarządzenie nr 23/22 Rektora-Komendanta SWWS z dnia 23 marca 2022 r. w sprawie zawierania umów cywilnoprawnych w SWWS, zmienionym zarządzeniem Rektora-Komendanta nr 58/23 z 23 maja 2023 r.

zastępcą kierownika] projektu”. „Niezależnie od tego, co kierownik projektu wpisywał w sprawozdaniu miesięcznym z realizacji czynności było przyjmowane” – wyjaśniła kierownik administracyjna obu badanych projektów.

(akta kontroli: tom I str. 6, 22-135, 161-164, 180-182, tom II str. 36-40, 633-648, tom X str. 1-558, tom XII str. 1-534)

Zgodnie z kosztorysem stanowiącym załącznik do fiszki projektowej oraz umowami zleceń zawartymi przez Uczelnię z kierownikiem merytorycznym projektu oraz jego zastępcą wynagrodzenie tych osób określono w stałej miesięcznej wysokości, ze wskazaniem maksymalnej łącznej kwoty wynagrodzenia w danym roku (odpowiadającej wielokrotności stawki miesięcznej brutto). NIK ustaliła, że wynagrodzenia w pełnej wysokości wypłacano niezależnie od liczby godzin poświęconych na realizację projektu zadeklarowanych w rachunkach i sprawozdaniach z czynności kierowników.

Kierownik merytoryczny projektu w okresie od 1 listopada 2020 r. (faktycznie od podpisania umowy zlecenia, tj. od 27 listopada 2020 r.) do zakończenia realizacji projektu wykazała 2 054 godziny pracy, tj. średnio w miesiącu 58,7 godzin (ok. 7 dni roboczych), a jej zastępca 3 192 godziny, tj. średnio w miesiącu 91,2 (ok. 11 dni roboczych)⁴⁷.

Wynagrodzenia kierownika i zastępcy kierownika projektu ustalone na podstawie sprawozdań i list płac, wyniosły odpowiednio 315 tys. zł i 303, 6 tys. zł brutto (z kosztami zleceniodawcy), łącznie 618, 6 tys. zł, tj. 23,2% wartości rozliczonych (uznanych za kwalifikowalne przez Dysponenta) kosztów projektu (z kosztami administracyjnymi) i 31% wartości jego kosztów merytorycznych.

(akta kontroli: tom XII str. 1-534)

NIK zwraca uwagę, że Uczelnia nie wystąpiła do Dysponenta o zmianę zastępcy kierownika projektu, po powołaniu dr M.S. w 2022 r. na funkcję prorektora SWWS ds. rozwoju, a także, gdy od 24 marca 2023 r. powołany został na Rektora-Komendanta SWWS (od 1 września 2023 r. AWS), co zdaniem NIK stworzyło ryzyko wystąpienia konfliktów interesów. Jako prorektor ds. rozwoju nadzorował on Dział Projektów, a jako Rektor-Komendant ogół działań Uczelni, w tym realizację projektów finansowanych ze źródeł zewnętrznych, w szczególności z Funduszu Sprawiedliwości. Kierownik administracyjna projektów wyjaśniła, że kiedy M.S. objął funkcję kierowniczą w Uczelni „wyłączył się z nadzoru merytorycznego”, i dalej: „Starał się nie występować w dwóch rolach. W projekcie dogadywali się z Panią A.Cz. Na pewno nie podpisywał sprawozdań do Dysponenta Funduszu, czegośkolwiek do Ministerstwa, miałam tego pilnować”.

Analiza dokumentacji projektowej potwierdza, że M.S. nie zatwierdzał przedkładanych Dysponentowi sprawozdań. Pozostawał jednak przełożonym osób potwierdzających ich zgodność tak w zakresie merytorycznym, jak i finansowym. Ponadto w okresie tym w sprawozdaniach z realizacji czynności niezmiennie wykazywał „przygotowanie dokumentacji i wkładów merytorycznych związanych z realizacją projektu”. W okresie pełnienia funkcji Rektora-Komendanta (pełnych sześciu miesięcy) zastępca kierownika merytorycznego projektu otrzymał wynagrodzenie ze środków Funduszu w wysokości 49,2 tys. zł brutto.

⁴⁷ W przykładowym przewodniku kwalifikowalności kosztów dla projektów badawczo-rozwojowych NCBiR [uchwała99_2015-zal2.pdf \(ncn.gov.pl\)](#) (odczyt: 07.10.2024), wskazano: „W projekcie można rozliczyć maksymalnie 860 godzin pracy (1 720/2) w ciągu roku (maksymalnie 72 godziny pracy w ciągu miesiąca) – ograniczenie to wynika z założenia, że projekt nie może stanowić jedynego przedmiotu działalności przedsiębiorstwa, tym samym obowiązki właściciela jednostki nie mogą dotyczyć wyłącznie badań wykonywanych w ramach projektu”.

(akta kontroli: tom I str. 8-11, tom II str. 42-227, 633-648, tom XII str. 1-534)

Zadanie 1. - Przygotowanie modelu metodologicznego.

Podstawowym produktem w zadaniu 1 było przygotowanie raportów dotyczących „modelu teoretycznego i konceptualizacji zagadnień badawczych w zakresie aksjologii prawa” (części I w 2020 r.; części II w 2021 r.). NIK ustaliła, że do sprawozdania merytorycznego z realizacji projektu⁴⁸ dołączono dwa załączniki określone jako „zarys modelu teoretycznego”, a finalnie „Raport z drugiej części modelu teoretycznego i konceptualizacji zagadnień badawczych w zakresie aksjologii prawa”, który stanowił załącznik do sprawozdania rocznego beneficjenta za 2021 r. Model ten ustalił paradygmat badań w projekcie⁴⁹, oparty na perspektywie prawnonaturalnej z zaleceniem dla badaczy wykazania w polskim modelu prawnym jedności prawa pozytywnego i naturalnego w poszczególnych dziedzinach (systemach) prawa i przedstawienia zasad o charakterze prawnonaturalnym w danej dziedzinie (systemie) prawa. Opracowanie zawierało analizę podstawowych pojęć i istniejących teorii naukowych dotyczących prawa naturalnego.

NIK ustaliła, że skrótowy opis modelu stanowił załącznik nr 1 do ogłoszeń o konkursach, w których wyłaniani byli wykonawcy opracowań w poszczególnych dziedzinach aksjologii prawa. Byli oni zobowiązani do „dostosowania się i podporządkowania się paradygmatowi opisanemu w załączniku nr 1”. Przyjęcie przez wykonawców „perspektywy metodologicznej i aparatu pojęciowego przynależnego współczesnym nurtom prawnonaturalnym, przedstawionym przede wszystkim w pracach Javiera Hervady” było początkowo egzekwowane od wykonawców umów o dzieło przez kierownika merytorycznego projektu, o czym świadczy treść recenzji do poszczególnych prac. Ze sprawozdania merytorycznego za 2023 r. wynika, że „w roku 2022 odstąpiono od oceny przedstawionych opracowań pod tym kątem, pozwalając autorom na większą swobodę w tym zakresie”.

Produktami zadania 1 (od 2021 r. także zadania 2) były też seminaria wewnętrzne dla uczestników projektu (zespołu badawczego), dokumentowane harmonogramem, listą obecności i ankietami ewaluacyjnymi. Seminarium odbywały się co do zasady bezkosztowo, częstokroć za pośrednictwem aplikacji MS Teams⁵⁰.

(akta kontroli: tom I str. 165-173, tom X str. 1-558, tom XI str. 1-59, 133-212, tom XIII str. 5-9)

Zadanie 2. - Opracowania z zakresu aksjologii prawa.

Od pierwszej fizyki projektowej, a więc jeszcze przed przygotowaniem modelu badań, określono następujący zakres prac badawczych, tj. działań zgodnie z harmonogramem i odpowiadających im produktów w postaci opracowań (w nawiasach wymieniono numery działań w harmonogramie dla kolejnych lat), tj.:

1. Opracowanie części teoretycznej aksjologii systemu prawa (2a.3; 2b.3; 2c.3).
2. Opracowanie części dogmatycznej aksjologii systemu prawa w zakresie prawa karnego (2a.4; 2b.4; 2c.4).

⁴⁸ Datowanego na 31 grudnia 2020 r.

⁴⁹ Oparty w szczególności na filozofii prawa Javiera Hervady (1934-2020), kanonisty związanego z Uniwersytetem w Nawarze, zawsze wiernemu powołaniu w Opus Dei, więcej w: [Profesor Javier Hervada, nauczyciel jurystów kościelnych - Omnes \(omnesmag.com\)](https://omnesmag.com) (odczyt 04.10.2024).

⁵⁰ W koszty merytoryczne projektu zaliczony został i uznany za kwalifikowalny przez Dysponenta, catering na dwa wewnętrzne seminarium stacjonarne (29.05.2021 oraz 19.05.2023), które łącznie wyniosły 4,5 tys. zł.

3. Opracowanie części dogmatycznej aksjologii systemu prawa w zakresie prawa cywilnego (2a.5; 2b.5; 2c.5).
4. Opracowanie części dogmatycznej aksjologii systemu prawa w zakresie prawa administracyjnego (2a.6; 2b.6; 2c.6).
5. Opracowanie części dogmatycznej aksjologii systemu prawa w zakresie prawa publicznego gospodarczego (2a.7; 2b.7; 2c.7).
6. Opracowanie części dogmatycznej aksjologii systemu prawa w zakresie prawa międzynarodowego publicznego (2a.8 przeprowadzenie badań w 2021 r. wykreślono aneksem nr 2 z 6 sierpnia 2021 r.⁵¹; 2b.8; 2c.8).
7. Opracowanie części szczegółowej aksjologii systemu prawa w zakresie europejskiej tradycji prawnej (2a.9; 2b.9; 2c.9.).
8. Opracowanie części szczegółowej aksjologii systemu prawa w zakresie etyki zawodów prawniczych (2a.10; 2b.10; 2c.10).
9. Opracowanie części dogmatycznej aksjologii systemu prawa w zakresie praw człowieka i prawa konstytucyjnego (2a.11; 2b.11; 2c.11).
10. Opracowanie części teoretycznej aksjologii wychowania (2a.12), opracowanie części teoretyczno-praktycznej aksjologii wychowania, w tym modelu edukacji aksjologiczno-prawnej (2b.12), opracowanie części teoretyczno-praktycznej aksjologii wychowania, w tym programu profilaktyki zachowań przestępczych (2c.12).

Przedmiotowy zakres prac badawczych został utrzymany w całym okresie realizacji projektu. Uczelnia nie określiła ani liczby, ani rodzaju planowanych opracowań, co zaakceptował Dysponent. Planowane produkty (opracowania) określono wyłącznie ilościowo i kosztowo – liczbą arkuszy wydawniczych (dalej: a.w.; 1 arkusz = 40 tys. znaków typograficznych ze spacjami, 22 strony znormalizowane), przyjmując w kosztorysie stawkę dla badacza 290 zł brutto za stronę znormalizowaną⁵². W trakcie kolejnych zmian fiszek projektowych (aneksami nr 2, nr 4 i nr 5) wprowadzano zmiany w zakresie liczby arkuszy wydawniczych opracowań z poszczególnych dziedzin aksjologii prawa. W fiszce projektowej stanowiącej załącznik do umowy zaplanowano łącznie wykonanie przez członków zespołu badawczego 211 a. w., tj. 4 642 znormalizowanych stron. Finalnie⁵³ zaplanowano łącznie 176 a. w., tj. 3 872 strony, czyli o 35 arkuszy (770 znormalizowanych stron) mniej niż pierwotnie.

NIK na próbie 20 wybranych losowo opracowań przeprowadziła weryfikację⁵⁴ wykazanej przez Uczelnię liczby znaków typograficznych dla poszczególnych opracowań. Ujawnione różnice wynosiły od 1% do 1,5% liczby znaków ogółem, co mogło wynikać np. z uwzględnienia przez program logotypów MS i FS, tabel i wykresów w danym opracowaniu. Przedstawione przez Uczelnię dane, stanowiące podstawę rozliczenia wykonawców uznano za prawidłowe.

Łączne koszty opracowań wyniosły 1 010,2 tys. zł, co stanowiło 38% całkowitych kosztów projektu i 50,6% jego kosztów merytorycznych.

⁵¹ W uzasadnieniu wskazano: „przeprowadzenie badań w rzeczonym zakresie nie będzie konieczne w ramach bieżącego roku. Opracowania zostaną przygotowane w roku następnym [...]”.

⁵² Niższe stawki (ok. 240 zł za stronę) przyjmowano dla pracowników Uczelni z uwagi na ponoszenie w takim wypadku dodatkowych kosztów przez zleceniodawcę (Uczelnię).

⁵³ W fiszce projektowej po zmianie aneksem nr 6 z 3 sierpnia 2023 r.

⁵⁴ Wobec nieudostępnienia NIK opracowań w formacie .docx badanie przeprowadzono po konwersji plików z formatu .pdf do programu WORD i ustaleniu przy pomocy funkcji „statystyka wyrazów” liczby znaków typograficznych ze spacjami w badanych opracowaniach.

Wytworzone w ramach projektu opracowania, zostały przekazane Dysponentowi Funduszu, a następnie udostępnione przez Departament Funduszu Sprawiedliwości departamentom merytorycznym MS⁵⁵. Ustalenia kontroli prowadzonej u Dysponenta wykazały, że utwory te nie zostały wykorzystane w ramach realizacji zadań komórek organizacyjnych Ministerstwa.

