



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

KBN.430.3.2026

Nr ewid. 80/2025/P/24/031/KPB

Informacja o wynikach kontroli

FUNKCJONOWANIE FUNDUSZU SPRAWIEDLIWOŚCI

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

p.o. Dyrektor Departamentu
Bezpieczeństwa Narodowego

Tomasz Sordyl
/podpisano elektronicznie/

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Mariusz Haładyj
/podpisano elektronicznie/

Warszawa, luty 2026 r.

Najwyższa Izba Kontroli

ul. Filtrowa 57

02-056 Warszawa

+48 22 444 50 00

nik@nik.gov.pl

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. Wprowadzenie	7
2. Ocena ogólna	10
3. Synteza	15
4. Wnioski	31
5. Ważniejsze wyniki kontroli	37
5.1. Uwarunkowania prawne i organizacyjne funkcjonowania Funduszu Sprawiedliwości	37
5.2. Przygotowanie i wykonanie planów finansowych Funduszu Sprawiedliwości	44
5.3. Powierzenie realizacji zadań i przyznawanie dofinansowania ze środków Funduszu	52
5.4. Realizacja, rozliczenie i kontrole umów dotacji.....	82
5.5. Działania Dysponenta promujące aktywność Funduszu	138
5.6. Efekty realizacji zadań Funduszu Sprawiedliwości	152
6. Załączniki	167
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe	167
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	181
6.3. Finansowe rezultaty kontroli	191
6.4. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	194
6.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	195

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

AŚ	areszty śledcze
AWS	Akademia Wymiaru Sprawiedliwości. W dniu podpisania umowy na dofinansowanie zadań uczelnia funkcjonowała jako Wyższa Szkoła Kryminologii i Penitencjarystyki w Warszawie.
Beneficjent dotacji lub wykonawca umowy dotacji (wykonawca umowy)	Podmiot, który uzyskał dofinansowanie ze środków Funduszu Sprawiedliwości.
Beneficjent pomocy	Osoba fizyczna, która uzyskała wsparcie ze środków Funduszu Sprawiedliwości.
BIP	Biuletyn Informacji Publicznej
Dysponent lub Dysponent Funduszu	Dysponent Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Minister Sprawiedliwości lub osoba upoważniona przez Ministra do realizacji zadań. W informacji stosowane są ponadto terminy: <i>ówczesny Dysponent</i> , <i>ówczesne kierownictwo Ministerstwa</i> , którymi określa się osoby pełniące funkcję Dysponenta Funduszu w okresie od początku 2021 r. do 13 grudnia 2023 r. oraz <i>nowy Dysponent</i> – osoby pełniące tę funkcję po tej dacie.
DFS/DFN	Departament Funduszu Sprawiedliwości (funkcjonujący w Ministerstwie Sprawiedliwości do 30 czerwca 2024 r.) /Departament Funduszy i Nieodpłatnej Pomocy Prawnej (funkcjonujący w Ministerstwie Sprawiedliwości od 1 lipca 2024 r.)
Fundacja CPPiPP	Fundacja Centrum Pomocy Pokrzywdzonym i Prewencji Przestępczości
Fundacja PPP	Fundacja Polskiego Państwa Podziemnego
Fundacja Profeto.pl	Fundacja Profeto.pl – Sercański Sekretariat na Rzecz Nowej Ewangelizacji
Fundacja WSAA	Fundacja Warszawskie Seminarium Aksjologii Administracji
Fundusz lub Fundusz Sprawiedliwości	Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Fundusz Sprawiedliwości, funkcjonujący na podstawie art. 43 § 1 kkw
Instytucjonalna architektura (...)	projekt badawczy realizowany przez AWS pod nazwą „Instytucjonalna architektura organów ochrony i przestrzegania prawa w porządkach prawnych współczesnych państw w perspektywie komparatystycznej”
IPU	Fundacja Instytut Prawa Ustrojowego
jednostki SFP	jednostki sektora finansów publicznych
KGW	Koła Gospodyń Wiejskich
kc	ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2025 r. poz. 1071, ze zm.)

kk	ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2025 r. poz. 383)
kkw	ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2025 r. poz. 911)
MOW im. Św. Faustyny	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy im. Świętej Siostry Faustyny
mpzp	miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego
MS lub Ministerstwo	Ministerstwo Sprawiedliwości
LPP	Lokalny Punkt Pomocy Osobom Pokrzywdzonym
OPP	Okręgowy Punkt Pomocy Osobom Pokrzywdzonym
OSP	Ochotnicze Straże Pożarne
PORSO	Podkarpacki Ośrodek Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego
OSIW	Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej
Program Ochrony	Program ochrony interesów osób pokrzywdzonych przestępstwem i świadków oraz likwidacji skutków pokrzywdzenia przestępstwem na lata 2019–2023 z dnia 30 sierpnia 2019 r. wraz z aktualizacjami
Program Pomocy Osobom Pokrzywdzonym	Program Pomocy Osobom Pokrzywdzonym Przestępstwem na lata 2019–2026 z dnia 24 października 2018 r. wraz z aktualizacjami
Program Pomocy Postpenitencjarnej 2023–2025	Program Pomocy Postpenitencjarnej udzielanej przez organizacje pozarządowe z Funduszu Sprawiedliwości na lata 2023–2025 z dnia 23 listopada 2022 r.
Program Pomocy Postpenitencjarnej 2020–2022	Program Pomocy Postpenitencjarnej udzielanej przez organizacje pozarządowe z Funduszu Sprawiedliwości na lata 2020–2022 z dnia 11 września 2019 r. wraz z aktualizacjami
Program Przeciwdziałania	Program Przeciwdziałania Przyczynom Przystępczości na lata 2019–2026 z dnia 9 stycznia 2019 r. wraz z aktualizacjami
pzp	ustawa z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, ze zm.)
regulamin udzielania zamówień publicznych	załącznik do zarządzenia Nr 1/21/BF Dyrektora Generalnego Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 13 stycznia 2021 r. w sprawie regulaminu udzielania zamówień publicznych oraz obiegu dokumentacji związanej z umowami cywilnoprawnymi zawieranymi w Ministerstwie Sprawiedliwości
rozporządzenie w sprawie Funduszu	rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 września 2017 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości (Dz. U. z 2025 r. poz. 1298)
rozporządzenie zmieniające z 2022 r.	rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 marca 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości (Dz. U. poz. 748)

SPM	Stowarzyszenie Przyjaciół Mediów. W dniu podpisania umowy na dofinansowanie zadań podmiot funkcjonował jako Stowarzyszenie Przyjaciół Zdrowia.
Stowarzyszenie EMAUS	Stowarzyszenie Pomocy Osobom Wychodzącym Na Wolność EMAUS
Towarzystwo Salezjańskie	Towarzystwo Salezjańskie – Inspektoria (Prowincja) Św. Stanisława Kostki
Tworzenie rozwiązań (...)	projekt badawczy realizowany przez AWS pod nazwą „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”
ufp	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.)
uor	ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.)
Wnioskodawca	osoba fizyczna, która wystąpiła o pomoc ze środków Funduszu
zarządzenie ws. Rady	zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 stycznia 2024 r. w sprawie powołania Rady ds. Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości przy Ministrze Sprawiedliwości (Dz. Urz. MS poz. 11, ze zm.)
ZK	zakłady karne

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy rozwiązania prawne oraz działania Ministra Sprawiedliwości zapewniają prawidłowe wykorzystanie środków Funduszu Sprawiedliwości?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy rozwiązania prawne i organizacyjne umożliwiają gospodarne i celowe wykorzystanie środków Funduszu Sprawiedliwości?

2. Czy Minister Sprawiedliwości w sposób rzetelny oraz zgodny z przepisami zaplanował zadania, a także przygotował i wykonał roczne plany finansowe Funduszu Sprawiedliwości?

3. Czy Dysponent zapewnił wszystkim potencjalnym beneficjentom możliwość transparentnego, równoprawnego dostępu do środków Funduszu Sprawiedliwości?

4. Czy środki finansowe przekazane beneficjentom zostały wykorzystane gospodarnie, zgodnie z przepisami i zachowaniem wymogów wynikających z zawartych porozumień/umów dotacji?

Państwowe fundusze celowe są szczególną formą organizacyjną jednostek sektora finansów publicznych. Stanowią one wyjątek od zasad jedności i powszechności budżetu państwa poprzez wyodrębnienie pewnych kategorii przychodów oraz przeznaczenie ich na finansowanie precyzyjnie wskazanej, wąskiej grupy zadań państwowych. Przyjęcie takiej formuły powinno w założeniu skutkować poprawą efektywności działań (dzięki większej specjalizacji), a także zapewnić stabilne finansowanie, uznanych za istotne, zadań publicznych. Oznacza to jednak rezygnację z niektórych mechanizmów kontroli i nadzoru, sprawowanych nad wykonaniem budżetu państwa przez Radę Ministrów i Ministra Finansów.