(akta kontroli: tom I str. 180-185, 293-305, tom II str. 550-587, tom X str. 1-558, tom XV str. 544-569)

Autorami 83 opracowań tematycznych w 10 obszarach aksjologii prawa było 31 wykonawców (działania 2a.b.c.3 – 2a.b.c.12 wg harmonogramu), którzy formalnie wyłonieni zostali w trybie konkursowym, tj. na podstawie obowiązujących w latach 2021-2023 zarządzeń w sprawie zawierania umów cywilnoprawnych w Uczelni. Kontrolującym przedłożono wnioski Działu Projektów o zawarcie umów cywilnoprawnych, wydruki z panelu PAD BIP potwierdzające ogłoszenie konkursów, protokoły posiedzeń komisji konkursowych. Braki w przedłożonej dokumentacji projektowej oraz zestawienie łącznych wyników konkursów wskazują jednak na brak rzetelności tego procesu oraz pozorowanie konkurencyjności, co omówiono w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

NIK zauważa ponadto, że sześcioro spośród 35 autorów opracowań z zakresu aksjologii prawa kierowało lub przygotowywało ekspertyzy w realizowanym równolegle projekcie „Instytucjonalna architektura [...]”.

W wyniku badania 77 umów o dzieło (na wykonanie opracowań z zakresu aksjologii, ekspertyz w tym zakresie oraz projektów zmian legislacyjnych wynikających z ustaleń badawczych⁵⁶) ustalono także, że wyłonieni autorzy tworzyli ograniczony krąg osób. Autorami 83 opracowań było łącznie 31 osób, a ponadto cztery z nich było także autorami dwóch ekspertyz i dwóch projektów zmian przepisów prawa. Łącznie krąg autorów (opracowań, ekspertyz, projektów legislacyjnych) zamknął się w 35 osobach. NIK ustaliła, że poza ustalonymi wykonawcami umów o dzieło, w konkursach aplikowało tylko ok. 10 innych osób, a jednocześnie te same osoby w kolejnych latach (w szczególności w 2023 r.) aplikowały w różnych tematycznie dziedzinach aksjologii prawa. W efekcie sześcioro wykonawców zarobiło w projekcie 392,5 tys. zł brutto, tj. 36,5% łącznej kwoty kosztów opracowań, ekspertyz i projektów legislacyjnych (wynoszącej łącznie 1 075,1 tys. zł).

W badanych projektach Uczelnia wprowadziła odrębny, niż wynikający z obowiązujących standardowo, na podstawie zarządzeń Rektora-Komendanta w sprawie umów cywilnoprawnych, wzór umowy o dzieło. Załącznikiem do umów zawieranych z wykonawcami był w szczególności „protokół przekazania rezultatu”, który zastąpił protokół zdawczo odbiorczy/protokół odbioru dzieła występujących w standardowych umowach. Protokół przekazania rezultatu nie stanowił podstawy wypłaty wynagrodzenia wykonawcom. Taką podstawę stanowiły wyłącznie przedkładane przez wykonawców rachunki. NIK stwierdziła, że protokoły przekazania rezultatu nie pozwalały na ustalenie, w jakiej dacie autor wykonał i przekazał pracę będącą przedmiotem umowy, co uniemożliwiało ewentualne naliczenia kar umownych za przekroczenie terminów wynikających z umów (szerzej na ten temat w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

⁵⁵ Ówczesnym departamentom: Legislacyjnemu Prawa Karnego, Strategii i Funduszy Europejskich, Spraw Rodzinnych i Nieletnich oraz Współpracy Międzynarodowej i Praw Człowieka.

⁵⁶ W trybie konkursowym wyłonieni zostali także autorzy ekspertyz w poszczególnych dziedzinach aksjologii (działania 2b.14, 2c.14, pięć umów) oraz autorzy projektów zmian legislacyjnych (działania 2b.19, 2c.19, trzy umowy).

(akta kontroli: tom I str. 22-135, 272-276, 284, 293-306, tom II str. 519-521, tom III str. 874-877, 882-885, tom XIII str. 1-1056, tom XV str. 1-569)

Publikacje – zapewnienie trwałości projektu.

Przyjęty przez Dysponenta harmonogram działań w celu realizacji zadania (pkt III fiszki projektowej) zakładał korektę i redakcję tekstów powstałych w ramach realizacji zadania nr 2 oraz przygotowanie do publikacji opracowań naukowych zawierających wypracowane rozwiązania normatywno-opisowe (działania 2a.b.c.18). Założono, że w ten sposób nastąpi zwiększenie trwałości projektu i poszerzony zostanie zasięg jego odbiorców. Publikacje nie zostały wskazane jako produkty projektu, a w fiszce opisano je jedynie kosztowo, wskazując składowe (m.in. recenzje, redakcję, korektę, łamanie, skład, okładka, druk, oprawa i formaty dla e-książki), bez wskazania liczby planowanych do druku dzieł, czy ich objętości liczonej w arkuszach wydawniczych⁵⁷.

W 2021 r. nie została przygotowana do druku żadna publikacja. W 2022 r. wydana została *Teoria i praktyka prawa w perspektywie prawnonaturalnej* pod red. A. Czarneckiej i M. Sopińskiego. W 2023 r. ukazały się w ramach projektu: Jadwigi Potrzeszcz *Aksjologia systemu prawa. Teoria i praktyka*, Agnieszki Nogał *Narodziny biopolityki i kryzys praw człowieka. Obrona praktycznej racjonalności jako podstawy prawa* oraz dwa opracowania zbiorowe, stanowiące pokłosie części badań przeprowadzonych w ramach działań 2a.b.c.3 - 2a.b.c.12, tj. *Aksjologia systemu prawa. Perspektywa cywilistyczna* oraz *Aksjologia systemu prawa perspektywa prawa międzynarodowego i praw człowieka*, obie pod redakcją naukową M. Sopińskiego. Zgodnie z przedłożonymi fakturami w ramach projektu „Tworzenie rozwiązań normatywno-opisowych [...]” wydano 500 egzemplarzy⁵⁸ książek za 75,2 tys. zł.

Trzy kolejne publikacje⁵⁹ Uczelnia opublikowała kilka miesięcy po zamknięciu projektu, zaznaczając, że badania (ale nie publikacje) sfinansowano ze środków Funduszu Sprawiedliwości, którego dysponentem jest Minister Sprawiedliwości. Rektor-Komendant odmówił NIK wskazania źródła finansowania ich wydania.

Zgodnie z wymaganiami dla publikacji naukowych pięć wydanych w ramach projektu książek zostało przed drukiem zrecenzowanych. (łącznie koszty recenzji rozliczone w ramach działań 2b.17 i 2c.18 i wyniosły 8,2 tys. zł brutto).

(akta kontroli: tom I str. 180-191, 221-223, tom II str. 456-460, tom XIV str. 1-133)

Projekty zmian legislacyjnych.

Jednym z trzech najważniejszych celów realizacji projektu „Tworzenie rozwiązań [...]” było „wypracowanie rozwiązań normatywno-opisowych w postaci serii rekomendacji w przedmiocie zmian legislacyjnych, w tym rekomendacji (wniosków *de lege lata*; propozycji *de lege ferenda*) dla prawodawcy opartych na

⁵⁷ Zadania związane z publikacjami zostały także zaprojektowane w działaniach 2a.b.c.14 - *Zewnętrzne ekspertyzy, analizy*, gdzie w harmonogramie wskazano na złożenie do publikacji serii opracowań (efekty badawcze w przeliczeniu na arkusze wydawnicze). W kosztorysie odrębnie zabudżetowano korektę i redakcję tekstów powstałych w ramach realizacji zadania 2 oraz koszt publikacji opracowań zawierających wypracowane rozwiązania normatywno-opisowe.

⁵⁸ 335 egzemplarzy do dyspozycji Rektora-Komendanta, w tym biblioteki uniwersyteckie - wydziały prawa (m.in. Uniwersytet Warszawski oraz BUW, UKSW, Uniwersytet Łódzki, Uniwersytet Wrocławski, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Uniwersytet Gdański, KUL, UMCS), 120 - Centralna Biblioteka Więziennictwa, 12 - do dyspozycji Działu Projektów AWS, 25 egzemplarze obowiązkowe - biblioteki uniwersyteckie, 8 - archiwum Wydawnictwa AWS.

⁵⁹ *Aksjologia systemu prawa: perspektywa prawnokarna*. Tom 1, *Aksjologia systemu prawa: perspektywa prawnokarna*. Tom 2, *Aksjologia systemu prawa. Perspektywa prawa administracyjnego i prawa publicznego gospodarczego*.

prowadzonych w trakcie projektu badaniach z zakresu m. in. prawa karnego, cywilnego, administracyjnego, gospodarczego, etc.”

NIK ustaliła, że autorzy projektów zmian przepisów wybrani zostali w procedurze konkursowej, poprzedzającej zawarcie umów o dzieło. Ani ogłoszenia konkursowe zamieszczane na stronie BIP Uczelni, ani zawierane z wykonawcami umowy nie precyzowały tematyki/obszaru pracy legislatorów. Przedmiotem umów było „przygotowywanie nowelizacji aktów prawnych wraz uzasadnieniem” (działanie 2a.b.c.19). Zleceniodawca (Uczelnia) zapewniał w umowach, że przedstawi wykonawcy szereg „ekspertyz i opracowań, na których podstawie zostanie sporządzony projekt legislacyjny”.

W 2021 r. działanie 2a.19 nie zostało zrealizowane, gdyż, jak wskazano w sprawozdaniu rocznym: „wobec zbyt krótkiej perspektywy czasowej (w związku z późnym złożeniem opracowań) nie udało się znaleźć specjalisty w zakresie legislacji, który podjąłby się przygotowania takiego raportu.” W 2022 r. komisja konkursowa wybrała dr K. S-G, autorkę opracowań w części dogmatycznej aksjologii systemu prawa w zakresie prawa karnego oraz w części szczegółowej systemu prawa w zakresie etyki zawodów prawniczych, będącą świeżo po doktoracie na KUL (styczeń 2021 r.). W 2023 r. na wykonawców wybrani zostali mgr R. B. autor opracowań z zakresu części dogmatycznej aksjologii systemu prawa w zakresie prawa międzynarodowego publicznego oraz części dogmatycznej aksjologii systemu prawa w zakresie praw człowieka i prawa konstytucyjnego oraz mgr M. D.

Dr S-G przedstawiła „projekt założeń do pakietu ustaw” z uzasadnieniem, tj.:

- zmiany ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy⁶⁰ poprzez dodanie do niej rozdziału zawierającego zasady ogólne prawa rodzinnego;
- zmiany ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny⁶¹ polegającej na derogowaniu z kodeksu cywilnego klauzuli zasad współżycia społecznego ujętej w szeregu przepisów kodeksowych i zastąpienie jej klauzulami słusznosciowymi wynikającymi z prawa naturalnego;
- zmiany ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim⁶² poprzez podniesienie wymagań względem osób niemających etnicznych związków z Rzeczpospolitą Polską ubiegających się o polskie obywatelstwo;
- powołanie na mocy ustawy instytutu wspierania rozwoju języka polskiego, którego zadaniem byłoby kultywowanie polskiej tradycji i wartości języka polskiego, wspieranie inicjatyw oraz projektów edukacyjnych i naukowych mających na celu pogłębianie znajomości języka polskiego, upowszechnianie języka polskiego jako obcego;
- zmiany ustawy z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim⁶³ polegającej na zaostrzeniu sankcji karnych za naruszenie przepisów tej ustawy, poprzez dodanie do katalogu kar kary ograniczenia wolności⁶⁴.

Mgr M.D. przygotowała propozycje zmian przepisów dotyczących, w szczególności wzmocnienia sytuacji prawnej pokrzywdzonych w odniesieniu do środków kompensacyjnych zasądzanych w postępowaniu karnym, w postaci projektu ustawy o zmianie ustawy kodeks rodzinny i opiekuńczy, ustawy kodeks

⁶⁰ Dz. U. z 2020 poz. 1359, tj. z dnia 10.08.2020 r.

⁶¹ Dz. U. z 2022 poz. 1360, tj. z dnia 29.06.2022 r.

⁶² Dz. U. z 2022 poz. 465 tj. z dnia 25.02.2022 r.

⁶³ Dz. U. z 2021 poz. 672 tj. z dnia 12.04.2021 r.

⁶⁴ Trzy ww. propozycje w oparciu o opracowanie *Prawo do (ochrony) tożsamości kulturowej*.

karny oraz innych ustaw. NIK zauważa, że w uzasadnieniu, w przypisach, ani w bibliografii autorka nie przywołała żadnej pracy (opracowania) wykonanych w ramach projektu. Podobnie mgr R.B. nie odwołał się do żadnego opracowania, jedynie w uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie ustawy kodeks karny i niektórych innych ustaw⁶⁵, wspomniał ogólnie, że jest to reakcja na „postulaty prawnonaturalne wynikające z projektu”. Autor skoncentrował się w projekcie na instytucji małżeństwa, a w części karnej, jak M.D., na środkach kompensacyjnych dla pokrzywdzonych przestępstwem. Jego praca przyjęta została 27 września 2023 r., tj. na trzy dni przed zamknięciem projektu „Tworzenie rozwiązań normatywno-opisowych [...]”.

Łączny koszt ww. projektów zmian legislacyjnych wyniósł 48 tys. zł. Ani Uczelnia, ani Ministerstwo Sprawiedliwości nie wskazały, aby opracowane w ramach projektu propozycje zmian legislacyjnych przełożyły się na konkretne inicjatywy ustawodawcze.

(akta kontroli: tom I str. 259-262, tom II str. 550-587, 591-594, tom X str. 1-558, tom XI str. 267-337, 368-394, tom XIII str. 948-1056)

Kwerendy naukowe w celach badawczych

Odbycie kwerendy bibliotecznej i zaktualizowanie wiedzy o zagraniczne doświadczenia przewidziane były w każdym roku realizacji projektu. W 2021 r. działanie to nie zostało zrealizowane z uwagi na pandemię Covid-19. W 2022 r. kwerendę naukową w Princeton University odbyła kierownik merytoryczna projektu.

Rektor-Komendant nie wskazał, w szczególności: kto był organizatorem kwerendy, czy zaproszenie adresowane było na Uczelnię, czy konkretną osobę, czy Uczelnia poprzedziła kwerendę analizą potrzeb np. co do zakresu badań, ani czy z rezultatami kwerendy zapoznani zostali inni uczestnicy projektu. Wyjaśnił m.in.: „W systemie szkolnictwa wyższego i nauki kwerenda naukowa jest działaniem [...] danego badacza, a nie wydarzeniem mającym organizatora [...] Sposób prowadzenia badań naukowych, w tym co do organizacji wykonywanych czynności, należy do autonomicznej sfery działania szkół wyższych”.