Utworzony w 2012 r. Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Fundusz Sprawiedliwości miał przede wszystkim za cel pomoc osobom pokrzywdzonym w wyniku przestępstw. Pomoc taka, polegająca m.in. na wsparciu prawnym, psychologicznym czy materialnym, finansowanym ze środków zasądzonych przez sądy od skazanych, miała być z jednej strony wyrazem sprawiedliwości społecznej, a z drugiej – troski państwa o osoby skrzywdzone.

Realizacja tych założeń była na przestrzeni ostatnich lat wielokrotnie badana przez NIK¹, a wyniki kontroli przekazywane Dysponentowi Funduszu. Wynikało z nich, iż środki, które miały być przeznaczone przede wszystkim dla ofiar przestępstw, faktycznie były wydatkowane na inne cele. Wprowadzone w 2017 r. zmiany w prawie rozszerzające cele Funduszu o szeroko rozumiane i nieostre pojęcie „przeciwdziałania przestępczości” skutkowały przekazywaniem środków na tak różnorodne zadania, iż w ocenie NIK Fundusz utracił w praktyce cechy funduszu celowego. Jednocześnie, wprowadzając tzw. tryb pozanaborowy przyznawania dotacji, Dysponent zapewnił sobie możliwość przekazywania środków z Funduszu, należnych pierwotnie osobom pokrzywdzonym niemal dowolnej instytucji na dowolne zadanie. Takie stanowisko przedstawiał Dysponent w odpowiedzi na negatywną ocenę jego działań m.in. po kontroli funkcjonowania Funduszu Sprawiedliwości przeprowadzonej przez Izbę w 2020 r. Wskazywał, że rozdysponowanie środków Funduszu stanowi jego dyskrecyjne uprawnienie i w zasadzie nie podlega kontroli ze strony

¹ Poprzednia, kompleksowa kontrola funkcjonowania Funduszu (nr P/20/037 „Realizacja zadań Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości”) została zakończona w 2021 r. Izba przeprowadziła również kontrolę nr P/17/038 „Pomoc ofiarom przestępstw w ramach Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym (Funduszu Sprawiedliwości)”, a ponadto gospodarka finansowa Funduszu (w tym wykonanie przychodów i kosztów) były badane w ramach corocznych kontroli wykonania budżetu państwa realizowanych w Ministerstwie Sprawiedliwości.

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

5. Czy rzetelnie realizowano zadania dotyczące rozliczania dotacji oraz kontroli beneficjentów Funduszu?

6. Czy prowadzone były efektywne oraz gospodarne działania promujące aktywność Funduszu?

7. Czy działania Dysponenta oraz beneficjentów zapewniły efektywną realizację zadań Funduszu Sprawiedliwości, w tym w szczególności jego pierwotnych zadań dotyczących pomocy pokrzywdzonym przestępstwem oraz pomocy postpenitencjarnej?

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Sprawiedliwości i 22 beneficjentów środków Funduszu Sprawiedliwości

Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia 2021 r. do dnia zakończenia kontroli (9 maja 2025 r.)

innych organów państwa². W tym kontekście konsekwentnie odrzucał też uwagi i wnioski kierowane do niego przez NIK odstępując od ich realizacji lub realizując je w sposób zupełnie odmienny od ich faktycznej treści.

W związku z powyższym Kolegium NIK, w sierpniu 2023 r., wprowadziło do Planu pracy NIK na 2024 r. kolejną kontrolę funkcjonowania Funduszu Sprawiedliwości. Miała ona stanowić podsumowanie prowadzonego od 2017 r. cyklu kontroli tego Funduszu, a także pozwolić na wypracowanie rekomendacji prawno-organizacyjnych w sposób systemowy przeciwdziałających niegospodarnemu wykorzystywaniu środków publicznych i przywracających ofiarom przestępstw należne im środki. Rozpoczęta w maju 2024 r. kontrola zbiegła się w czasie z działaniami organów ścigania w związku z prowadzeniem rozległego śledztwa w sprawie nieprawidłowości w wydatkowaniu środków z Funduszu. Była więc ona prowadzona w warunkach szczególnych, na które składały się: zabezpieczenie dokumentacji części beneficjentów dotacji przez organy ścigania, osadzenie w areszcie śledczym osób z kierownictwa niektórych podmiotów kontrolowanych, czy też liczne odmowy składania zeznań oraz wyjaśnień przez osoby odpowiadające za stwierdzone nieprawidłowości, powołujące się na grożącą im odpowiedzialność karną. Okoliczności te skutkowały koniecznością przedłużenia kontroli w jednostkach kontrolowanych, ale pozostały bez wpływu na zakres i istotność ustaleń dokonanych przez NIK.

W ramach tej kontroli NIK badała kompleksowo wszystkie aspekty funkcjonowania Funduszu Sprawiedliwości. Objęła ona realizację zadań Dysponenta oraz prawidłowość i efektywność wykorzystania środków przez 22 beneficjentów dotacji w obszarach:

- pomocy postpenitencjarnej;
- pomocy świadczonej osobom pokrzywdzonym przestępstwem oraz świadkom;
- przeciwdziałania przestępczości.

Kontrola była prowadzona pod kątem legalności, celowości, gospodarności i rzetelności działań Dysponenta Funduszu, obejmując okres od 1 stycznia 2021 r. do 9 maja 2025 r. Kontrole 21 beneficjentów dotacji (fundacji i stowarzyszeń) zostały przeprowadzone pod kątem legalności

² NIK nie podzieliła stanowiska prezentowanego przez Dysponenta. Nie ulega bowiem wątpliwości, że organy Państwa mogą działać wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Obowiązujące przepisy bezpośrednio regulujące funkcjonowanie Funduszu Sprawiedliwości nie mogą być interpretowane w sposób rozszerzający i uznaniowy, w oderwaniu od celów Funduszu oraz innych przepisów odnoszących się do finansów publicznych. W szczególności należy w tym miejscu odwołać się do art. 44 ust. 3 pkt 1 upf, zgodnie z którym wydatkowanie środków Funduszu powinno być prowadzone w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

i gospodarności, a w przypadku beneficjenta – Akademii Wymiaru Sprawiedliwości z zastosowaniem wszystkich czterech kryteriów kontroli wymienionych w art. 5 ust. 1 ustawy o NIK.

Przedstawione w niniejszej informacji rekomendacje działań naprawczych uwzględniają wiedzę na temat funkcjonowania Funduszu Sprawiedliwości pozyskaną przez NIK w toku jego kolejnych kontroli. Przy ich opracowaniu wykorzystano także wyniki panelu ekspertów zorganizowanego przez Izbę w dniu 15 stycznia 2026 r.³.

³ Udział w panelu wzięli: przedstawiciele Dysponenta Funduszu, Przewodniczący Rady ds. Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej - Funduszu Sprawiedliwości, przedstawiciele organów państwa (organów centralnych oraz samorządu terytorialnego), a także organizacje pozarządowych realizujących zadania związane z trzema ustawowymi celami Funduszu, tj. pomocą postpenitencjarną oraz readaptacją skazanych, pomocą osobom pokrzywdzonym przestępstwem oraz prewencją i profilaktyką przestępczości.

2. OCENA OGÓLNA

Negatywna ocena
działań Dysponenta
Funduszu

NIK ocenia negatywnie funkcjonowanie Funduszu Sprawiedliwości w okresie objętym kontrolą. Działania Ministra Sprawiedliwości, jako Dysponenta Funduszu, w zakresie określenia uwarunkowań prawnych i organizacyjnych jego funkcjonowania, a także sposób wykorzystania będących w jego dyspozycji środków publicznych w sposób rażąco naruszał obowiązujące zasady funkcjonowania państwowych funduszy celowych. Łączna suma wydatków dokonanych niezgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, niegospodarnie i niecelowo wyniosła 268 358,1 tys. zł⁴.

Przeprowadzona przez NIK kompleksowa kontrola funkcjonowania Funduszu Sprawiedliwości, analogicznie jak poprzednia⁵, wykazała, że gospodarka finansowa tego Funduszu była prowadzona z rażącym naruszeniem nadrzędnych zasad finansów publicznych, tj. jawności oraz celowości i oszczędności wydatków⁶. Nie odpowiadała ona również zasadom funkcjonowania funduszy celowych, które powinny służyć realizacji wyodrębnionych i konkretnie zdefiniowanych zadań publicznych. W toku kontroli ustalono bowiem liczne przypadki arbitralnego i niekonkurencyjnego wyboru podmiotów, którym powierzano realizację zadań, a także braku nadzoru nad realizacją umów dotacji, noszącego nawet w poszczególnych sprawach znamiona współdziałania ówczesnego Dysponenta w niegospodarnym i niecelowym wykorzystywaniu środków publicznych.

Negatywna ocena NIK dotyczy przede wszystkim sposobu przyznawania dofinansowania ze środków Funduszu. Badanie próby konkursów ofert ujawniło działania stanowiące rażące naruszenie zasady uczciwej konkurencji, do których należy zaliczyć m.in. nieformalne wsparcie w przygotowaniu ofert niektórych

⁴ Przedstawiona kwota stanowi sumę wydatków poniesionych przez Dysponenta Funduszu oraz poszczególnych wykonawców umów dotacji z naruszeniem prawa oraz zasad należytego zarządzania finansami obliczoną zgodnie z obowiązującą w NIK metodyką ustalania finansowych rezultatów kontroli. Szczegółowe kwoty dla poszczególnych zbadanych podmiotów przedstawiono w załączniku nr 6.3 do Informacji o wynikach kontroli.

⁵ Informacja o wynikach kontroli nr P/20/037 „Realizacja zadań Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości”, zatwierdzona w dniu 2 sierpnia 2021 r.: https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,kpb~p_20_037_202009071154351599472475~01,typ,k.pdf. Skala oraz istotność nieprawidłowości zidentyfikowanych w poszczególnych obszarach objętych badaniem (dotyczących w szczególności udzielania dofinansowania, nadzoru i realizacji umów dotacji oraz promowania Funduszu) znacząco wykraczała jednak poza ustalenia poprzedniej, zakończonej w 2021 r. kontroli, w wyniku której również oceniono negatywnie wszystkie obszary działalności Dysponenta Funduszu.

⁶ Określonych w art. 33–34 oraz 44 ufp.

podmiotów, udzielane przez pracowników Ministerstwa Sprawiedliwości jeszcze przed ich formalnym złożeniem, czy też nawet przed ogłoszeniem konkursów ofert. Stwierdzono także przypadki wywierania wpływu na członków komisji konkursowych i dokonywane przez nich oceny merytoryczne, a także przekazywanie innym osobom ofert, które pierwotnie uzyskały niską punktację i nie kwalifikowałyby się do dofinansowania, do powtórnej oceny celem jej zmiany. Zbadane konkursy zostały przygotowane w sposób nierzetelny oraz nie zapewniały warunków do obiektywnej i niezależnej oceny ofert. W efekcie oceny te miały charakter uznaniowy, co zostało wręcz usankcjonowane przez Dysponenta, który wprowadził w konkursach z zakresu przeciwdziałania przestępczości dodatkowe, w pełni subiektywne kryterium oceny – tzw. oceny ogólnej (literowej).

Nierzetelne przygotowanie i następnie nietransparentne oraz uznaniowe rozstrzygnięcie konkursów na udzielenie dofinansowania ze środków Funduszu było jedną z zasadniczych przyczyn powstania nieprawidłowości na etapie realizacji umów dotacji.

Konkursy z zakresu przeciwdziałania przestępczości nie miały zasadniczo na celu rozwiązywania realnych problemów, ale stanowiły w praktyce pretekst do wspierania ze środków publicznych określonej grupy podmiotów. Udzielane w ten sposób dotacje miały więc w znacznej mierze charakter dotacji podmiotowych. Finansowały one bowiem bieżącą działalność statutową poszczególnych podmiotów⁷, zamiast realizację zadań Funduszu Sprawiedliwości. Skutkowało to niecelowym udzieleniem 16 z 18 objętych kontrolą dotacji z obszaru przeciwdziałania przestępczości na łączną kwotę 98 759,8 tys. zł.

Dysponent Funduszu nie zabezpieczył w zawieranych umowach, w należyty sposób, interesów Skarbu Państwa. Dopuścił także do sytuacji, w której znaczna część wykonawców umów uzyskiwała nieuprawnione, często znaczące, przychody z tytułu rozliczanych ryczałtowo i niedokumentowanych kosztów administracyjnych. Nie zapobiegł powstaniu konfliktów interesów obejmujących osoby podejmujące decyzje o wydatkowaniu środków publicznych oraz beneficjentów tych środków i nie wdrożył skutecznych mechanizmów nadzoru nad wykonawcami umów. Nie

⁷ Np. produkcję programów telewizyjnych (Fundacja Lux Veritatis), organizowanie biegów ulicznych i festiwali filmowych (Fundacja Alegoria) czy też realizowane inwestycje budowlane (Fundacja Mocni w Duchu).

dokonywał również rzetelnej weryfikacji efektów i kosztów zadań zlecanych wykonawcom umów dotacji.

W rezultacie Dysponent finansował zadania niemające związku z celami Funduszu (np. portale internetowe wykorzystywane m.in. do promowania konkretnych partii politycznych lub polityków tych partii) oraz nie reagował na nieprawidłowości, w tym o charakterze systemowym, w działalności poszczególnych fundacji i stowarzyszeń, związane z wykorzystaniem środków Funduszu (np. radykalne zawyżanie przez niektóre podmioty cen produktów i usług nabywanych ze środków dotacji). W skrajnym przypadku akceptowanie przez ówczesnego Dysponenta Funduszu działań Fundacji Profeto.pl doprowadziło do niecelowego i niegospodarnego wydatkowania kwoty 66 087,4 tys. zł⁸. Została ona przekazana na sfinansowanie inwestycji budowlanej, która przynajmniej do 2030 r. zgodnie z prawem nie będzie mogła zostać oddana do użytkowania i nie będzie mogła być wykorzystywana do realizacji zadań wskazanych w ofercie Fundacji, tj. w celu świadczenia pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem.

Przedstawione powyżej ustalenia świadczą o nierzetelności działań osób pełniących funkcję Dysponenta Funduszu Sprawiedliwości w latach 2021–2023. Ustalenia kontroli dowodzą jednak, że miały one niejednokrotnie charakter intencjonalny i wynikały, jak wskazano wcześniej, z dążenia do wsparcia środkami Funduszu określonej grupy podmiotów.

NIK negatywnie ocenia również działania Dysponenta w zakresie promowania Funduszu Sprawiedliwości.

Kontrola wykazała bowiem, że „dokumenty strategiczne”, jedynie pozornie uzasadniały wydatki na promocję, a decyzje o kierunkach i intensywności promocji oraz o wykorzystywanych kanałach komunikacji były podejmowane *ad hoc* przez ówczesne kierownictwo Ministerstwa i miały charakter uznaniowy. Wykonawcy działań promocyjnych wybierani byli z naruszeniem przepisów, tj. bez zastosowania prawa zamówień publicznych lub przy zachowaniu jedynie pozorów konkurencji oraz nierzetelnie. Nadal⁹ występowały również przypadki finansowania ze środków Funduszu działań informacyjnych niezwiązanych bezpośrednio z jego funkcjonowaniem, a służących głównie promowaniu wizerunku konkretnych osób. Szczególne natężenie takich działań

⁸ Z finalnej kwoty dotacji wynoszącej 98 884,2 tys. zł, która ostatecznie nie została jednak przekazana w całości.

⁹ Nieprawidłowości w tym zakresie zidentyfikowano w wyniku kontroli nr P/20/037.

zidentyfikowano w roku 2023, w którym prowadzona była kampania wyborcza do Sejmu i Senatu.

NIK negatywnie ocenia działania podejmowane przez Dysponenta Funduszu bezpośrednio po zakończeniu kontroli w 2021 r.

Działania te nie tylko nie usunęły stwierdzonych wówczas nieprawidłowości o charakterze systemowym, ale przeciwnie – przyczyniły się do zwiększenia ich skali.

Zauważyć przy tym należy, że działania podejmowane przez Dysponenta Funduszu od grudnia 2023 r. do zakończenia czynności kontrolnych¹⁰ tylko w ograniczonym stopniu spowodowały poprawę uwarunkowań prawnych i organizacyjnych funkcjonowania Funduszu Sprawiedliwości.

Choć w powyższym zakresie NIK pozytywnie ocenia wprowadzenie w grudniu 2024 r. przepisów¹¹ zmniejszających ryzyko uznaniowego i nietransparentnego rozdysponowywania środków publicznych, to należy zwrócić uwagę, że nadal nie ma przepisów określających precyzyjnie katalog zadań Funduszu i nie zostały także wypracowane konkretne rekomendacje co do zmian w jego funkcjonowaniu. Sytuacja ta ma miejsce pomimo powołania specjalnie w tym celu organu pomocniczego Ministra Sprawiedliwości, w postaci Rady ds. Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości.

NIK zwraca również uwagę, że w okresie objętym kontrolą należności Funduszu wzrosły o 236 924,5 tys. zł, tj. o blisko 50%.