Formalną podstawą udziału dr A.Cz. w kwerendzie był aneks nr 1 z dnia 25 sierpnia 2022 r. do umowy zlecenia na wykonywanie zadań kierownika merytorycznego projektu⁶⁶, którym Uczelnia zobowiązała kierownika do „wzięcia udziału w zorganizowanym przez Zleceniodawcę w związku z projektem wyjazdem do Uniwersytetu w Princeton (Stany Zjednoczone Ameryki) w dniach 27.08.2022 r. – 14.10.2022 r.” oraz przeprowadzenia kwerendy naukowej, udziału w seminariach i wykładach oraz „nawiązania i utrwalenia kontaktów ze specjalistami w zakresie prawa naturalnego” (wymieniono konkretne terminy seminariów i wykładów oraz konkretne osoby i daty spotkań). A.Cz. przysługiwało w tym okresie ryczałtowe miesięczne wynagrodzenie (w wysokości 9 tys. zł miesięcznie brutto) za wykonywanie zadań kierownika merytorycznego projektu, a dodatkowo Uczelnia w ramach kosztów merytorycznych projektu wydatkowała 12,1 tys. zł za organizację wyjazdu oraz 23,2 tys. za diety i noclegi (brutto).

⁶⁵ Projektowaną nowelizacją zmienia się ustawy: z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks Karny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.); z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U z 2021 r. poz. 1805 ze zm.); z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1144).

⁶⁶ Umowy nr 1/DPR/2022 z 10 stycznia 2022 r.

NIK zauważa, że zgodnie z fiską projektową kwerenda naukowa nie została przypisana do konkretnej osoby. Powstaje zatem wątpliwość, czy wykonawca nie powinien zostać wyłoniony w trybie konkursowym.

Wyjazd rozliczony został standardowym „sprawozdaniem z realizacji czynności” oraz raportem - sprawozdaniem z kwerendy zagranicznej. A.Cz. wykazała, że podczas pobytu w USA poświęciła 21 dni (137 godzin ze 188 godzin łącznie) na kwerendę biblioteczną i pracę nad tekstem dotyczącym roli prawa naturalnego w amerykańskim życiu publicznym na przykładzie sporu o orzeczenia Sądu Najwyższego w sprawach *Griswold v. Connecticut*, *Planet Parenthood v. Casey*, *Roe v. Wade*, *Dobbs v. Jackson Women’s Health Organization*⁶⁷, co szczegółowo opisała wskazując, że jest to przykład „jurydyzacji zagadnienia w swojej istocie aksjologicznego” i wskazując na jego konsekwencje. Odnotować należy także, że zmieniona aneksem umowa nie zawierała zobowiązania kierownika do przygotowania jakiegokolwiek opracowania naukowego na podstawie przeprowadzonej kwerendy.

W dniach 9-15 lipca 2023 r. kwerendę naukową w celach badawczych w Kolegium Europejskim w Brugii odbył dr hab. P.O. (profesor Uczelni od 1 października 2021 r.). Podobnie jak w przypadku dr A.Cz. przedłożona NIK dokumentacja projektowa nie zawierała wniosku i protokołu komisji konkursowej, wobec czego powstaje wątpliwość, w jakim trybie dokonano wyboru wykonawcy kwerendy.

NIK ustaliła, że 25 maja 2023 r. Uczelnia zawarła dwie umowy cywilnoprawne z P.O.: umowę zlecenia nr 94/DPR/2023, którą został on zobowiązany do wykonywania zadań członka zespołu badawczego w projekcie „Tworzenie rozwiązań [...]”, w tym udziału „w zorganizowanym przez Zleceniodawcę wyjeździe do Kolegium Europejskiego w Brugii (Belgia) w dniach 9-14.07.2023 roku oraz wzięcia udziału w zorganizowanym tam szkoleniu”, a także umowę o dzieło nr 93/DPR/2023 na wykonanie ekspertyzy dotyczącej aksjologii systemu prawa w zakresie prawa publicznego gospodarczego (działanie 2c.14), która w ostatecznej wersji dostarczona być miała do 30.06.2023 r. (czyli przed wyjazdem do Brugii).

NIK zwraca uwagę, że P.O. przedstawił jednostronicowe sprawozdanie z „kwerendy bibliotecznej” w Bibliotece Kolegium Europejskiego w Brugii, nie wspominając w nim o szkoleniu. Podkreślił jednak, że dopiero „dzięki temu możliwe było sporządzenie ekspertyzy: *Wartości w prawie publicznym gospodarczym. Przykład europejskiego prawa konkurencji*. Ekspertyza ta została odebrana protokołem przyjęcia rezultatu z 24 lipca 2023 r., tj. po powrocie z Brugii. Na fakturze, załączniku do sprawozdania z realizacji projektu w 2023 r., rozliczone zostały jednak koszty udziału w szkoleniu „Prawo konkurencji UE. Brugia (Belgia)”, w wysokości 12,9 tys. zł brutto, a nie za wykonanie kwerendy.

NIK, respektując konstytucyjne gwarancje wolności badań naukowych, zwraca uwagę, że Uczelnia, będąca jednostką sektora finansów publicznych, a jednocześnie beneficjentem środków publicznych (pochodzących z Funduszu Sprawiedliwości) zobowiązana była do dochowania zasad określonych w art. 44 ust. 3 ufp, a jednocześnie związana była umową dotacyjną, która określała zakres i sposób wydatkowania tych środków.

(akta kontroli: tom I str. 235-241, 272-276, tom XI str. 267-337, 368-394, tom XII str. 55-57, 214-217, 236-242, 274-287, 530-534, tom XIV str. 242-292)

Seminaria zewnętrzne (panele eksperckie) i konferencje naukowe.

⁶⁷ Wszystkie co do zasady dotyczyły ograniczeń prawa do aborcji nałożonych przez państwo.

Zgodnie z fiszką projektową produktami projektu były także seminaria zewnętrzne (panele eksperckie; działania 2a.b.c.20) oraz konferencje naukowe (działanie 2a.21, 2c.21). Miały one realizować cel szczegółowy projektu - przeprowadzenie działań „upowszechniających wypracowane rozwiązania normatywno-opisowe w zakresie opartego na wiedzy aksjologicznego uzasadnienia podstaw praktycznego funkcjonowania polskiego systemu prawa”. Zgodnie z pierwotną fiszką projektową w latach 2021-2022 planowano corocznie dwa seminaria zewnętrzne (panele eksperckie), co utrzymano do ostatniej fiszki. Zaplanowano także dwie konferencje naukowe – w 2021 r. (została wprowadzona do harmonogramu post factum aneksem nr 2 z 6 sierpnia 2021 r.) oraz konferencję zamykającą projekt w 2023 r.

W 2021 r. nie odbyło się żadne seminarium zewnętrzne (jako uzasadnienie podano epidemię Covid-19). W 2022 r. jedno z planowanych seminariów nie odbyło się w związku z chorobą prelegenta. 5 grudnia 2022 r. w formie zdalnej (MS Teams) odbyło się spotkanie 12 uczestników projektu z dr A.C.

W 2023 r. jako seminaria zewnętrzne sprawozdawano – dwa seminaria zespołu badawczego za pośrednictwem aplikacji MS Teams z dnia 25 września 2023 r. (dla 13 osób w tym kierowników projektu) z udziałem gości zewnętrznych oraz z 26 września 2023 z udziałem 10 osób, w tym kierujących projektem oraz prelegentów zagranicznych.

W dniach 16-17 września 2021 r. odbyła się Międzynarodowa Konferencja Naukowa „Teoria i praktyka prawa w perspektywie prawnonaturalnej”, podczas której zaprezentowano część wykonanych w ramach projektu opracowań z zakresu aksjologii. Koszt konferencji wyniósł 54 918,1 zł brutto.

W dniach 26-27 czerwca 2023 r. w ramach projektu odbyła się Międzynarodowa Konferencja Naukowa „Aksjologia systemu prawa: perspektywy”. Z przedłożonej dokumentacji (lista obecności) wynika, że wzięło w niej udział 39 osób, w większości autorów przygotowanych w projekcie opracowań, ze zdalnym udziałem trzech zagranicznych prelegentów⁶⁸. Zgodnie z warunkami rozliczenia projektu sprawozdanie roczne nie zawierało opracowania/sprawozdania zawierającego podsumowanie wyników konferencji. Łączne koszty organizacji konferencji, rozliczone jako koszty merytoryczne projektu, wyniosły 67,3 tys. zł brutto (organizacja, catering, prelegenci), w tym pomoc przy organizacji na podstawie umów zleceń.

(akta kontroli: tom I str. 8-11, 180-182, tom XI str. 133-212, 267-337, 368-394, tom XIV str. 293-359, tom XV str. 544-569)

1.1.3 Koszty administracyjne związane z realizacją przedmiotu umów

Uczelnia w całym okresie finansowania projektów zastosowała jednakowe podejście do wykazywania kosztów administracyjnych związanych z realizacją umów. W każdym z zaakceptowanych przez Dysponenta Funduszu Sprawiedliwości sprawozdań ujawniono, że „Koszty administracyjne (pośrednie) zostały wyliczone w procencie stawki ryczałtowej wynikającej z umowy o dofinansowanie kwalifikowalnych kosztów bezpośrednich. Koszty administracyjne zostały poniesione i rozliczone w następstwie poniesienia i rozliczenia kosztów bezpośrednich.”

Projektowane w kolejnych aneksach (kosztorysach) do umowy koszty administracyjne były każdorazowo obliczane od wartości umownych dotacji na każdy rok realizacji projektów. Kwoty te nie zmieniły się w całym okresie realizacji

⁶⁸ Co do zasady zapraszani byli wykładowcy zajmujący się filozofią polityki.

projektu „Tworzenie rozwiązań”, natomiast zostały zmniejszone w odpowiedniej proporcji w związku ze zmniejszeniem wysokości udzielonej dotacji dla projektu „Instytucjonalna architektura”.

Od wprowadzenia zasad⁶⁹ przez Dysponenta Funduszu Sprawiedliwości miesięczna stawka kosztów administracyjnych była każdorazowo obliczana wg algorytmu 30% kwoty planowanych według umowy kosztów merytorycznych podzielonych przez ilość miesięcy realizacji projektu w danym roku⁷⁰, bez związku z faktycznie poniesionymi kosztami merytorycznymi i obsługi projektów. Kwotę taką co miesiąc (z góry) Uczelnia przelewała na konto swoich przychodów, dostosowując ewentualną nadwyżkę przychodów z tego tytułu do wysokości 25% wszystkich kosztów projektu (poniesionych merytorycznych i obliczonych kosztów administracyjnych) na koniec okresu sprawozdawczego (roku). Środki te (nadwyżka) przelewane były na konta służące do obsługi projektów. W związku z powyższym kwartalne informacje o wykorzystaniu środków dotacji wskazywały nierelatywne koszty administracyjne w stosunku do poniesionych kosztów merytorycznych⁷¹.

W latach 2020-2023 z tytułu kosztów administracyjnych w ramach obu projektów Uczelnia przekazała na swoje konta przychodów łączne środki w wysokości 1 644,1 tys. zł i zwróciła (z tytułu nadwyżki) na konta służące do obsługi projektów łączną kwotę 307,8 tys. zł.

NIK zakwestionowała przyjęte przez Uczelnię zasady i sposób interpretacji zapisów umów zawartych z Dysponentem Funduszu Sprawiedliwości odnośnie kosztów administracyjnych, co zostało opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli: tom I str. 388-393, 398-405, tom II str. 611-618,
tom III str. 269-331, 894-902)

1.1.4 Sprawozdawczość i postępowania administracyjne

Umowy dotacji nie zakładały przeprowadzenia na koniec roku, bądź moment zakończenia realizacji umowy, zewnętrznej ewaluacji skuteczności realizacji zadań.

Uczelnia prawidłowo (za wyjątkiem dwóch przypadków)⁷² realizowała postanowienia §14 ust. 1 umowy DFS-V.7211.1.2020 oraz umowy DFS-V.7211.10.2020, tj. w zakresie dostarczania przez Uczelnię drogą elektroniczną Dysponentowi Funduszu pełnego wyciągu bankowego z rachunku właściwego dla uzyskanych środków Funduszu Sprawiedliwości za każdy miesiąc.

Uczelnia wywiązała się także z obowiązków określonych w §14 ust. 2 obydwu umów, tj. we właściwych terminach i na odpowiednich formularzach przekazała informacje kwartalne, o których mowa w §34 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie Funduszu.

⁶⁹ Zasady dotyczące rozliczania kosztów administracyjnych w odniesieniu do projektu „Tworzenie rozwiązań [...] określone zostały w umowie dotacji z dnia 9 listopada 2020 r., natomiast w odniesieniu do projektu „Instytucjonalna architektura [...]” wprowadzone zostały aneksem nr 1 z dnia 22 grudnia 2020 r.

⁷⁰ W przypadku ograniczenia aneksami lub/i niewykonania części działań na koniec roku kwotę tę pomniejszono o niekwalifikowalne koszty administracyjne do wysokości 25% całości kosztów poniesionych w danym roku.

⁷¹ Np. w projekcie „Instytucjonalna architektura [...]” koszty administracyjne w I kwartale 2023 r. były ponad pięciokrotnie (582,4%) wyższe od kosztów merytorycznych, natomiast nie zostały wykazane (0%) w III kwartale 2023 r.

⁷² W dokumentacji projektów brak było informacji dotyczących opóźnień w przekazaniu wyciągów bankowych za wrzesień i październik 2022 r. wynoszących odpowiednio 101 i 5 dni oraz prowadzonych w tym zakresie działań nadzorczych przez Dysponenta Funduszu Sprawiedliwości.

W terminach wynikających z umów dotacji (§14 ust. 3) Uczelnia przedstawiła również sprawozdania z wykonania tych umów wraz z załącznikami.