Biorąc pod uwagę powyższe nieprawidłowości a także to, że łączny wymiar finansowy nieprawidłowości stwierdzonych w niniejszej kontroli to 302 473,1 tys. zł¹² (łącznie z wynikami poprzednich kontroli NIK – 582 473,1 tys. zł), konieczne jest podjęcie pilnych działań naprawczych w celu zapobieżenia niewłaściwemu wykorzystywaniu środków publicznych w przyszłości oraz zapewnienia szybkiej i adekwatnej pomocy ofiarom przestępstw i ułatwienia readaptacji osobom powracającym do społeczeństwa

¹⁰ Tj. do dnia 9 maja 2025 r.

¹¹ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości zmieniające rozporządzenie w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości z dnia 13 listopada 2024 r. (Dz. U. z 2024 r. poz. 1715).

¹² Kwota zawiera również potencjalne finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości – 34 076,4 tys. zł oraz pozyskane korzyści finansowe – 38,6 tys. zł (np. dokonane w ramach realizacji wniosków pokontrolnych zwroty kwot dotacji pobranych w nadmiernej wysokości).

po odbyciu kar pozbawienia wolności. Działania te powinny zapewnić wyeliminowanie (oraz przeciwdziałać stosowaniu w przyszłości) zidentyfikowanych w wyniku kolejnych kontroli NIK, systemowych mechanizmów skutkujących niecelowym i niegospodarnym wydatkowaniem środków Funduszu Sprawiedliwości.

3. SYNTEZA

Brak zgodności z zasadami funkcjonowania funduszy celowych, wynikającymi z ustawy o finansach publicznych oraz dyskrecyjne rozdysponowywanie środków publicznych

1. W okresie objętym kontrolą nie została zmieniona regulacja ustawowa (kkw) określająca cele Funduszu Sprawiedliwości. Oznacza to, że w przepisach powszechnie obowiązujących nie został ustanowiony zamknięty katalog precyzyjnie zdefiniowanych zadań Funduszu, **co pozostawało w sprzeczności z nadrzędną zasadą, wynikającą z art. 29 ufp, zgodnie z którą fundusze celowe służą wykonywaniu wyodrębnionych (konkretnych i wąsko określonych) zadań państwowych.** Osoby pełniące do grudnia 2023 r. obowiązki Dysponenta Funduszu konsekwentnie ignorowały oceny, uwagi i wnioski formułowane w tym zakresie po kolejnych kontrolach NIK i powołując się na nieprecyzyjne przepisy kkw **udzielały dotacji na zadania, które tylko w sposób pozorny realizowały cele Funduszu Sprawiedliwości.** Przykładowo jako przeciwdziałanie przestępczości sfinansowano: biegi uliczne, festiwale filmowe, promocję konkretnych partii politycznych, czy też zakup wyposażenia dla kół gospodyń wiejskich. W ramach pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem wsparto natomiast kwotą ponad 66 mln zł inwestycję budowlaną realizowaną przez Fundację Profeto.pl, która jedynie przez rok była zobowiązana do świadczenia takiej pomocy. Wybudowany obiekt w przyszłości mógłby być w sposób dowolny wykorzystywany przez Fundację oraz współwłaściciela nieruchomości, m.in. do realizacji celów statutowych Fundacji¹³.

W miejsce precyzyjnego zakresienia zadań Funduszu podjęto nawet próbę dalszego rozszerzenia ich katalogu, poprzez zamieszczenie w rozporządzeniu w sprawie Funduszu definicji terminu zawartego w akcie prawa wyższej rangi (kkw), tj. „przeciwdziałania przestępczości”. Zgodnie z projektem rozporządzenia przygotowanym w 2021 r. przez ówczesnego Dysponenta termin ten miał oznaczać m.in. „kształtowanie pozytywnych postaw moralnych i społecznych”. **Obowiązujące do grudnia 2024 r. przepisy rozporządzenia w sprawie Funduszu w dalszym ciągu dawały także Dysponentowi możliwość dyskrecyjnego i nietransparentnego rozdysponowywania środków publicznych** na podstawie § 11 tego rozporządzenia, a skala udzielanych w ten sposób dotacji wzrosła znacząco w stosunku do okresu objętego poprzednią kontrolą NIK. [str. 37-41]

Ograniczone reformy prawno-organizacyjne przeprowadzone przez nowego Dysponenta Funduszu od grudnia 2023 r.

NIK pozytywnie ocenia podjęcie przez nowego Dysponenta Funduszu¹⁴ działań zmierzających do poprawy zastanej sytuacji – w szczególności dokonanie, w grudniu 2024 r., nowelizacji rozporządzenia w sprawie Funduszu, w wyniku której wyeliminowano przepisy pozwalające

¹³ M.in. działań ewangelizacyjnych prowadzonych przez Fundację Profeto.pl dla szerokiego grona odbiorców.

¹⁴ Dysponent w okresie od 13 grudnia 2023 r. do 24 lipca 2025 r.

na uznaniowe zarządzanie środkami publicznymi. Pozytywnie należy także ocenić, iż do czasu wejścia w życie powyższej zmiany Dysponent Funduszu powstrzymał się od wykorzystywania poprzednio przysługujących mu uprawnień. NIK zauważa natomiast, że nadal **nie podjęto decyzji kierunkowych oraz działań legislacyjnych mających na celu dostosowanie regulacji dotyczących funkcjonowania Funduszu Sprawiedliwości do zasad wynikających z art. 29 ufp.** Nowy Dysponent zainicjował pierwotnie prace legislacyjne zmierzające do ograniczenia celów Funduszu do wsparcia osób pokrzywdzonych przestępstwem i pomocy postpenitencjarnej, po czym odstąpił od tej koncepcji na rzecz doprecyzowania przepisów w sposób, który miałby uniemożliwiać dowolne wykorzystywanie środków. Nie przedstawił jednak w tym zakresie konkretnych propozycji legislacyjnych, usprawiedliwiając się obciążeniem związanym z bieżącą obsługą Funduszu. Nie wypracował także żadnej systemowej koncepcji zmian w funkcjonowaniu Funduszu, a prace powołanego w tym celu gremium eksperckiego – Rady ds. Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej - Funduszu Sprawiedliwości – ograniczały się do prowadzenia dyskusji na temat działania Funduszu Sprawiedliwości, które nie przekształciły się w konkretne wnioski i rekomendacje. [str. 37–40]

Brak adekwatnych zasobów i struktur organizacyjnych wspierających Dysponenta w zarządzaniu środkami Funduszu

W kontrolowanym okresie pogłębiała się zidentyfikowana w toku poprzednich kontroli NIK¹⁵ rażąca słabość organizacyjna struktury wewnątrz MS, realizującej zadania Dysponenta Funduszu Sprawiedliwości. Słabość ta była wynikiem istotnych dysproporcji między liczbą udzielanych dotacji, a liczbą pracowników zaangażowanych w proces oceny ofert i nadzór oraz rozliczanie zawartych umów. Ponadto osoby zatrudnione nie posiadały wiedzy specjalistycznej niezbędnej by rzetelnie oceniać oferty wykonania skomplikowanych inwestycji budowlanych czy kosztownych usług informatycznych. Dodatkowym czynnikiem negatywnym była duża fluktuacja kadrowa w komórkach właściwych do spraw obsługi Funduszu, która osiągnęła punkt kulminacyjny w I połowie 2025 r., gdy z pracy zrezygnowały trzy kolejne osoby kierujące realizacją zadań Dysponenta Funduszu Sprawiedliwości. W efekcie na dzień zakończenia czynności kontrolnych komórka właściwa do obsługi Funduszu funkcjonowała bez dyrektora, a jej pracami kierował jeden z dotychczasowych zastępców. **Powyższe okoliczności wskazują na ryzyko, że Dysponent nie będzie w stanie zbudować potencjału kadrowego i organizacyjnego zapewniającego efektywne zarządzanie zwiększającymi się regularnie przychodami Funduszu Sprawiedliwości.** Może to skutkować zarówno niegospodarnym i niecelowym wydatkowaniem tych środków (co miało

¹⁵ Nieprawidłowości w tym zakresie zidentyfikowano w wyniku kontroli P/19/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 37 – Sprawiedliwość i wykonanie planu finansowego Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości oraz kontroli P/20/037.

miejsce w latach 2018–2023), jak również wzrostem niewykorzystanych środków na rachunku bankowym Funduszu (zjawisko jest widoczne od 2024 r.).