NIK stwierdziła nieprawidłowe odwzorowanie poniesionych kosztów w projekcie „Instytucjonalna architektura [...]” w odniesieniu do opisów rachunków i harmonogramu rzeczowo-finansowego, bądź nieprawidłowy opis rachunków względem wykonanych zadań i charakteru środków, tj. np. w 2021 r. ujęcie w sprawozdaniach kosztów czterech ekspertyz zewnętrznych w wysokości 6 tys. zł jako kosztów recenzji, w 2022 r. przypisanie trzech ekspertyz w wysokości 15 tys. zł do niewłaściwego zadania, w 2023 r. ujęcie kosztów recenzji w wysokości 0,8 tys. zł jako kosztów publikacji; ujęcie wynagrodzeń prelegentów w łącznej kwocie 4 tys. zł w niewłaściwym zadaniu. Z kolei w sprawozdaniu za 2021 r. dla projektu „Tworzenie rozwiązań normatywno-opisowych [...]” przypisanie kosztów ekspertyzy w wysokości 5 tys. zł do niewłaściwej gałęzi prawa.

Powyższe nie wpłynęło ani na zakres realizacji umów ani na przyznaną kwotę dotacji. Świadczyło jednak o nierzetelnym prowadzeniu nadzoru nad dokonywaniem weryfikacji poprawności realizacji umowy. Mogło również wprowadzać w błąd Dysponenta Funduszu poprzez wykazywanie niewłaściwego postępu rzeczowo-finansowego projektów. Rektor-Komendant nie wyjaśnił przyczyn braku właściwego nadzoru w tym zakresie. Obecni Kanclerz Uczelni i Rektor-Komendant określili błędy wskazane przez NIK jako „oczywiste omyłki”, jednocześnie odmówili przekazania do akt kontroli kopii żądanych dowodów księgowych, wskazując, że udostępnione zostały one do wglądu.

(akta kontroli tom III str. 920-921, 924-953, 974-976, 980-985, 1008-1029)

Dysponent wszczął (w obu projektach) postępowania administracyjne w sprawie kontroli prawidłowości wydatkowania środków dotacji 2020-2023. Co do zasady pomiędzy kolejnymi zawiadomieniami o niezłażwieniu sprawy Uczelnia nie przedstawiała nowych okoliczności, co do rozliczenia dotacji. Po rozliczeniu dotacji przez Dysponenta Funduszu, wszystkie postępowania zostały umorzone. W dwóch przypadkach w 2022 r. Dysponent wezwał Uczelnię do zwrotu dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem z powodu przekroczenia wysokości kosztów administracyjnych⁷³. NIK zauważa, że w trakcie prowadzonych postępowań administracyjnych, zawarte zostały kolejne umowy o powierzenie Uczelni realizacji zadań z Funduszu Sprawiedliwości⁷⁴.

(akta kontroli tom V str. 37-38, 134-144, 349-369, 445-447, 720-722, 756-759, 760-770, tom XI str. 1-529)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Uczelnia opracowała nierzetelnie fiszki, na podstawie których uzyskała dofinansowanie z Funduszu Sprawiedliwości objętych kontrolą projektów.

W fiskach projektowych przedstawionych Dysponentowi Funduszu (stanowiących integralną część umów nr DFS-V.7211.1.2020 oraz nr DFS-V.7211.10.2020) ówczesny Rektor-Komendant złożył oświadczenie, w którym m.in. zapewnił, że badane projekty „w całości mieszczą się w zakresie prowadzenia działalności wnioskodawcy” oraz, że wszystkie informacje podane we wniosku oraz załącznikach do wniosku są zgodne z aktualnym stanem

⁷³ W dwóch przypadkach nastąpiło przekroczenie 25% wysokości kosztów administracyjnych o kwotę 22,64 zł (projekt „Tworzenie rozwiązań [...]”) oraz o 8,49 zł (projekt „Instytucjonalna architektura [...]”).

⁷⁴ Umowa nr DFS-V.7211.118.2021 z 19.05.2021 r., umowa nr DFX-V.7211.326.2021 z 15.09.2021 r., umowa nr DFS-IX.7211.1096.2023 z 18.11.2023 r.

faktycznym. Deklarując, jak wcześniej wskazano, „przystąpienie” przez Uczelnię do udziału w Programie Przeciwdziałania Przyczynom Przystępczości na lata 2019-2023 jako cele główne zadań finansowanych ze środków Funduszu Sprawiedliwości Uczelnia wskazała:

- „[...] przeciwdziałanie przyczynom przystępczości poprzez zwiększenie wiedzy wśród odbiorców zadania w zakresie instytucjonalnej architektury organów ochrony i przestrzegania prawa w państwach objętych badaniem oraz przedstawienie propozycji zmian de lege lata i de lege ferenda w polskim porządku prawnym” (projekt „Instytucjonalna architektura [...]”);
- „podniesienie jakości przeciwdziałania przyczynom przystępczości oraz rozwoju systemu pomocy osobom pokrzywdzonym przystępstwem poprzez wypracowanie szeregu rozwiązań normatywno-opisowych oraz edukacyjnych” (projekt „Tworzenie rozwiązań [...]”).

Należy podkreślić, że zgodnie ze statutami obowiązującymi na dzień podpisania umów dotacji⁷⁵ Uczelnia – Wyższa Szkoła Kryminalistyki i Penitencjarystyki w Warszawie, była publiczną uczelnią zawodową służb państwowych, kształcącą i wychowującą funkcjonariuszy Służby Więziennej (dalej: SW) oraz osoby cywilne. Kształcenie i prowadzenie badań naukowych w Uczelni (w dziedzinie nauk społecznych) odbywać się miało w zakresie odpowiadającym potrzebom penitencjarnym i resocjalizacyjnym realizowanym przez SW⁷⁶, a działalność Uczelni koncentrować się winna na zagadnieniach powiązanych z funkcjonowaniem więziennictwa. Uczelnia w ramach swoich statutowych zadań i celów nie miała wsparcia systemu pomocy pokrzywdzonym przystępstwem i świadkom, czy przeciwdziałania przyczynom przystępczości. Analiza fiszek wykazała ponadto, że SW nie była nawet wymieniona wśród odbiorców badanych projektów, a cele projektów nie wskazywały np. na zwiększenie efektywności kształcenia studentów, w szczególności funkcjonariuszy SW. Przedstawione Dysponentowi fiszki projektowe nie odpowiadały zatem na potrzeby penitencjarno-resocjalizacyjne i nie były zgodne z celami powołania publicznej uczelni służb państwowych, realizującej zadania na rzecz Służby Więziennej.

Zadeklarowany w fiszkach zakres badań wykraczał ponadto poza cele i zadania Funduszu Sprawiedliwości.

Było to szczególnie widoczne w przypadku projektu „Instytucjonalna architektura”, który zakładał analizowanie rozwiązań prawnych w zakresie prokuratury, pluralizmu rynku medialnego, uczciwości procesu wyborczego, czy zwalczania korupcji, które to obszary nie wchodzą w zakres zadań Dysponenta Funduszu. Stanowią za to przedmiot działalności innych wyspecjalizowanych i powołanych w tym celu organów państwa (takich jak Prokuratura Krajowa, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, Państwowa Komisja Wyborcza, czy Centralne Biuro Antykorupcyjne)⁷⁷. Należy także podkreślić, że w fiszce uzasadniającej

⁷⁵ Tj. § 10 pkt 2 ppkt 2 statutów stanowiących załączniki do zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 listopada 2018 r. w sprawie nadania statutu Wyższej Szkole Kryminalistyki i Penitencjarystyki w Warszawie (Dz. Urz. MS poz. 328) zmienionego decyzją Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 marca 2019 r. w sprawie zatwierdzenia zmian w statucie Wyższej Szkoły Kryminalistyki i Penitencjarystyki w Warszawie (Dz. Urz. MS poz. 99) oraz Decyzji Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 lipca 2020 r. w sprawie zatwierdzenia statutu Wyższej Szkoły Kryminalistyki i Penitencjarystyki w Warszawie (Dz. Urz. MS poz. 166).

⁷⁶ Co ustalono w przeprowadzonej w 2022 r. kontroli NIK - I/21/002 – Organizacja i finansowanie Szkoły Wyższej Wymiaru Sprawiedliwości (wcześniej Szkoły Wyższej Kryminalistyki i Penitencjarystyki w Warszawie).

⁷⁷ Prokuratura - zgodnie z art. 2 ustawy o prokuraturze wykonuje zadania w zakresie ścigania przystępstw oraz stoi na straży praworządności; Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji - zgodnie z art. 6 ustawy o radiofonii i telewizji stoi na straży wolności słowa w radiu i telewizji, samodzielności dostawców usług medialnych oraz dostawców platform udostępniania wideo, interesów odbiorców usług i użytkowników oraz zapewnienie otwartego i pluralistycznego charakteru radiofonii i telewizji, Państwowa Komisja Wyborcza - zgodnie z art. 157 ustawy -

sfinansowanie projektu ze środków Funduszu Sprawiedliwości nie odniesiono się do poziomu przestępczości w obszarach dotyczących rynku medialnego, procesu wyborczego, zdarzeń korupcyjnych, ani nie uzasadniono potrzeby zmiany funkcjonującego w Polsce modelu Prokuratury, wskazując jednocześnie na wyzwania związane z procesami migracyjnymi i terroryzmem, co wymaga analizy rozwiązań przyjętych w innych państwach. Nie wskazano także, w jaki sposób zwiększenie wiedzy potencjalnych odbiorców projektu, na temat instytucjonalnej architektury organów ochrony i przestrzegania prawa w innych krajach może 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 osobom pokrzywdzonym przestępstwem”. Nie odniesiono się do konstrukcji tego systemu, ani nie wyjaśniono, w jaki sposób zostanie on rozwinięty (wzmocniony) w wyniku realizacji projektu.

(akta kontroli: tom II str. 36-40, 42-227, 591-594, 622-632, tom III str. 904-919, tom IV str. 1-1267, tom X str. 1-558)

Nierzetelne przygotowanie fiszek wynikało również z faktu, że wskazane w nich cele główne (wymienione powyżej), cele szczegółowe oraz powiązane z nimi rezultaty projektów, pomimo wskazania takiego wymogu przez Dysponenta Funduszu⁷⁸, zostały sformułowane w sposób niezgodny z koncepcją SMART.

Cele szczegółowe obejmowały każdorazowo „zwiększenie wiedzy odbiorców (uczestników) zadań”⁷⁹ (projekt „Instytucjonalna architektura [...]”) oraz „podniesienie jakości przeciwdziałania przyczynom oraz rozwoju systemu pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem”⁸⁰ (projekt „Tworzenie

Kodeks wyborczy jest najwyższym organem wyborczym właściwym w sprawach przeprowadzania wyborów i referendum i do zadań której, w sprawach związanych z przeprowadzaniem wyborów, należy m.in. sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego, Centralne Biuro Antykorupcyjne – zgodnie z art. 1 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym to służba specjalna do spraw zwalczania korupcji w życiu publicznym i gospodarczym, w szczególności w instytucjach państwowych i samorządowych.

⁷⁸ Wzór fiszki projektowej wykorzystany w obu projektach (pkt II.4 „Szczegółowy sposób realizacji zadania” określał, że „cel główny i cele szczegółowe powinny zostać określone zgodnie z koncepcją SMART” tj. powinny być skonkretyzowane (jasno sprecyzowane), mierzalne, osiągalne, istotne i określone w czasie.

⁷⁹ „Zwiększenie wiedzy wśród odbiorców zadania związanej z instytucjonalną architekturą organów ochrony i przestrzegania prawa w państwach objętych badaniem, poprzez przygotowanie ekspertyz prawnych w terminie realizacji zadania [...]”; „Zwiększenie wiedzy wśród odbiorców zadania na temat rozwiązań ustrojowych państw obcych w zakresie projektu poprzez organizację konferencji naukowych w terminie realizacji zadania [...]”. Przygotowanie propozycji zmian de lege lata i de lege ferenda wraz z uzasadnieniem w terminie realizacji zadania (ostatnie zdanie z tego celu zostało usunięte na etapie zmian fiszki projektowej); „Zwiększenie wiedzy wśród odbiorców zadania dotyczącej wadliwych rozwiązań ustrojowych utrudniających przeciwdziałanie przyczynom przestępczości, poprzez m.in. przygotowanie ekspertyz prawnych, organizację konferencji oraz przygotowanie do druku recenzowanych monografii naukowych w terminie realizacji zadania [...]”; „Zwiększenie wiedzy uczestników zadania w zakresie specjalistycznego języka obcego nowożytnego co jest niezbędne dla utrwalenia pozytywnych skutków zadania po terminie jego realizacji.” (cel został usunięty po wprowadzeniu zmian fiszki projektowej); „Zwiększenie wiedzy wśród odbiorców zadania o potrzebie prowadzenia badań prawno-porównawczych uwzględniających również praktykę polityczną oraz o ich znaczeniu dla prac ustawodawczych w terminie realizacji zadania [...]”; „Zwiększenie wiedzy wśród odbiorców zadania związanej z instytucjonalną architekturą organów ochrony i przestrzegania prawa w państwach objętych badaniem, poprzez przygotowanie gry edukacyjnej co pozwoli na dotarcie również do młodzieży, w terminie realizacji zadania [...]” (cel został usunięty po zmianie fiszki projektowej).