[str. 41-44]

Nierzetelne
przygotowanie
programów
na realizację zadań
finansowanych
ze środków Funduszu

2. NIK ponownie ocenia¹⁶, że Dysponent nierzetelnie opracował programy lub ich aktualizacje, stanowiące podstawę wydatkowania środków Funduszu. W dokumentach tych nie określono konkretnych, opartych na obiektywnych danych problemów, które Dysponent zamierzał rozwiązać powierzając zadania finansowane ze środków publicznych, ani diagnozy potrzeb osób uprawnionych do otrzymania wsparcia z Funduszu. Program w obszarze przeciwdziałania przestępczości nie zawierał żadnych wskaźników realizacji, a w przypadku pozostałych programów zasadniczym stosowanym wskaźnikiem była liczba podmiotów, którym udzielono wsparcia. Wskaźniki te nie zostały precyzyjnie zdefiniowane¹⁷ i były dowolnie interpretowane przez pracowników Ministerstwa, w taki sposób, aby prezentowały wartości korzystne z punktu widzenia Dysponenta. W ocenie NIK opracowane w ten sposób programy nie stanowiły użytecznego źródła informacji dla potencjalnych wykonawców umów i beneficjentów pomocy. Ich kształt dawał jednocześnie Dysponentowi możliwość doraźnego i arbitralnego decydowania o przeznaczeniu środków publicznych, a przez to – utrudniał wydatkowanie środków Funduszu w zgodzie z wymogami wynikającymi z art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp, tj. w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

[str. 44-46]

Nierzetelne plany
finansowe
i sprawozdania
Funduszu

NIK dostrzega, że w 2023 r. Dysponent zrealizował sformułowany jeszcze w 2019 r. wniosek Izby dotyczący wyodrębnienia w planach finansowych i sprawozdaniach Funduszu wszystkich trzech jego ustawowych zadań¹⁸. **Kontrola wykazała jednak, że opracowywane przez Dysponenta plany i sprawozdania nie odzwierciedlały faktycznej treści ekonomicznej operacji gospodarczych Funduszu, jego stanu oraz struktury kosztów.** Wynikało to z faktu, że do poszczególnych zadań Funduszu wliczano wydatki tylko pozornie związane z jego celami. Jako pomoc pokrzywdzonym przestępstwem wykazano np. środki przekazane Fundacji Profeto.pl, w wysokości 66 087,5 tys. zł, na budowę ośrodka,

¹⁶ W informacji o wynikach kontroli nr P/20/037 NIK oceniła, że Dysponent Funduszu nierzetelnie przygotował wszystkie osiem obowiązujących w badanym okresie programów, stanowiących podstawę wydatkowania środków Funduszu Sprawiedliwości oraz ich aktualizacje.

¹⁷ Nie wskazano np., czy dotyczą one danych na koniec roku, czy jest to wartość średnioroczna.

¹⁸ Do tego czasu plany i sprawozdania z Funduszu nie rozdzielały kosztów zadania wsparcia dla osób pokrzywdzonych przestępstwem oraz kosztów zadania przeciwdziałania przestępczości prezentując te dwa zadania łącznie.

w którym nie udzielono pomocy ani jednej osobie pokrzywdzonej, czy też wydatki na zakup sprzętu dla OSP i placówek opieki zdrowotnej. W ramach przeciwdziałania przestępczości sfinansowano natomiast inwestycję budowlaną Fundacji Mocni w Duchu, która może być wykorzystywana w sposób nieograniczony i swobodny do realizacji szerokich celów statutowych Fundacji. **W dalszym ciągu występował także systemowy i identyfikowany przez NIK co najmniej od 2019 r. problem, dotyczący rażących opóźnień w rozliczaniu przez Dysponenta umów dotacji.** Powodowało to, że przekazane środki nie mogły zostać zaewidencjonowane w księgach rachunkowych, jako koszt danego roku lub ewentualne należności. W sporządzanych przez Dysponenta sprawozdaniach budżetowych, a także w ewidencji księgowej przedstawiano zatem zawyżony stan Funduszu oraz stan rozliczeń międzyokresowych. Zaniżane były natomiast koszty (w szczególności kwota udzielanych dotacji), a także nie wykazywano ewentualnych należności. [str. 44–51]

Niewdrożenie
skutecznych
rozwiązań
organizacyjno-
-prawnych w celu
poprawy ściegłości
należności Funduszu

Kolejni Dysponenti nie podjęli rzetelnych działań mających na celu poprawę ściegłości należności Funduszu. Zadania w tym zakresie nie zostały przypisane konkretnej komórce organizacyjnej Ministerstwa i były one przedmiotem swoistego „negatywnego sporu kompetencyjnego”. Działalność Dysponenta mająca na celu rozwiązanie systemowego i występującego od wielu lat problemu wzrostu należności Funduszu ograniczała się do cyklicznego powtarzania podobnych analiz sporządzanych m.in. w oparciu o rekomendacje prezesów sądów apelacyjnych. Nie podjęto natomiast żadnych konkretnych działań w szczególności legislacyjnych lub organizacyjnych. Tymczasem w okresie objętym kontrolą należności Funduszu wzrosły o 236 924,5 tys. zł, tj. o blisko 50%. [str. 46–47]

Przekroczenie limitu
kosztów obsługi
Funduszu

NIK negatywnie oceniła również fakt, że Dysponent, naruszając przepisy rozporządzenia w sprawie Funduszu, dwukrotnie przekroczył dopuszczalny limit kosztów jego obsługi. Po przekroczeniu limitu wynoszącego w 2021 r. 6434 tys. zł. o kwotę 967,2 tys. zł (15%), jego wysokość została zwiększona z 2,5% do 4% planowanych przychodów, co jednak nie zapobiegło ponownemu przekroczeniu tego progu wynoszącego w 2023 r. 11 651,6 tys. zł o kwotę 16 624,8 tys. zł (142%). Przekroczenie określonego w przepisach limitu kosztów obsługi Funduszu zostało m.in. spowodowane radykalnym i nieuzasadnionym zwiększeniem kosztów promocji Funduszu w trakcie kampanii wyborczej w 2023 r. i w okresie bezpośrednio ją poprzedzającym. **Oznacza to, że środki przeznaczone na pomoc dla ofiar przestępstw oraz readaptację byłych osadzonych były wykorzystywane niezgodnie z obowiązującymi regulacjami,**

m.in. w celu promowania osoby i środowiska ówczesnego Dysponenta Funduszu. [str. 51-52]

3. Negatywna ocena NIK dotyczy w szczególności działalności Dysponenta związanej z rozdysponowywaniem środków Funduszu Sprawiedliwości. Dysponent nie tylko nie zapewnił równego traktowania wszystkich podmiotów występujących o dofinansowanie, ale wręcz wspierał niektórych oferentów i w sposób całkowicie arbitralny podejmował decyzje, którzy z nich mają otrzymać wsparcie. Podejmował przy tym działania, aby uniknąć zarzutów o uznaniowość decyzji i uzyskać pozytywne rekomendacje komisji konkursowych dla preferowanych przez siebie podmiotów.

Szczegółowe badanie 15 otwartych konkursów ofert na powierzenie zadań organizacjom pozarządowym wykazało rażące przykłady naruszania zasady uczciwej konkurencji określonej w art. 43 w zw. z art. 47 ufp. **Polegały one przede wszystkim na udzielaniu przez pracowników Ministerstwa Sprawiedliwości niektórym podmiotom nieformalnego wsparcia¹⁹ w przygotowaniu ofert jeszcze przed ich oficjalnym złożeniem lub nawet przed ogłoszeniem konkursów.** Wybrani oferenci uzyskiwali dzięki temu wskazówki, w jaki sposób powinni zmienić bądź uzupełnić swoje aplikacje, aby zwiększyć ich szanse w konkursie, a Dysponent możliwość argumentowania, że faktycznie wspierał najlepsze jakościowo oferty.

Kolejnym mechanizmem służącym dofinansowaniu ofert faworyzowanych przez ówczesne kierownictwo Ministerstwa było wywieranie wpływu na poszczególnych członków komisji konkursowych i dokonywane przez nich oceny merytoryczne. Sporządzane przez poszczególne osoby karty ocen merytorycznych były weryfikowane przez kierownictwo DFS lub innych wyznaczonych do tego zadania pracowników, w wyniku czego osoby te przekazywały swoje sugestie odnośnie do zmiany ocen. Celem takiego działania było uzyskanie oczekiwanej przez kierownictwo Ministerstwa punktacji poszczególnych ofert. Mechanizm ten został m.in. zastosowany w przypadku Fundacji Profeto.pl, czego skutkiem było przyznanie temu podmiotowi większej liczby punktów i obniżenie punktacji pozostałym uczestnikom konkursu.