⁸⁰ „podniesienie jakości przeciwdziałania przyczynom oraz rozwoju systemu pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem poprzez wypracowanie rozwiązań normatywno-opisowych w postaci składającego się z części teoretycznej (filozoficzno-prawnej) oraz części dogmatycznej (m. in. w zakresie prawa karnego, prawa cywilnego, prawa administracyjnego, prawa publicznego gospodarczego, prawa międzynarodowego publicznego, europejskiej tradycji prawnej, etyki zawodów prawniczych, praw człowieka i prawa konstytucyjnego) opartego na wiedzy aksjologicznego uzasadnienia podstaw praktycznego funkcjonowania polskiego systemu prawa [...]”; „podniesienie jakości przeciwdziałania przyczynom oraz rozwoju systemu pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem poprzez wypracowanie rozwiązań normatywno-opisowych w postaci serii rekomendacji w przedmiocie zmian legislacyjnych, w tym rekomendacji (wniosków de lege lata; propozycji de lege ferenda) dla prawodawcy opartych na prowadzonych w trakcie projektu badaniach z zakresu m. in. prawa karnego, cywilnego, administracyjnego, gospodarczego etc. [...]”; „podniesienie jakości przeciwdziałania przyczynom oraz rozwoju systemu pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem poprzez przeprowadzenie działań

rozwiązań [...]”). Nie wskazano natomiast żadnych narzędzi pozwalających na zweryfikowanie i dokonanie pomiaru, czy cele te zostały w jakimkolwiek zakresie osiągnięte.

Nieprawidłowo określone zostały także rezultaty projektów, i tak:

W projekcie „Instytucjonalna architektura [...]” przyjęto dwa rezultaty⁸¹: „zwiększenie wiedzy na temat obcych regulacji prawnych w przedmiocie instytucjonalnej architektury organów ochrony i przestrzegania prawa” (wśród odwiedzających stronę internetową, odbiorców zadania, uczestników konferencji, uczestników panelu eksperckiego, uczestników seminariów/webinarium) oraz „upowszechnienie wyników badań w drodze publikacji naukowych”. Jako wskaźnik rezultatu (w zależności od grupy odbiorców) przyjęta została liczba wejść na stronę internetową oraz samo zorganizowanie wydarzenia (konferencji, seminarium/webinarium, panelu eksperckiego) potwierdzone m.in. programem, listą obecności, ankietami ewaluacyjnymi, przy czym od 2022 r. ankiety ewaluacyjne nie były już wymagane. Wskaźnikiem upowszechniania wyników badań było wskazanie liczby wydanych publikacji, tj. produktów projektu. Na żadnym etapie realizacji projektu nie określono zakładanej liczebności grupy odbiorców, jak również nie odniesiono się do poziomu posiadanej przez tych odbiorców wiedzy.

Rezultatami projektu „Tworzenie rozwiązań [...]” miało być „Podniesienie jakości (zwiększenie spójności namysłu) przeciwdziałania przyczynom przestępczości oraz rozwoju systemu pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem [...]” najpierw poprzez wypracowanie modelu metodologicznego badań, a następnie poprzez „wypracowanie i upowszechnienie szeregu rozwiązań normatywno-opisowych w toku realizacji badań naukowych”. „Zwiększenie spójności namysłu” co do zasady nie jest kategorią mierzalną i weryfikowalną. Wykonawca jako sposób weryfikacji osiągniętych rezultatów projektu przyjął, w szczególności: raporty ze spotkań zespołu badawczego, notatki i raporty podsumowujące stan prac oraz potwierdzające złożenie opracowań do publikacji, a wartość docelową rezultatów wyraził w liczbach bezwzględnych: od 1 do 200 w pierwotnej fiszce projektowej i od 1 do 50 w fiszce po ostatnim aneksie. Tak przyjęte wskaźniki rezultatów nie spełniały wymogów projektowych, co potwierdza bogata literatura przedmiotu⁸², która jednoznacznie wskazuje, że mierniki rezultatów odnosić się powinny do zmiany w sytuacji beneficjenta, bądź ostatecznych odbiorców projektu, jakie nastąpiły w wyniku jego zrealizowania.

edukacyjnych (m. in. konferencja, spotkania, raporty) upowszechniających wypracowane rozwiązania normatywno-opisowe w zakresie opartego na wiedzy aksjologicznego uzasadnienia podstaw praktycznego funkcjonowania polskiego systemu prawa oraz implementacji spójnego programu edukacji aksjologiczno – prawnej, wypracowanego na fundamencie aksjologii prawa naturalnego [...]”.

⁸¹ W projekcie „Instytucjonalna architektura [...]” przyjęto pierwotnie trzy rezultaty: „zwiększenie wiedzy wśród odwiedzających stronę internetową na temat obcych regulacji prawnych w przedmiocie instytucjonalnej architektury organów ochrony i przestrzegania prawa” (zaplanowany na lata 2020-2024 został ostatecznie ograniczony do lat 2020-2021), „zwiększenie wiedzy na temat instytucjonalnej architektury organów ochrony i przestrzegania prawa w państwach obcych wśród uczestników konferencji” (zaplanowany na lata 2021-2023 został ograniczony do lat 2021 i 2023), „zwiększenie wiedzy wśród odbiorców zadania na temat obcych regulacji prawnych w przedmiocie instytucjonalnej architektury organów ochrony i przestrzegania prawa” (zaplanowany w 2023 r. został ostatecznie usunięty). Ponadto w miejsce usuniętych wprowadzone zostały trzy kolejne rezultaty: „zwiększenie wiedzy na temat instytucjonalnej architektury organów ochrony i przestrzegania prawa w państwach obcych wśród uczestników panelu eksperckiego” (2021 r.), „zwiększenie wiedzy na temat instytucjonalnej architektury organów ochrony i przestrzegania prawa w państwach obcych wśród uczestników webinarium” (2022 r.), „upowszechnienie wyników badań w drodze publikacji naukowych” (2022 r. (wersja elektroniczna), 2023 r.)

⁸² [wskaźniki rezultatów w projektach naukowych - Google Scholar](#) (odczyt: 22.11.2024).

Wątpliwości, na wstępnym etapie realizacji projektu, w powyższym zakresie zgłaszał też Dysponent⁸³, ale Uczelnia oświadczyła, że zastosowano „metodę ilościową” określania wskaźników rezultatów.

(akta kontroli: tom II str. 611-618, tom IV str. 1-1267, tom V str. 1-895, tom X str. 1-558, tom XI str. 1-412)

Skutkiem powyższej nieprawidłowości był brak możliwości zweryfikowania i zmierzenia efektów realizacji celów wynikających z przepisów, na podstawie których zawarte zostały obie badane umowy, tj. art. 43 § 8 Kodeksu karnego wykonawczego i § 42 rozporządzenia w sprawie Funduszu, na których realizację wydatkowano ze środków Funduszu Sprawiedliwości łączną kwotę 5 352,5 tys. zł. W szczególności:

- w przypadku projektu „Instytucjonalna architektura [...]” nie opracowano modelu systemu zwalczania korupcji⁸⁴, modelu urzędu prokuratorskiego⁸⁵, modelu rynku medialnego⁸⁶, ani propozycji zmiany modelu systemu wyborczego⁸⁷. Poszczególne, przygotowane w ramach czterech ww. obszarów utwory omawiały rozwiązania funkcjonujące w różnych (w tym bardzo egzotycznych) państwach, natomiast nie przedstawiono w ich wyniku zbiorczych wniosków, w tym rekomendacji zmian w zakresie rozwiązań obowiązujących w polskim systemie prawnym. Nie wykazano także, aby wnioski wynikające ze 166 opracowanych w ramach projektu utworów, przełożyły się na przygotowane w ramach projektu propozycje legislacyjne.

Rektor-Komendant wskazał, że fiszka projektowa „Instytucjonalna architektura [...]” z definicji ma charakter metateoretyczny (...) terminy takie jak <<model>> czy <<program>> stanowią (...) pojęcia, których definicja jest szeroka i nieokreślona. (...) Sformułowania „model systemu przeciwdziałania korupcji, model urzędu prokuratorskiego, model rynku medialnego” zawarte w zdaniach opisanych w fiszce <<Instytucjonalna architektura [...]>> odnosi się do całości projektu”.

- w wyniku projektu „Tworzenie rozwiązań [...]” nie opracowano „spójnego programu edukacji aksjologiczno-prawnej”, pomimo że zamiar przygotowania takiego programu został kilkakrotnie wskazany w fiszce projektowej. W treści celu szczegółowego (tiret trzeci) zapewniono, że „podniesienie jakości przeciwdziałania przyczynom przestępczości oraz

⁸³ Np. w piśmie DFS do WSKiP z 06.07.2021 r. Dysponent odmawiając zatwierdzenia sprawozdania z realizacji projektu „Tworzenie rozwiązań [...]” w 2020 r. domagał się m.in. szczegółowego opisu rezultatów i produktów projektu oraz informacji – w jaki sposób działania podjęte w ramach umowy przyczyniły się/przyczynią się do przeciwdziałania przyczynom przestępczości?

⁸⁴ W fiszce projektowej w opisie Zadania nr 4 wskazano, że najważniejszym praktycznym efektem realizacji zadania będzie opracowanie modelu systemu zwalczania korupcji, który będzie najbardziej odpowiedni w warunkach Polski. Będzie on zawierał kompleksowe rozwiązania prawno - ustrojowe, które pozwolą na skuteczniejszą walkę z tym zjawiskiem.

⁸⁵ W fiszce projektowej w opisie Zadania nr 1 wskazano, że w oparciu o poczynione ustalenia w wybranych porządkach prawnych możliwe będzie wypracowanie teoretycznego modelu urzędu prokuratorskiego uwzględniając polską praktykę ustrojową. Umożliwi to również opracowanie rozwiązań prawnych, które polepszą pozycję zawodową i społeczną prokuratorów.

⁸⁶ W fiszce projektowej w opisie Zadania nr 2 wskazano, że w oparciu o wnioski z przeprowadzonych badań możliwe będzie wypracowanie teoretycznego modelu najbardziej odpowiadającego polskiemu realiom. To z kolei będzie podstawą do opracowania projektów aktów prawnych (ustaw, rozporządzeń), które pozwolą nie tylko na adaptacyjne dostosowywanie się do obecnych jak również nadchodzących wyzwań, ale przede wszystkim na podjęcie działań wyprzedzających. Wydaje się bowiem, że działania o charakterze jedynie adaptacyjnym już z samego założenia są działaniami spóźnionymi, dlatego też w oparciu o rozwiązania funkcjonujące w innych państwach konieczne jest przewidywanie pewnych trendów oraz wcześniejsze wprowadzanie odpowiednich rozwiązań prawnych.

⁸⁷ W fiszce projektowej w opisie Zadania nr 3 wskazano, że poddane ocenie powinny zostać także mocne oraz słabe strony organu i szerzej działającego systemu w danym państwie, co pozwoli na wyniesienie wniosków, a także przekazanie do propozycji zmiany funkcjonującego modelu w Polsce.

rozwoju systemu pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem” nastąpi m.in. poprzez implementację „spójnego programu edukacji aksjologiczno – prawnej, wypracowanego na fundamencie aksjologii prawa naturalnego”⁸⁸. Rektor-Komendant wskazał, jak wyżej na „metanaukowy” charakter fiszki projektowej i wyjaśnił: „Sformułowanie <<model edukacji aksjologiczno-prawnej>> oraz <<program profilaktyki zachowań przestępczych>> zawarte w działaniach opisanych w fiszce projektu (...) odnosi się więc do wszystkich elementów składowych projektu <<Tworzenie rozwiązań normatywno-opisowych [...]>> i zostało w całości zrealizowane (...)”.

- wskazane w celach projektów propozycje zmian w porządku prawnym i rozwiązań normatywno-opisowych, jak już wcześniej sygnalizowano, nie zostały wykorzystane w ramach realizacji zadań Ministra Sprawiedliwości – Dysponenta Funduszu, w tym w szczególności nie przełożyły się na konkretne inicjatywy ustawodawcze. Zrealizowane projekty miały czysto teoretyczny charakter, co potwierdzają, m.in. zeznania byłej prorektor ds. nauki w Uczelni: „Jeżeli w wyniku badań naukowych stwierdzono, że należy dostosować prawo (niezależnie od nachylenia ideologicznego, politycznego) do systemu wartości, to myślę, że jakiś wpływ na podniesienie jakości przyczynom przestępczości [projekt] mógł mieć”.

(akta kontroli: tom II str. 622-632, 550-587, 591-594, tom III str. 986-1007, tom IV str. 106-1264, tom X str. 1-558)

Rektor-Komendant podnosił w toku kontroli kilkakrotnie, że zgodnie z art. 3 ust.1 pswn „podstawą systemu szkolnictwa wyższego i nauki jest wolność nauczania, twórczości artystycznej, badań naukowych i ich wyników oraz autonomia uczelni”. Wskazywał także, że „Ocena przydatności działań w zakresie przeciwdziałania przyczynom przestępczości należała do Funduszu Sprawiedliwości, który podejmował decyzje o rozliczeniu projektu lub jego poszczególnych etapów”.

NIK nie kwestionuje zasady wolności badań naukowych, ani autonomii uczelni wyższych. Wskazuje natomiast po raz kolejny, że oba projekty sfinansowano ze środków funduszu celowego. Środki te muszą być wydatkowane na realizację sprecyzowanych zadań publicznych, a nie na ogólne wspieranie nauki. Wyniki kontroli przeprowadzonej w Uczelni oraz u Dysponenta Funduszu nie wykazały, aby projekty wspierały zadania Dysponenta, a ponadto wykraczały one poza cele uczelni realizującej zadania na rzecz Służby Więziennej. Nierzetelne opracowanie fiszek, w szczególności niezastosowanie koncepcji SMART, uniemożliwiała także mierzenie efektów wydatkowanych środków publicznych (rozumianych jako osiągnięcie celów realizacji projektów).

Odnosząc się natomiast do rozliczenia obu projektów przez Dysponenta Funduszu NIK zauważa, że dofinansowanie tych zadań zostało udzielone w niekonkurencyjnym i uznaniowym trybie określonym w § 11 rozporządzenia w sprawie Funduszu, a ponadto istnieją przesłanki wskazujące, że jeden z projektów był konsultowany z pracownikami MS, jeszcze przed formalnym

⁸⁸ Pkt II.4 *Cel główny i cele szczegółowe zadania* niezmienny w fiszkach po zmianach kolejnymi aneksami, w tym aneksem nr 6 z 3 sierpnia 2023 r. Przygotowanie takiego programu przewidziano także w uzasadnieniu realizacji projektu [pkt II.1 fiszki - Charakterystyka działań składających się na realizację zadań (opis działań)], gdzie zapewniono, że „[...] wyniki badań, które zostaną przeprowadzone w ramach projektu, posłużą do wypracowania nowych rozwiązań oraz optymalizacji funkcjonujących w obecnym porządku prawno-organizacyjnym instytucji prawnych, jak również do opracowania teoretycznego modelu aksjologiczno – prawnej edukacji dzieci, młodzieży i osób dorosłych oraz programu profilaktyki zachowań przestępczych, ukierunkowanego na proces internalizacji przez dzieci i młodzież oraz osoby dorosłe norm społecznych, osadzonych na fundamencie aksjologii prawa naturalnego”. Także w opisie działań 2b.12, 2c.12 wskazano na opracowanie „modelu edukacji aksjologiczno-prawnej”/”programu profilaktyki zachowań przestępczych”.

złożeniem fiszki przez przyszłego zastępcę kierownika merytorycznego projektu. Ponadto sam fakt rozliczenia danego projektu przez Dysponenta nie może być, wbrew powyższym sugestiom, wiążący dla stojącego na straży finansów publicznych, niezależnego, najwyższego organu kontroli państwowej, jakim jest NIK.

(akta kontroli tom I str. 142-144, 150-173, tom II str. 36-245, 591-594, tom III str. 882-885, tom IV str. 1-1267, tom X str. 1-558, tom XVI str. 1-286)

2. Nierzetelne przygotowanie Uczelni do realizacji zadań powierzonych w 2020 r. z Funduszu Sprawiedliwości, tj. realizacji projektów pn. „Instytucjonalna architektura [...]” oraz „Tworzenie rozwiązań [...]”.

Zgodnie z §10 ust. 1 umowy nr DFS-V.7211.1.2020 oraz umowy nr DFS-V.7211.10.2020 Uczelnia miała realizować zadania zarówno z pomocą własnych zasobów technicznych i personalnych (personelu Uczelni) jak i przy pomocy osób trzecich wykonujących powierzone przez Uczelnię działania w ramach zadania, na podstawie zawartych umów cywilnoprawnych. W szczególności Uczelnia miała realizować zadania w ramach zespołów badawczych⁸⁹ powoływanych i odwoływanych decyzją Rektora-Komendanta.

Ustalenia kontroli wykazały, że Uczelnia nie posiadała własnych zasobów umożliwiających realizację badanych projektów⁹⁰. Nie stwierdzono, aby w ramach projektów były powoływane zespoły badawcze, a realizację większości zadań zlecono osobom spoza Uczelni w ramach zawartych umów cywilnoprawnych.

Jako kierownika merytorycznego projektu „Instytucjonalna infrastruktura organów ochrony [...]” wskazano w fiszce dr A.P. zatrudnionego w Uniwersytecie im. Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie. Przewidziano również udział czworga tzw. koordynatorów zadań, którzy w chwili inicjacji projektu zatrudnieni byli, zgodnie z treścią fiszki projektowej: w Instytucie Prawa i Administracji Obronnej Wydziału Bezpieczeństwa Narodowego Akademii Sztuki Wojennej, na Wydziale Prawa i Administracji UKSW, na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Zielonogórskiego, na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Rzeszowskiego. Żadna z tych osób nie była formalnie związana z Uczelnią⁹¹.

Zadania kierownika merytorycznego projektu, jego zastępcy oraz czterech koordynatorów zadań zostały określone w umowach cywilnoprawnych, które odpowiadały treści umowy DFS-V.7211.1.2020 (fiszki projektowej), czyli obejmowały realizację całego projektu. Ponadto, wg danych zebranych przez NIK, w okresie do 30 września 2023 r. w ramach projektu zawarto 223 umów cywilnoprawnych ze 101 osobami, z których tylko dwie przez część okresu realizacji projektu były pracownikami naukowymi Uczelni (wyłonieni w procedurze konkursowej na sporządzenie ekspertyz zewnętrznych).

⁸⁹ W skład zespołów badawczych mieli wchodzić m.in. eksperci, autorzy ekspertyz, badacze, stażyści i inne osoby, którym zlecane są czynności badawcze, administracyjne oraz organizacyjne powoływane i odwoływane przez Rektora-Komendanta Uczelni.

⁹⁰ Wg danych z Zintegrowanego Systemu Informacji o Szkolnictwie Wyższym i Nauce POL, na dzień 31 grudnia 2019 r., czyli w dacie poprzedzającej zawarcie umowy DFS-V.7211.1.2020 kadra naukowa Uczelni (zatrudnieni na stanowiskach nauczycieli akademickich/pracownik badawczo-dydaktyczny) liczyła 24 osoby, z czego dla czterech WSKiP nie był podstawowym miejscem pracy, a ponadto jeden pracownik nie zadeklarował prowadzenia badań naukowych. Na dzień 31 grudnia 2020 r. (tj. gdy Uczelnia była w trakcie realizacji obu badanych projektów, wg danych POL-on Uczelnia zatrudniała 73 osoby na stanowiskach nauczycieli akademickich, z czego 35 osób oświadczyło, że prowadzi badania naukowe (pozostali zatrudnieni na stanowiskach nauczycieli akademickich mieli status pracowników dydaktycznych, tj. prowadzili zajęcia głównie z funkcjonariuszami SW).

⁹¹ Troje z nich, a także kierownik merytoryczny projektu, uczestniczyło we wcześniejszych projektach finansowanych z Funduszu Sprawiedliwości.

(akta kontroli: tom I str. 22-135, 150-151, 180-234, tom III str. 919, 922-972,
tom IV str. 1-1267, tom VII str. 1-83)

Kierownikiem merytorycznym projektu „Tworzenie rozwiązań [...]” została dr A.Cz., adiunkt w Katedrze Teorii Prawa i Państwa Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Jako zastępcę kierownika merytorycznego projektu wskazano mgr M.S., ówczesnego doktoranta w Katedrze Prawa i Nauki o Państwie na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, obecnego Rektora-Komendanta AWS.

Wg danych przedstawionych przez Rektora-Komendanta w okresie do 30 września 2023 r. w ramach projektu zawarto 106 umów cywilnoprawnych z 52 osobami, z których zaledwie sześć było zatrudnionych w jednostkach badawczo-dydaktycznych Uczelni, w tym zastępca kierownika merytorycznego, zatrudniony w trzecim roku realizacji projektu. Spośród 31 autorów 83 opracowań z poszczególnych obszarów aksjologii prawa oraz ekspertyz do tych opracowań tylko pięć osób pracowało w badanym okresie na Uczelni. Wśród pozostałych uczestników projektu, tj. prelegentów na konferencjach i seminariach, legislatorów przygotowujących propozycje *de lege ferenda* oraz recenzentów publikacji przygotowywanych na podstawie badań Rektor-Komendant nie wskazał ani jednej osoby, która zajmowałaby stanowisko na Uczelni.

(akta kontroli: tom I str. 22-135, 284, tom III str. 919, 922-972,
tom X str. 1-586, tom XII str. 1-134)

W opinii NIK, wskazanie kierowników projektów spoza Uczelni oraz śladowy udział pracowników naukowych Uczelni w późniejszej realizacji obu przedsięwzięć wskazuje, że pomimo, iż to Uczelnia była beneficjentem dotacji i zobowiązała się do realizacji badań, to faktycznie przejęła ona jedynie funkcję „pośrednika” – tj. podmiotu obsługującego projekty pod względem administracyjnym.

Nie zmienia tego fakt powołania na drugich zastępców kierowników merytorycznych projektów, w drugim roku realizacji projektów (i wykazanie w systemie POL-on jako kierowników w projektach) profesorów Uczelni – ówczesnego dyrektora Instytutu Społecznych Podstaw Penitencjarystyki i ówczesnej prorektor ds. nauki (wskazani w systemie Pol-on jako kierownicy projektów).

„To, że zostałam wpisana [do fiszki] jako II zastępca kierownika merytorycznego wiązało się z tym, że pan Rektor chciał, aby w tych wszystkich zewnętrznych projektach był wkład naszych pracowników. [...] A gdy dojdzie do powstania modelu edukacyjnego, żebym mogła się do niego odnieść jako specjalista” – zeznała była prorektor ds. nauki.

(akta kontroli: tom I str. 161-164, 398-405, tom II str. 253-256, 622-648,
tom III str. 9192, 986-1007)

Uczelnia nie wykazała także zaangażowania innych (własnych) technicznych i finansowych zasobów w odniesieniu do obydwu projektów, w szczególności nie zakładała wkładu własnego oraz wykorzystania infrastruktury badawczej Uczelni przez naukowców. Także działalność wydawnicza ujęta została w kosztorysach zadań w formie usług świadczonych przez podmioty zewnętrzne, mimo że w §

21 ust. 1. statutu⁹² określono, że w Uczelni funkcjonuje wydawnictwo Uczelni, prowadzące działalność wydawniczą i informacyjną.

Rektor-Komendant wyjaśnił, że „Wydawnictwo AWS jest jednostką organizacyjną Uczelni, która działa na podstawie statutu Uczelni i regulaminu. Zatrudnieni pracownicy (dwie osoby, łącznie 1,5 etatu) zajmują się oceną złożonych monografii pod kątem zgodności edytorskiej z wymogami Wydawnictwa. [...]”

Skutkiem opisanej powyżej nieprawidłowości, była konieczność zlecenia „na zewnątrz” czynności realizowanych w ramach zadań (projektów) powierzonych Uczelni przez Dysponenta Funduszu, a jednocześnie m.in. opisane poniżej pobranie dotacji w nadmiernej wysokości.

(akta kontroli: tom I str. 7, 180-182, tom II str. 42-227)

3. Pobranie dotacji w nadmiernej wysokości poprzez wskazanie nieponiesionych kosztów administracyjnych jako kosztów kwalifikowalnych.

Zgodnie z postanowieniami umów dotacyjnych (§ 3 ust. 1), Uczelnia była zobowiązana do wykorzystania dotacji wyłącznie na realizację przedmiotu tych umów. Wydatki mogły być uznane za kwalifikowalne, jeżeli m.in. były niezbędne do realizacji zadania objętego umową, racjonalne i efektywne (§ 4 ust. 11 pkt 1 i 2 umowy). Ponadto z § 4 ust. 1 umowy wynikało, iż wydatki administracyjne muszą być związane z realizacją przedmiotu umowy. Koszty administracyjne nie mogły być zatem przeznaczone na dowolne cele oraz poniesione w okresie wykraczającym poza ramy czasowe realizacji projektu.

Ustalono, że wbrew powyższym postanowieniom Uczelnia nie przeznaczała wszystkich pobranych kosztów administracyjnych na realizację projektów dotowanych z Funduszu Sprawiedliwości.

Uczelnia, pomimo wniosków kontrolerów NIK, nie przedstawiła w toku kontroli rozliczenia środków na łączną kwotę 1 307,3 tys. zł⁹³, odprowadzonych z tytułu kosztów administracyjnych z kont służących do obsługi projektów na konta Uczelni. Nie przekazała także dokumentacji finansowej potwierdzającej poniesione koszty administracyjne. Pomimo, że w polityce rachunkowości Uczelni wprowadzone zostały konta pozabilansowe (998 i 999) na potrzeby realizowanych projektów ze środków Funduszu Sprawiedliwości, na kontach tych (w odniesieniu do kontrolowanych projektów) zarejestrowano wydatki administracyjne w łącznej wysokości wynoszącej tylko 29,1 tys. zł. Główna Księgowa Uczelni wyjaśniła, że nie wie w jakim celu była prowadzona ewidencja pozabilansowa. Wskazała że „koszty administracyjne nie zostały skonsumowane i zostały wykazane jako zysk jednostki, tak jak w latach poprzednich.”

Rektor-Komendant wskazał, że „w związku z realizacją przedmiotu umów, Uczelnia poniosła koszty administracyjne zgodnie z § 2 ust. 10-12 umowy DFS-V.7211.1.2020 i DFS-V.7211.10.2020 oraz egzemplifikacją kosztów administracyjnych wskazaną w piśmie Dysponenta z dnia 16 listopada 2020 r.”

(akta kontroli: tom I str. 136-144, 174-234, 374-383, tom III str. 11-19, 332-334, 766-769, 886-890)

⁹² Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 listopada 2018 r. w sprawie nadania statutu Wyższej Szkole Kryminologii i Penitencjarystyki w Warszawie.

⁹³ Kwota odprowadzonych środków na konta Uczelni, pomniejszona o zwrócone środki i opłaty bankowe związane z prowadzeniem kont służących do obsługi projektów oraz dokonywaniem transakcji na tych kontach, a także przypisane wynagrodzenia obsługi projektu w 2020 r. (wykazane w ewidencji pozabilansowej).

Przedstawione powyżej stanowisko nie może być zdaniem NIK zaakceptowane. Pomija ono całkowicie inne postanowienia umowy, które wskazywały w szczególności, że należy:

- stosować odrębne przepisy prawa powszechnie obowiązującego,
- udokumentować faktycznie poniesione wydatki,
- uzasadnić celowość wydatkowania środków z Funduszu Sprawiedliwości,
- zwrócić niewykorzystane środki,
- dostosować politykę rachunkowości do ewidencji i rozliczania otrzymanych środków,
- uzależniać koszty od realizacji przedmiotu umowy.

Jak wskazano w nieprawidłowości nr 2, Uczelnia w praktyce nie realizowała zadań objętych kontrolowanymi umowami dotacji. Wystąpiła jako „pośrednik” zlecając te zadania w formie umów cywilnoprawnych i finansując je z kosztów merytorycznych projektów. W ramach zadań merytorycznych zaplanowane i rozliczone zostały także koszty związane z organizacją wydarzeń (w tym materiały promocyjne, catering), które Dysponent Funduszu przedstawił jako przykłady kosztów administracyjnych. Dodatkowo przeważającą część kosztów, które mogły podlegać finansowaniu z wydatków administracyjnych (wynagrodzenie koordynatora administracyjnego, opłaty za media, czynsz, telefon, Internet etc.) Uczelnia poniosła ze środków przyznanej jej subwencji⁹⁴.