[str. 54-58, 99-101]

Jednym ze zidentyfikowanych w wyniku kontroli mechanizmów wpływania na wynik konkursu było także przekazywanie wybranych ofert do powtórnej oceny. **Mechanizm taki zastosowano co najmniej w przypadku czterech ofert, które pierwotnie uzyskały niską ocenę**

¹⁹ Miało to również miejsce w przypadku niektórych jednostek sektora finansów publicznych.

i nie kwalifikowały się do dofinansowania. Oferty te przekazano innym oceniającym, którzy tym razem przyznali im oceny i punkty gwarantujące otrzymanie dofinansowania. [str. 58-59]

Niezapewnienie przestrzegania zasady uczciwej konkurencji przejawiało się również wprowadzeniem do jednego z badanych konkursów postanowień umożliwiających złożenie ofert w grupie partnerskiej²⁰, co w konsekwencji przyczyniło się do udzielenia dotacji konkretnemu podmiotowi. W przypadku braku takich postanowień podmiot nie spełniałby warunków konkursu. Dysponent w dalszym ciągu zezwalał także na udział w konkursach podmiotom, które wcześniej nie prowadziły działalności, a tym samym albo nie miały doświadczenia w obszarach funkcjonowania Funduszu albo doświadczenie to nabyły wyłącznie dzięki dofinansowaniu przyznanemu ze środków Funduszu w latach wcześniejszych. W rezultacie podmioty te nie posiadały wystarczającego doświadczenia i nie były przygotowane do wykonywania powierzonych im zadań, co negatywne wpływało na sposób ich realizacji. [str. 59-60]

Nierzetelne
przygotowanie
konkursów ofert
i stosowanie
uznaniowych
kryteriów ocen

Zdaniem NIK wszystkie zbadane konkursy z obszaru przeciwdziałania przyczynom przestępczości oraz pomocy pokrzywdzonym przestępstwem²¹ zostały przygotowane w sposób nierzetelny oraz nie zapewniały warunków do obiektywnej i niezależnej oceny ofert. Przede wszystkim Dysponent nie opracował wytycznych wskazujących, jakie elementy powinny być premiowane, a w jakich należałoby przyznać punkty ujemne. W rezultacie członkowie komisji konkursowych dokonywali ocen w sposób uznaniowy, oceniając np. te same oferty i tożsame okoliczności w sposób całkowicie odmienny. **Uznaniowość ocen została wręcz usankcjonowana przez Dysponenta Funduszu poprzez wprowadzenie w niektórych konkursach z obszaru przeciwdziałania przyczynom przestępczości dodatkowego kryterium oceny oferty (tzw. oceny ogólnej – literowej), która była nadrzędna wobec kryteriów ocen określonych w rozporządzeniu w sprawie Funduszu i liczby przyznanych punktów.** Ocena literowa była w pełni subiektywna i w praktyce wypaczała istotę konkursów ofert. [str. 67–69]

Nierzetelne przygotowanie konkursów wynikało również z faktu, że w skład komisji konkursowych powoływane były osoby nieposiadające doświadczenia w ocenianiu złożonych i różnorodnych tematycznie

²⁰ Na podstawie umowy o partnerstwie Fundacja Mocni w Duchu, jako Lider oraz Stowarzyszenie Ewangelizacyjno-Charytatywne Mocni w Duchu, jako Partner, nawiązały współpracę przy realizacji objętego kontrolą NIK projektu „Żyj bez lęku”. Zawarcie umowy wynikało z faktu, że Fundacja nie posiadała wystarczającego doświadczenia do samodzielnego udziału w konkursie.

²¹ Szczegółowym badaniem objęto osiem konkursów ofert z zakresu pomocy pokrzywdzonym oraz pięć konkursów ofert z zakresu przeciwdziałania przyczynom przestępczości.

projektów finansowanych przez Fundusz. Skutkowało to licznymi błędami stwierdzonymi w dokumentacji związanej z przebiegiem poszczególnych konkursów. Kontrola wykazała m.in. przypadki wskazania w protokole wyników, które nie znajdowały odzwierciedlenia w sporządzonych kartach ocen merytorycznych. Ponadto na niektórych kartach ocen figurowały daty sugerujące, że zostały one sporządzone po zakończeniu postępowania konkursowego. W aktach sprawy jednego z konkursów ofert brakowało również kart ocen, które zostały lub powinny były zostać sporządzone względem złożonych ofert. **Wspomniane okoliczności dodatkowo podważały transparentność procesu podejmowania decyzji o przekazaniu środków publicznych poszczególnym organizacjom.** [str. 71-81]

Udzielanie dotacji, które w praktyce nie służyły realizacji celów Funduszu, a wspierały działalność statutową tych podmiotów

Nierzetelnie przygotowane, nietransparentne i uznaniowo rozstrzygane konkursy na udzielenie dofinansowania ze środków Funduszu były jednym z zasadniczych powodów powstania nieprawidłowości zidentyfikowanych w obszarze realizacji umów dotacji. **W przypadku konkursów z zakresu przeciwdziałania przestępczości NIK oceniła, że nie miały one zasadniczo na celu rozwiązywania realnych problemów, ale stanowiły jedynie pretekst i metodę transferowania środków publicznych do określonej grupy podmiotów.** Udzielane w ten sposób dotacje miały więc w znacznej mierze charakter dotacji podmiotowych (wspierających działalność statutową poszczególnych podmiotów), a nie – jak wynikało z obowiązujących przepisów – dotacji celowych (ukierunkowanych na realizację określonych zadań państwa). Wspierały one np. produkcję programów telewizyjnych przez Fundację Lux Veritatis, organizowanie biegów ulicznych i festiwali filmowych przez Fundację Alegoria lub nawet realizowaną przez Fundację Mocni w Duchu inwestycję budowlaną. [str. 61-71, 113-130]

4. NIK ponownie ocenia negatywnie działania Dysponenta w zakresie realizacji umów dotacji na powierzanie zadań Funduszu²².

Negatywna ocena działań Dysponenta z zakresu przeciwdziałania przestępczości

Negatywna ocena Izby dotyczy w szczególności wydatków poniesionych na finansowanie zadań określanych jako „przeciwdziałanie przyczynom przestępczości”. Z łącznej liczby 18 objętych kontrolą umów dotacji mających w założeniu zapobiegać przestępczości, NIK oceniła jako działanie niecelowe zawarcie 16 umów, w ramach których udzielono dofinansowania na łączną kwotę 98 759,8 tys. zł.

Przedstawiona powyżej ocena wynika przede wszystkim z tego, że znaczna część działań objętych umowami nie miała praktycznego (bezpośredniego) związku z zapobieganiem i profilaktyką

²² Analogiczna ocena została przedstawiona w informacji o wynikach kontroli nr P/20/037.

przestępczości. Nie były one bowiem ukierunkowane na przeciwdziałanie konkretnym rodzajom przestępstw ani na oddziaływanie na określone grupy docelowe zagrożone dysfunkcjami społecznymi czy demoralizacją. Zamiast tego rodzaju oczekiwanych zadań Dysponent finansował m.in.: inwestycję budowlaną oraz promowanie kwestii światopoglądowych²³, organizację biegów (górskich i ulicznych) oraz utworzenie portalu umożliwiającego rejestrację na te wydarzenia, organizację festiwali filmowych, warsztaty krawieckie, spływ Dunajcem i warsztaty wokalnodykcyjne²⁴, a także edukację prawną, menadżerską oraz z zakresu funkcjonowania administracji rządowej i samorządowej²⁵. Wpierał również działalność publicystyczną i wydawniczą na temat historii Polski²⁶. **Przykładem niezgodności udzielenia dotacji z celem Funduszu było sfinansowanie utworzenia i prowadzenia portali internetowych, na których zamieszczano treści promujące konkretne partie polityczne, ich postulaty i przedstawicieli²⁷.** Zlecane przez Dysponenta kampanie informacyjno-edukacyjne nie wynikały z analizy obiektywnych danych wskazujących na konieczność przeciwdziałania konkretnym problemom, w wyniku czego znaczne środki publiczne były przekazywane na zapobieganie zjawiskom występującym w marginalnej liczbie²⁸. Powielały one także zadania realizowane już w szerokim zakresie nieodpłatnie przez inne wyspecjalizowane podmioty i instytucje w ramach ich działalności statutowej²⁹. W jednym przypadku³⁰ zrealizowane przez wykonawcę umowy działania informacyjne nie mogły zostać uznane za kampanię społeczną, ponieważ brak było możliwości określenia jej faktycznej tematyki. [str. 57–66, 109–126]

W kontekście powyższych ustaleń należy przywołać treść art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp, zgodnie z którym wydatkowanie środków Funduszu powinno być prowadzone w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych

²³ Umowa nr DFS-VII.7241.49.2022 na kwotę 16 000 tys. zł zawarta z Fundacją Mocni w Duchu.