Należy zatem uznać, że Uczelnia zmieniła charakter przekazanych jej przez Dysponenta środków, tj. nie przeznaczyła kosztów administracyjnych na finansowanie zadań wskazanych w umowach, tylko na osiągnięcie dodatkowych przychodów na odrębną działalność operacyjną Uczelni (niefinansowaną ze środków budżetu państwa) i wypracowanie zysku z tej działalności. W związku z powyższym, w ocenie NIK, wskazane powyżej wydatki nie mogą zostać uznane za kwalifikowalne i powinny podlegać zwrotowi.

(akta kontroli: tom IV str. 106-232, tom X str. 63-81)

4. Naruszenie określonych przez Dysponenta Funduszu Sprawiedliwości zasad prowadzenia i dostępności dokumentacji rzeczowej i księgowej projektów, wynikających z postanowień umów dotacji zawartych z Dysponentem Funduszu Sprawiedliwości.

Zgodnie z §4 ust. 10 umów dotacji Uczelnia była zobowiązana do bieżącego i kompletnego oraz zgodnego z przepisami prowadzenia dokumentacji rzeczowej i księgowej realizowanych zadań. Z kolei w myśl § 14 ust. 16 Uczelnia była zobligowana do zapewnienia, że całość dokumentacji związanej z realizacją zadań jest i będzie dostępna w biurze projektu.

Udostępniona kontrolerom, w tym dopiero po przeprowadzonych oględzinach biura projektów, dokumentacja projektowa nie była kompletna. W szczególności brak było nośników danych z oryginalnymi dokumentami wytwarzanymi wyłącznie w wersji elektronicznej (m.in. aneksy nr 6 do obu projektów, publikacje, wyniki badania plagiatowego, umowy cywilnoprawne, korespondencja e-mail z Dysponentem Funduszu Sprawiedliwości, utrwalenie przebiegu konferencji, oferty kandydatów przedłożone w trybie konkursowym na wyłonienie wykonawców umów o dzieło np. autorów opracowań i ekspertyz).

⁹⁴ Środki, o których mowa w art. 365 psw na utrzymanie potencjału dydaktycznego i badawczego Uczelni przekazane w latach 2020-2023 przez Ministra Sprawiedliwości.

Dokumentacja nie zawierała także wszystkich wniosków o powierzenie realizacji projektów (m.in. stanowiących podstawę do zainicjowania procedury otwarcia rachunków bankowych i potwierdzających udział pracowników Uczelni w procesie przygotowania projektów).

Dokumentacja dotycząca zakończonych w 2023 r. projektów nie była przechowywana w sposób uporządkowany. Żaden z segregatorów nie posiadał spisu treści, dokumenty nie zostały ponumerowane i nie zostały umieszczone według chronologii zdarzeń. Występowały powtórzenia (dodatkowe kopie), na kopiach nie odnotowano miejsca przechowywania oryginałów.

Przyczyną powyższej nieprawidłowości było niestosowanie zasad zarządzania projektami w Uczelni⁹⁵ i niewłaściwie sprawowany nadzór nad realizacją projektów. Rektor-Komendant Michał Sopiński wskazał, że w jego ocenie zarządzenie (...) „nie dotyczy projektów ze środków zewnętrznych pozyskiwanych bezpośrednio przez Uczelnię, to jest w sytuacji, gdy organem reprezentującym Uczelnię jest Rektor-Komendant”. Wskazał, że w ramach „zmian regulacji wewnętrznych uczelni mających na celu zapewnienie właściwego nadzoru nad projektami badawczymi w Uczelni wprowadzone zostało Zarządzenie nr 110/22 Rektora-Komendanta SWWS w sprawie programu finansowania realizacji projektów przez instytuty Szkoły Wyższej Wymiaru Sprawiedliwości.”, następnie odmówił kontrolerom jego udostępnienia.

(akta kontroli: tom I str. 146-148, 174-177, 309-373, tom II str. 7-12, 30-32, 430-449, 450-460, tom IV str. 1-232, tom X str. 63-81)

Ponadto Rektor-Komendant nie wyjaśnił w odniesieniu do badanych projektów, czy Uczelnia stosowała zasady, procedury, instrukcje zarządzania dokumentacją projektową, w tym danymi badawczymi. Nie wskazał jakie zasady przyjęto w odniesieniu do gromadzenia, przetwarzania i archiwizowania dokumentacji projektowej, a w szczególności nie wskazał w jaki sposób Uczelnia określiła zasady dokumentowania przepływu informacji pomiędzy kierownikami projektów a kierownictwem Uczelni.

Rektor-Komendant wskazał, że „Podstawą systemu szkolnictwa wyższego i nauki jest wolność nauczania, twórczości artystycznej, badań naukowych i ogłaszania ich wyników oraz autonomia uczelni (art. 3 ust. 1 psw). Zgodnie z art. 73 Konstytucji RP każdemu zapewnia się wolność badań naukowych. Uczelnia posiadała procedury administracyjne niezbędne do realizacji projektów badawczo-naukowych.”.

NIK zauważa, że kwestia wolności oraz autonomia uczelni nie może być rozumiana w sposób skrajny. W badanym przez NIK przypadku mamy do czynienia z wydatkowaniem środków publicznych pochodzących z państwowego funduszu celowego, które zgodnie z zawartą przez Uczelnię umowami miały być przeznaczone na konkretny cel i odpowiednio rozliczone, czego potwierdzeniem miała być odpowiednio gromadzona i przechowywana dokumentacja. Uczelnia zawierając przedmiotowe umowy przyjęła na siebie obowiązki wynikające z ich postanowień, a także te wynikające z obowiązujących regulacji i wymogów związanych z wydatkowaniem środków publicznych.

⁹⁵ Zarządzenie nr 65/19 Rektora-Komendanta Wyższej Szkoły Kryminologii i Penitencjarystyki w Warszawie z dnia 26 września 2019 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu zarządzania projektami w Wyższej Szkole Kryminologii i Penitencjarystyki w Warszawie finansowanymi ze źródeł zewnętrznych innych niż subwencje przekazywane przez Ministra Sprawiedliwości, następnie zarządzenie nr 71/20 z 3 sierpnia 2020 r. (ze zm.).

Skutkiem powyższej nieprawidłowości było ograniczenie możliwości rozliczania badanych projektów zgodnie z zasadami określonymi w umowach oraz w ustawie o finansach publicznych.

(akta kontroli tom II str. 30-32, 36-40)

5. Nieprzedstawienie w wymaganych terminach dwóch wyciągów z rachunku bankowego umowy dotacji.

Zgodnie z § 14 ust. 1 umowy DFS-V.7211.1.2020 oraz umowy DFS-V.7211.10.2020 Uczelnia była zobowiązana do dostarczenia drogą elektroniczną Dysponentowi Funduszu, na adres e-mail opiekuna zadania pełnego wyciągu bankowego z rachunku właściwego dla uzyskania środków Funduszu Sprawiedliwości za każdy miesiąc do 10. dnia następnego miesiąca.

Wyciągi bankowe za miesiące: wrzesień oraz październik 2022 roku zostały przekazane do Dysponenta Funduszu z opóźnieniem odpowiednio 101 dni i 5 dni, czego Rektor-Komendant nie wyjaśnił.

NIK zauważa, że skutkiem nieprzekazania wyciągów bankowych, zgodnie z §13 ust. 1 umów dotacji mogło być ich wypowiedzenie przez Dysponenta Funduszu ze skutkiem natychmiastowym. Nieprawidłowy nadzór nad realizacją zadań przez pracowników Uczelni należy uznać jako istotne zaniechanie kontroli zarządczej przez kierownika jednostki.

(akta kontroli tom III str. 920-922, 974-976)

6. Podejmowanie przez Uczelnię nietransparentnych oraz sprzyjających powstawaniu konfliktów interesów działań w ramach zawierania umów cywilnoprawnych na wykonanie prac badawczych.

W każdym ze sprawozdań z realizacji projektu „Instytucjonalna architektura [...]” w latach 2020-2023 oraz realizacji projektu „Tworzenie rozwiązań [...]” w latach 2021-2023 zadeklarowane zostało (przez osobę podpisującą sprawozdanie) zachowanie zasad równego traktowania, uczciwej konkurencji i przejrzystości jako obowiązujących przy wyborze wykonawców.

W toku kontroli zidentyfikowano okoliczności wskazujące na pozorny charakter zastosowania powyższych zasad w przeprowadzonych konkursach, np.:

- w dokumentacji projektowej (obydwu projektów) brak było ofert kandydatów i potwierdzenia części ogłoszeń zamieszczonych w Biuletynie Informacji Publicznej. O tym kto zgłosił się do udziału w konkursie informowały (w protokołach z posiedzeń) powoływane przez kierownictwo Uczelni trzyosobowe komisje konkursowe, w których skład wchodził co do zasady kierownik merytoryczny projektu i kierownik administracyjny projektu;
- przedstawione kontrolującym wnioski o zawarcie umów cywilnoprawnych, w szczególności z roku 2021 częstokroć nie zawierały numerów, dat, a dodatkowo w odniesieniu do projektu „Tworzenie rozwiązań [...]”, także zatwierdzenia wniosku o powołanie komisji konkursowych przez upoważnionego przedstawiciela Kierownictwa Uczelni;
- odnośnie projektu „Instytucjonalna architektura [...]”, w badanej próbie rozstrzygniętych konkursów (140) stwierdzono, że komisje konkursowe wybierały w ciągu jednego dnia od 1 do 7 wykonawców umów o dzieło (14 posiedzeń), za wyjątkiem posiedzeń komisji w dniach: 24 marca 2021 r., podczas którego wybrano aż 46 wykonawców, 31 marca 2022 r. – wybrano 42 wykonawców, 31 maja 2022 r. – wybrano 20 wykonawców.;

- w przypadku projektu „Tworzenie rozwiązań [...]” komisje konkursowe dokonywały wyboru kandydatów w sposób „hurtowy”, zbierając się w 2021 r. tylko trzykrotnie, w 2022 r. czterokrotnie, a w 2023 r. w dniach 28 lutego i 6 marca, w którym to dniu dokonano wyboru 24 z 33 wykonawców umów o dzieło podpisanych w tym roku;

Rektor-Komendant odmówił przekazania NIK przykładowych dokumentów potwierdzających spełnianie przez kandydatów na autorów wymagań stawianych wykonawcom w ogłoszeniach konkursowych, takich jak np. podanie do Rektora-Komendanta, CV z wykazem dorobku naukowego. Wskazał, że w jego ocenie żądanie przedłożenia takiej dokumentacji „nie ma związku z upoważnieniem do przeprowadzenia kontroli Akademii Wymiaru Sprawiedliwości [...]”

Przedstawione powyżej okoliczności (zasadnicze braki w dokumentacji), dokonywanie jednego dnia wyboru nawet kilkudziesięciu autorów opracowań, wyznaczanie terminów realizacji zadań przypadających przed podpisaniem umów stwarzają, w ocenie NIK, uzasadnione wątpliwości w zakresie rzetelności i transparentności przeprowadzanych konkursów.

Ponadto warunki konkursów (ogłoszenia konkursowe) przeprowadzonych w związku z realizacją projektów Instytucjonalna architektura[...] oraz Tworzenie rozwiązań normatywno-opisowych [...] nie ograniczały udziału w nich osobom pełniącym nadzór nad realizacją zadań w projektach oraz pracownikom administracyjnym Uczelni, a także udziału osobom pełniącym funkcje w Ministerstwie Sprawiedliwości (np. sędziom delegowanym do pracy w MS i innym pracownikom Ministerstwa). Przykładowo:

- z końcem listopada 2022 r. ogłoszony został konkurs (bieg terminu obejmował sobotę i niedzielę) na sporządzenie ekspertyzy w ramach zadania nr 2 (dot. pluralizmu mediów). Termin realizacji ekspertyzy w ogłoszeniu wskazany został na 13 grudnia 2022 r. Z protokołu komisji konkursowej wynikało, że w dniu 5 grudnia 2022 r. upłynął termin składania ofert - zgłosiło się dwóch kandydatów – wcześniejszy koordynator zadania nr 2 (pełniący funkcję do listopada 2022 r.) oraz sędzia delegowany do pracy w MS. Komisja konkursowa wybrała na realizatora ekspertyzy ww. koordynatora zadania. Umowa podpisana została tydzień później (12.12.2022 r.), tj. dzień przed zakładanym terminem przedstawienia dzieła.

Rektor-Komendant nie odniósł się do szczegółowych pytań kontrolerów dotyczących udziału ww. osoby w konkursie oraz warunków realizacji powierzonych jej zadań.

- z protokołów komisji konkursowych powołanych w ramach obu kontrolowanych projektów wynikało, że aplikacje na opracowanie ekspertyz zewnętrznych złożyło pięć osób pełniących funkcje w Ministerstwie Sprawiedliwości, z czego trzy uzyskały rekomendacje komisji konkursowych. Jedną z tych osób – późniejszy Dyrektor Departamentu Legislacyjnego Prawa Karnego w Ministerstwie Sprawiedliwości (sędzia R.K.), był odbiorcą utworów wytworzonych w ramach projektów i przekazanych do MS w celu ich wykorzystania. Koszty realizacji umów zawartych z trzema ww. osobami wyniosły 70,1 tys. zł.

Rektor-Komendant wskazał: „Kryteria kwalifikacyjne miały charakter merytoryczny i koncentrowały się na wymaganiach merytorycznych, wiedzy i doświadczeniu niezbędnym do realizacji zadań projektowych. Warunki

konkursów w projektach były skonstruowane tak, aby zapewnić zgodność harmonogramu realizacji projektów z wymogami finansowania.”

Zdaniem NIK jako sprzeczne z zasadami bezstronności należy wskazać wybór w procedurze konkursowej na eksperta zewnętrznego byłego (jeszcze miesiąc wcześniej, przed konkursem) koordynatora zadania. W powyższym przypadku nie można mówić o zastosowaniu trybu konkurencyjnego, bowiem już samo pełnienie przez ww. osobę funkcji w projekcie zapewniało jej przewagę nad ewentualnymi konkurentami. Ponadto aktywny udział osób świadczących pracę w urzędzie obsługującym Ministra Sprawiedliwości – Dysponenta Funduszu lub wyznaczonych przez niego przedstawicieli w przedsięwzięciach finansowanych ze środków Funduszu, stwarzał sytuację konfliktu interesów i może wzbudzać wątpliwości odnośnie obiektywizmu decyzji o rozdysponowaniu środków publicznych.

(akta kontroli: tom I str. 22-135, tom II str. 456-478, 519-521, tom III str. 882-885, 922-972, tom VI str. 1-1810, tom XIII str. 1-1056, tom XIV str. 1-261)

6. Dokumentowanie rozliczenia umów w sposób uniemożliwiający potwierdzenia daty wykonania i przekazania produktów zawieranych umów cywilnoprawnych.

Zgodnie z §10 ust. 1 umów o dzieło zawieranych przez Uczelnię w obu projektach kary umowne mogły być naliczane m.in. „z tytułu każdego rozpoczętego dnia opóźnienia w oddaniu pracy lub jej projektu (...)”, łącznie do 20% wynagrodzenia wykonawcy. Odbiór ostatecznej wersji pracy, po akceptacji przez kierownika projektu, potwierdzany był protokołem przekazania rezultatu. Dokumentacja projektowa nie zawierała informacji potwierdzających, że wykonane na podstawie umów cywilnoprawnych prace zostały dostarczone i odebrane w terminach wskazanych w umowach. Mimo żądania kontrolerów, Rektor-Komendant nie udostępnił tego rodzaju dokumentacji.

Z badania 171 umów o dzieło zawartych w projekcie „Instytucjonalna architektura [...]” oraz 164 protokołów przekazania rezultatów tych umów⁹⁶ NIK wynikało, że 21 wyników prac przedłożono w dacie wskazującej ostateczny termin przekazania dzieła przez Wykonawcę umowy, 3 przed tą datą, 130 po tej dacie, a w 10 przypadkach nie odnotowano dat przekazania pracy przez Wykonawców. Adnotacje z datą sprawdzenia utworów pod względem merytorycznym i formalnym przez koordynatorów zadań oraz przyjęcia utworów przez kierownika projektu, co do zasady dokonywane były tylko w 2020 r. Analiza 77 umów o dzieło oraz 74 protokołów przekazania rezultatów⁹⁷ sporządzonych w projekcie „Tworzenie rozwiązań [...]” wraz z załącznikami, wykazała, że w 17 przypadkach⁹⁸ w umowach o dzieło określano datę przekazania konspektu opracowania (nie dotyczy umów o przygotowanie projektów i ekspertyz) przypadającą w dniu podpisania (jeden przypadek) lub nawet przed datą (16) zawarcia przedmiotowych umów. Ustalono ponadto, że w przypadku 72 umów (z 77 badanych) termin dokonania recenzji tych prac⁹⁹, od którego przysługiwał wykonawcy dodatkowy czas na przygotowanie ostatecznej wersji utworu był późniejszy, niż wynikający z umów ostateczny termin na przekazanie pracy z uwzględnieniem uwag i zastrzeżeń zleceniodawcy (po recenzji). Powyższe wskazuje, że prace te mogły być oddawane po terminie

⁹⁶ Nie przedłożono NIK 6 protokołów.

⁹⁷ Przedłożona NIK dokumentacja projektowa nie zawierała trzech protokołów.

⁹⁸ Na 69, gdyż umowy na wykonanie ekspertyz i projektów legislacyjnych nie zawierały obowiązku sporządzania konspektów.

⁹⁹ Wynikający z recenzji załączanych do protokołów przekazania rezultatu.

umownym, bądź też opóźnienia w sporządzaniu recenzji przez kierownika merytorycznego uniemożliwiały wykonawcom dochowania tych terminów.

Przedłożone NIK protokoły przekazania rezultatów nie rozstrzygały tego zagadnienia, gdyż nie zawierały one prawidłowej informacji o dacie ostatecznego przekazania pracy przez autora.

Była prorektor ds. nauki zeznała, że protokół przekazania rezultatu dostarczał jedynie wiedzy „jakie opracowanie zostało przekazane, [czy] wykonana ekspertyza została przyjęta przez kierownika i sprawdzona pod względem merytorycznym”. Na pytanie „czy z protokołu przekazania rezultatu można dowiedzieć się, kiedy rezultat został przekazany?”, odpowiedziała: „Nie”.

Kierownik administracyjny w obu projektach, odpowiadając na pytanie „w jaki sposób można potwierdzić, że prace zostały wykonane w terminach wynikających z umów?”, wyjaśniła: „Na tę chwilę nie da się tego jednoznacznie potwierdzić.”

Rektor-Komendant wskazał, że „Protokoły odbioru prac nie stanowią dokumentacji finansowej.”

Główna księgowa Uczelni podkreśliła: „Była to dokumentacja, którą tworzył dział projektów, nie trafiała to do działu finansowego, dla nas jest istotne potwierdzenie [wykonania] dzieła na rachunku. [...] Rachunek potwierdzony uformieniem dawał pewność, że nie ma obciążenia karą umowną. W przeciągu trwania umów nie przypominam sobie żeby zostały naliczone kary umowne.”

Skutkiem powyżej nieprawidłowości był brak zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa poprzez niezapewnienie możliwości zweryfikowania, czy produkty poszczególnych umów cywilnoprawnych zostały wykonane terminowo, a tym samym czy zachodziła konieczność naliczenia i wyegzekwowania kar umownych.

(akta kontroli: tom I str. 22-135, tom II str. 269-270, 622-648, tom III str. 882-885, 894-902, 922-972, tom VI str. 1-1098, tom IX str. 14-39, 186-497, 764-1020, 1102-1810, tom XV str. 1-543)

7. Niedopełnienie należytej staranności przy dokumentowaniu organizacji i przebiegu międzynarodowej konferencji podsumowującej projekt „Instytucjonalna architektura [...]” oraz niezapewnienie odpowiedniej informacji i promocji tego wydarzenia.

W sprawozdaniu za 2023 r. z realizacji projektu „Instytucjonalna architektura [...]” w sposób ogólnikowy odniesiono się do międzynarodowej konferencji naukowej, na którą wydatkowano 85,1 tys. zł (z wyłączeniem wynagrodzeń prelegentów), co stanowiło 20% kosztów merytorycznych poniesionych w 2023 r. Z przedstawionej kontrolerom dokumentacji wynikało, że uczestnicy konferencji odbywającej się w dniach 20 - 21 kwietnia 2023 roku podpisując listę obecności, wyrazili zgodę na nieograniczone czasowo i terytorialnie publikowanie, rozpowszechnianie, pokazywanie i wykorzystanie wizerunku i głosu, nieodpłatnie, bez zobowiązań i kompensaty, przez Szkołę Wyższą Wymiaru Sprawiedliwości w Warszawie. Fotografie, obrazy i nagrania dźwięku lub obrazu mogły być kopiowane, pokazywane publicznie lub zaadaptowane do wszelkiego rodzaju środków przekazu, szczególnie w albumach prasowych, czasopismach, mediach i artykułach promocyjnych, stronach www i profilach portali społecznościowych.

W dokumentacji projektu nie umieszczono żadnych materiałów promocyjnych, nagrania audio-wideo oraz publikacji pokonferencyjnej, jak również żadne z otwartych źródeł informacji (Internet, strona podmiotowa wykonawcy usługi,

facebook, twitter, etc.) nie potwierdzało przeprowadzenia tej konferencji. Dokumentacja nie wskazywała także, w jaki sposób Uczelnia dotarła do interesariuszy wydarzenia, mimo że w fiszce projektowej w harmonogramie działań w celu realizacji zadania założono zaproszenie prelegentów i uczestników konferencji¹⁰⁰. Agenda konferencji i lista obecności (jedyne wymagane przez Dysponenta FS dokumenty dla potwierdzenia realizacji konferencji) nie wskazywały miejsca konferencji, a także nie potwierdzały, że jej uczestnikami byli przedstawiciele Kierownictwa Uczelni. Żaden z przedstawicieli Uczelni nie pełnił także funkcji merytorycznych (prelegenta, prowadzącego panel).

Rektor-Komendant wyjaśnił, że „w konferencji wziął udział przedstawiciel Kierownictwa Uczelni prorektor Uczelni dr Jakub Czarkowski, równocześnie otwierając ww. konferencję.” Wskazał, że konferencja była transmitowana za pośrednictwem platformy Microsoft Teams. Przekazał zrzuty ekranu oraz kilka fotografii, bez wskazywania ich źródła, na których, jak stwierdził utrwalono tego prorektora, uczestników konferencji oraz publiczność.

NIK ustaliła, że konferencja została zaplanowana na 50 osób. Oszacowanie wartości zamówienia zostało dokonane przez kierownika administracyjnego projektu w dniu 28 marca 2023 r. (koszt brutto 85 tys. zł). Zapytanie ofertowe (na dużym poziomie szczegółowości) skierowane zostało do trzech podmiotów w dniu 3 kwietnia 2023 r. z terminem udzielenia odpowiedzi na 7 kwietnia 2023 r. Ofertę przekazał tylko jeden wykonawca (organizator konferencji w 2022 r.)¹⁰¹ na kwotę 85,1 tys. zł. Jeden z potencjalnych oferentów wskazał, iż nie był w stanie dokonać kalkulacji ze względu na zbyt krótki termin na udzielenie odpowiedzi, drugi nie przekazał oferty. Wniosek o zawarcie umowy cywilnoprawnej z Wykonawcą został zatwierdzony przez ww. prorektora ds. dydaktycznych.

FV wystawiona przez wykonawcę obejmowała: kompleksową usługę organizacji konferencji (szt. 1), catering podczas konferencji (szt.1), noclegi podczas konferencji (szt. 1), serwis kawowy podczas konferencji (szt. 1) – łącznie 85,1 tys. zł. Protokół odbioru z dnia 24.04.2023 r. dot. przedmiotu umowy zawartej z Wykonawcą w dniu 11 kwietnia 2023 r. nie zawierał żadnej specyfikacji (oprócz ogólnej informacji „Wykonanie kompleksowej obsługi organizacji konferencji w zakresie szczegółowo określonym w Opisie Przedmiotu Zamówienia stanowiącym Załącznik nr 1 do Umowy, zgodnie ze złożoną przez siebie Ofertą z dnia 07.04.2023 r., stanowiącą Załącznik nr 2 do Umowy”) i nie wskazywał żadnych zastrzeżeń i uwag do wykonanej usługi.

NIK zauważyła, że w pierwotnej fiszce w *pkt 3. Opis planowanych pozytywnych skutków realizacji zadania* w każdym z czterech zadań wprowadzono tożsamy zapis „Również zorganizowanie konferencji naukowej w czwartym roku realizacji projektu pozwoli przedstawić otoczeniu społecznemu i instytucjonalnemu wyniki projektu w tak ważnym dla ochrony porządku prawnego w państwie obszarze.” Tymczasem w konferencji w 2023 r. „otoczenie społeczne i instytucjonalne” zostało ograniczone przede wszystkim do uczestników projektu i nie została upowszechniona informacja oraz przeprowadzona promocja wydarzenia (a zatem i projektu).

W ocenie NIK, przedstawiona kontrolującym dokumentacja potwierdzająca realizację konferencji oraz związane z nią wydatki nie pozwalały na

¹⁰⁰ Szczegółowy opis wraz z uzasadnieniem dla ponoszonych kosztów w odniesieniu do konferencji naukowej podsumowującej projekt obejmował: 1.9.1. Zaproszenie prelegentów i uczestników konferencji, 1.9.2. Zlecenie wykonania materiałów promocyjnych. 1.9.3. Zamówienie usług cateringowych.

¹⁰¹ <https://promoters.pl/portfolio/konferencje-hybrydowe-dla-swws/>

zweryfikowanie faktycznego zakresu tego zadania oraz racjonalności związanych z nim kosztów. Oznacza to, że Uczelnia nie udowodniła, że wydatki te spełniały kryteria pozwalające na uznanie ich za kwalifikowalne w pełnym zakresie, tj. że były one efektywne i niezbędne do realizacji zadań objętych umową dotacji (obowiązek taki ciążył na Uczelni m.in. na podstawie § 14 ust. 10 umowy), czego nie zakwestionował Dysponent Funduszu, bowiem nie przeprowadził kontroli określonej w art. 43 § 14 Kodeksu karnego wykonawczego oraz § 35 rozporządzenia w sprawie Funduszu (w szczególności w zakresie prawidłowości przebiegu i sposobu realizacji zadania oraz rozliczeń ustalających koszty realizacji zadania - §10 ust. 2 pkt 3 i 7 umowy). Wydatki w wysokości 85,1 tys. zł należy uznać za niekwalifikowalne.

(akta kontroli tom I str. 309-373, 388-432, tom IV str. 1-1267,
tom V str. 611-624, 774-821)

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. Dokonanie korekt w przekazanych Dysponentowi informacjach kwartalnych i sprawozdaniach półrocznych w związku ze stwierdzoną niekwalifikowalnością wydatków poniesionych w toku realizacji obu skontrolowanych umów dotacji.
2. Dokonanie zwrotu wydatków, które zostały uznane za niekwalifikowalne w łącznej wysokości 1 392,4 tys. zł (obejmującej 1 307,3 tys. zł niewydatkowanych środków administracyjnych oraz 85,1 tys. zł organizacja konferencji).

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego. 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 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, 14 marca 2025 r.

Kontrolerzy

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
p.o. Dyrektor
Tomasz Sordyl

/-/

Justyna Borowska
Główny specjalista kp.

/-/

Bogdan Wróblewski
Główny specjalista kp.

/-/

Karolina Owczarek
Starszy inspektor kp.

/-/

Zmian w wystąpieniu
pokontrolnym dokonał:
Tomasz Sordyl
Dyrektor Departament Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

/podpisano elektronicznie/