²⁴ Zawarte z Fundacją Alegoria umowy na kwotę 3867 tys. zł na realizację zdania „Busol@” oraz na kwotę 7435,1 tys. zł, na projekt „Horyzonty”.

²⁵ Umowa nr DFS-VII.7211.35.2020 na kwotę 7506,2 tys. zł, zawarta z Fundacją Altum oraz DFS-II.7211.73.2020 na kwotę 4432 tys. zł, z Fundacją WSAA.

²⁶ Umowa z Fundacją Lux Veritatis, na kwotę 5488,3 tys. zł, na realizację projektu „Prawda a Historia”.

²⁷ Umowa nr DFS-II.7211.117.2020 na kwotę 7736 tys. zł, ze Stowarzyszeniem Przyjaciół Mediów.

²⁸ Umowa na kwotę 5029,1 tys. zł zawarta ze Stowarzyszeniem Fidei Defensor oraz na kwotę 7117 tys. zł z Fundacją Lux Veritatis dotyczące przeciwdziałania przestępczości przeciwko wolności sumienia i wyznania.

²⁹ Umowy: nr DFS-II.7211.1275.2019 na kwotę 7975 tys. zł z Fundacją Altum; nr DFS-VII.7211.32.2020 na kwotę 7126,7 tys. zł ze Stowarzyszeniem Fidei Defensor oraz nr DFS-VII.7211.36.2020 na kwotę 1750 tys. zł ze Stowarzyszeniem Przeworsk – Powiat Bezpieczny.

³⁰ Umowa nr DFS-VII.7241.44.2022 na kwotę 3582,7 tys. zł, zawarta ze Stowarzyszeniem „Trampolina dla Polski”.

nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Oznacza to, że uzasadnienia wydatkowania środków Funduszu Sprawiedliwości na realizację zadań w zakresie przeciwdziałania przestępczości, wbrew twierdzeniom osób pełniących funkcję Dysponenta do grudnia 2023 r., nie mógł stanowić „jakikolwiek” (a więc także czysto teoretyczny) związek wydatku z deklarowanym celem. W ocenie NIK zakres podejmowanej interwencji z wykorzystaniem środków publicznych powinien być bowiem wzajemnie powiązany z jej mierzalnym celem na tyle ściśle (bezpośrednio), że poprzez ocenę (*ex ante* lub *ex post*) możliwe jest uzyskanie zapewnienia, że działanie (wydatek ze środków publicznych) deklarowane jako służące osiągnięciu tego celu spełnia wymogi ustanowione w art. 44 ufp. [str. 113–130]

**Nieprawidłowości
w funkcjonowaniu
sieci pomocy osobom
pokrzywdzonym
przestępstwem**

NIK zidentyfikowała także istotne nieprawidłowości w realizacji zadań wchodzących w zakres kolejnego celu Funduszu Sprawiedliwości, obejmującego pomoc pokrzywdzonym przestępstwem. Szczegółowym badaniem w tym obszarze objęto działalność ośmiu fundacji i stowarzyszeń, którym Dysponent zlecił prowadzenie okręgowych ośrodków oraz lokalnych punktów pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem, świadkom i ich najbliższym³¹. **Stwierdzono w szczególności, że pięć z ww. podmiotów udzielało wsparcia osobom nieuprawnionym, osobom które nie udokumentowały lub nawet nie uprawdopodobniły pokrzywdzenia przestępstwem, a także w sposób, który nie miał związku z przestępstwem i nie kompensował jego skutków** (np. porady prawne w sprawie alimentacyjnej, podczas gdy zgodnie z wnioskiem, beneficjent pomocy został zakwalifikowany jako osoba pokrzywdzona przestępstwem groźby karalnej).

Zastrzeżenia NIK dotyczyły także niewydania przez Dysponenta precyzyjnych wytycznych regulujących zasady pomocy udzielanej ze środków Funduszu obywatelom Ukrainy. Przygotowane w tym zakresie lakoniczne instrukcje pozwalały uznać, że wszyscy obywatele Ukrainy, którzy przekroczyli granicę po 24 lutego 2022 r. są uprawnieni do otrzymania pomocy, jako osoby dotknięte czynami ściganymi przez Międzynarodowy Trybunał Karny. Podkreślano w nich równocześnie, że są to tylko osoby potencjalnie pokrzywdzone przestępstwem i należy weryfikować ich uprawnienie do otrzymania pomocy z tego źródła. Brak jasnych wytycznych spowodował, że cztery zbadane podmioty udzielały wsparcia obywatelom Ukrainy, którzy nawet nie uprawdopodobnili, że zostali bezpośrednio pokrzywdzeni działaniami wojennymi. Powyższe

³¹ Łączna wartość objętych kontrolą umów dotacji wyniosła 54 637,5 tys. zł.

**Konflikty interesów
w zakresie
świadczenia pomocy
pokrzywdzonym
przestępstwem**

wykraczało poza zadania Funduszu Sprawiedliwości i oznaczało, że obywatele innego państwa, dla których powołano odrębny fundusz wsparcia mogli być traktowani w sposób preferencyjny względem obywateli Polski. O ile brak precyzyjnych wytycznych w tym obszarze mógł być usprawiedliwiony w pierwszych dniach wojny w Ukrainie, to niezrozumiałe jest utrzymywanie tego stanu w kolejnych miesiącach i latach.

Przeprowadzona kontrola wykazała znaczne rozbieżności w liczbie i rodzaju świadczeń udzielanych osobom pokrzywdzonym przestępstwem w prowadzonych przez poszczególne podmioty ośrodkach i punktach pomocy. NIK zwróciła uwagę, że poza obiektywnymi powodami, wynikającymi np. ze specyfiki danego regionu, jedną z przyczyn powyższego stanu rzeczy mogły być zidentyfikowane w toku kontroli konflikty interesów polegające na łączeniu funkcji osób udzielających wsparcia i weryfikujących ich zadania, udzielaniu wsparcia członkom własnej rodziny, czy też osobom zasiadającym we władzach fundacji (stowarzyszeń) tę pomoc świadczących. NIK zidentyfikowała także w niektórych przypadkach korelację między rodzajem aktywności zawodowej osób zasiadających we władzach fundacji, a dominującymi, świadczonymi przez te podmioty formami pomocy. **Okoliczności te, zdaniem NIK, stwarzają uzasadnione wątpliwości co do zachowania przez osoby udzielające pomocy obiektywizmu w toku diagnozy potrzeb potencjalnych osób poszkodowanych przestępstwem oraz rodzajów przyznawanych im świadczeń.** Prowadziło to w niektórych przypadkach do niegospodarnego wydatkowania środków publicznych, w tym na rzecz osób nieuprawnionych. [str. 88-98]

**Niecelowa
i niegospodarna
realizacja umowy
dotacji z Fundacją
Profeto.pl**

Rażącym przykładem niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych przez Dysponenta Funduszu pod pozorem wsparcia osób pokrzywdzonych przestępstwem była realizacja umowy z Fundacją Profeto.pl na budowę i funkcjonowanie Specjalistycznego Centrum Wsparcia – „Archipelag – wyspy wolne od przemocy”. Dysponent nie tylko nie nadzorował realizacji tej umowy, ale jego działania nosiły wręcz znamiona współdziałania w niegospodarnym i niecelowym wydatkowaniu środków publicznych. W szczególności Dysponent nie zabezpieczył interesów Skarbu Państwa i nie zapewnił w zawartej umowie trwałości projektu finansowanego z dotacji. Bez analiz i podstaw merytorycznych zawierał kolejne aneksy do umowy radykalnie zwiększające (z 43 343,1 tys. zł do 98 884,2 tys. zł) kwotę dotacji i jednocześnie ograniczające uprawnienia Skarbu Państwa wobec Fundacji Profeto.pl. Akceptował także bez należytej weryfikacji wszystkie koszty wykazywane przez Fundację, nawet te, które nie zostały faktycznie poniesione. Należy przy tym podkreślić, że zarówno Dysponent, jak i przedstawiciele Fundacji od początku procesu inwestycyjnego

dysponowali informacjami, że obiekt wybudowany ze środków dotacji, wbrew pierwotnym postanowieniom umowy, nie zostanie przynajmniej do 2030 r. oddany do użytkowania³² i nie będzie w nim możliwe świadczenie pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem.

Doprowadzono więc do sytuacji, w której w obiekcie wybudowanym z udziałem środków publicznych (66 087,4 tys. zł, docelowa kwota dotacji miała wynieść 98 884,2 tys. zł), nie było możliwości realizowania zadań, które były wskazywane w ofercie Fundacji, jako uzasadnienie całej inwestycji. Co najmniej 7690 tys. zł z tej kwoty mogło zostać sprzeniewierzone m.in. w związku z opłaceniem niewykonanych robót budowlanych i niezrealizowanych dostaw, a kwota 28 649,7 tys. zł została wydatkowana niezgodnie z obowiązującymi przepisami, tj. na sfinansowanie samowoli budowlanej. Zawyżono również o kwotę 11 494,1 tys. zł przyznane Fundacji koszty administracyjne, które stanowiły w praktyce „zysk” Fundacji, który można było przeznaczyć na dowolne cele. [str. 99-113]

Nieprawidłowości
stwierdzone
w realizacji zadań
z zakresu pomocy
postpenitencjarnej

NIK zgłosiła także zastrzeżenia dotyczące funkcjonowania obszaru działalności Funduszu, w którym w poprzedniej kontroli zidentyfikowano najmniejszą liczbę nieprawidłowości, tj. pomocy postpenitencjarnej. Pozytywnie oceniono zadania realizowane w ww. zakresie tylko przez jeden z trzech objętych badaniem podmiotów³³. **Zadania realizowane przez pozostałe dwie fundacje nie zaspokajały elementarnych potrzeb osób opuszczających zakłady karne dotyczących zapewnienia im zakwaterowania, aktywizacji zawodowej oraz terapii uzależnień.** Dysponent Funduszu oraz władze fundacji dopuścili w szczególności do powstania mechanizmu zawierania przez byłych osadzonych fikcyjnych umów najmu lokali. Nie oferowano im rzeczywistego wsparcia w poszukiwaniu zatrudnienia oraz umożliwiono (w ramach pomocy materialnej) dostęp do produktów alkoholowych. [str. 84-88]

Brak skutecznych
mechanizmów
nadzoru i kontroli
wykonawców umów
finansowanych
ze środków Funduszu
Sprawiedliwości

5. Pomimo podjęcia po poprzedniej kontroli NIK działań mających wzmocnić nadzór Dysponenta nad wykonawcami umów dotacji, przyjęte w tym zakresie rozwiązania w dalszym ciągu były dalece niewystarczające. **Nie zapewniały one rzetelnego nadzoru oraz nie pozwalały na weryfikację działań podmiotów, którym Dysponent powierzał środki publiczne.**

Brak nadzoru wynikał m.in. z samej konstrukcji umów zawieranych z beneficjentami dotacji, w których nie zabezpieczono w należyty sposób interesów Skarbu Państwa. Nie zapewniono w nich trwałości

³² Ze względu na brak możliwości podłączenia nieruchomości do sieci wodno-kanalizacyjnej co najmniej do 2030 r. oraz postanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zakazujące innych sposobów odprowadzania nieczystości płynnych.

³³ Łączna wartość objętych kontrolą umów dotacji wyniosła 3142,5 tys. zł.

projektów finansowanych ze środków publicznych, w tym przede wszystkim w przypadku inwestycji budowlanych o wielomilionowej wartości, realizowanych przez Fundację Profeto.pl i Mocni w Duchu, zakazu zbywania tych nieruchomości. Dodatkowo zawarte w umowach dotacji postanowienia dotyczące kar umownych nie spełniały swojej roli i nie stanowiły dla Dysponenta narzędzia pozwalającego mu dyscyplinować i mobilizować wykonawców do prawidłowej realizacji zadań oraz obowiązków. [str. 130-132]

Dysponent nie dokonywał również rzetelnej weryfikacji efektów i kosztów zadań zlecanych wykonawcom umów dotacji. Sprawdzając wytworzone w ramach tych umów produkty i usługi, ograniczał się do analizy wpływających do niego sprawozdań oraz wylosowanej próby dokumentacji finansowo-księgowej. Nie żądał natomiast dodatkowej dokumentacji potwierdzającej należyłą realizację zadań oraz nie weryfikował rzeczywistej wartości rynkowej nabywanych produktów i usług. **Przykład braku rzetelności działania w tym zakresie, stanowi inwestycja Fundacji Profeto.pl, w przypadku której Dysponent nie domagał się przedłożenia kluczowej dokumentacji budowlanej, w tym pozwolenia na budowę, kosztorysu inwestorskiego, projektu architektoniczno-budowlanego i dziennika budowy potwierdzającego wykonanie robót, a kontrolę tej inwestycji zlecił osobom bez wymaganych kwalifikacji.** W rezultacie nie reagował na nieprawdziwe informacje przedstawiane w sprawozdaniach Fundacji i finansował niewykonane roboty oraz samowolę budowlaną. Nie reagował także na zawyżanie przez Fundację Profeto.pl oraz niektóre inne podmioty cen nabywanych produktów i usług, czego przykładem jest m.in. zapłacenie przez Fundację Alegoria oraz Fundację CPPIPP za usługi informatyczne odpowiednio o 1805,9 zł tys. zł i 432,8 tys. zł więcej niż wynosiła ich realna wartość rynkowa. **Dysponent nie weryfikował również osiągnięcia celów oraz wskaźników rezultatu dotowanych projektów.** Nie żądał wyjaśnień nawet w przypadku przedstawiania mu nierealnych danych, takich jak np. zgłoszenie przez SPM danych wskazujących na dotarcie do 22,6 mln osób pokrzywdzonych przestępstwem w Polsce z informacją o sposobach udzielania pomocy (wynik na poziomie 9000% zakładanego wskaźnika). [str. 123-124]

Rezygnacja z kontroli
wykorzystania
kosztów
administracyjnych

NIK negatywnie ocenia także fakt zrzeczenia się przez Dysponenta w umowach zawieranych z beneficjentami prawa do kontrolowania sposobu ponoszenia przez wykonawców umów tzw. kosztów administracyjnych³⁴. Rezygnując z uprawnień w tym zakresie i jednocześnie znacznie zwiększając (z 15% do 25%) limit kosztów

³⁴ Tj. kategorii kosztów, w ramach których mogły być pokrywane koszty pośrednie wykonawców ponoszone w związku z zadaniami zleconymi przez Dysponenta.

administracyjnych dopuścił on do powstania sytuacji, w której część wykonawców umów uzyskiwała z tego tytułu nieuprawnione, często bardzo znaczące przychody. Przykładowo Fundacja Profeto.pl nie udokumentowała wykorzystania kosztów administracyjnych w kwocie 11 494,1 tys. zł, Fundacja Alegoria w wysokości 1 116,4 tys. zł, a Akademia Wymiaru Sprawiedliwości 1307,3 tys. zł. [str. 134-137]

Niedokonywanie weryfikacji efektów oraz kosztów zleczanych zadań świadczy o nierzetelności Dysponenta Funduszu Sprawiedliwości.

Ustalenia kontroli wskazują, że działania takie przynajmniej w części miały charakter intencjonalny i wynikały, jak wskazano wcześniej, z dążenia do wsparcia środkami Funduszu określonej grupy podmiotów.

Nieterminowe
rozliczanie umów
dotacji przez
Dysponenta Funduszu

Ustalenia kontroli potwierdzają dalsze występowanie, identyfikowanego przez NIK od 2019 r. i wynikającego z ograniczonych zasobów kadrowych Dysponenta, regularnego niewywiązywania się z obowiązku rozliczania dotacji w terminie 30 dni wynikającym z art. 152 ust. 2 w zw. z art. 127 ust. 2 ufp. Skutkowało to także wykazywaniem, w całym badanym okresie, w sprawozdawczości budżetowej, a także w ewidencji księgowej zawyżonego stanu Funduszu oraz jego nieprawdziwych (zaniżonych) kosztów, w szczególności w zakresie przekazywanych dotacji.

Zdaniem NIK, w celu uniknięcia odpowiedzialności wynikającej z art. 8 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych³⁵ w okresie objętym kontrolą Dysponent stosował praktykę wszczynania postępowań administracyjnych w sprawie kontroli prawidłowości wydatkowania dotacji. Natomiast nowy Dysponent podjął decyzję o jej wyeliminowaniu. Postępowania administracyjne prowadzone przez Dysponenta Funduszu po 1 czerwca 2024 r. nie podlegały szczegółowej analizie w niniejszej kontroli. NIK zwróciła jednak uwagę, że bez rozwiązania problemu systemowego, jakim jest brak wystarczających sił i środków w stosunku do zakresu realizowanych zadań, sytuacja niedochowania obowiązujących terminów rozliczania dotacji będzie się powtarzać. [str. 132-134]

³⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 104, ze zm.

Negatywna ocena
działań informacyjno-
promocyjnych Funduszu
w latach 2021–2023

Finansowanie
ze środków Funduszu
działań informacyjno-
promocyjnych
nieodnoszących się do
jego celów

Brak ewaluacji
efektów zadań
finansowanych
ze środków Funduszu

6. NIK ocenia negatywnie działalność promocyjną Funduszu prowadzoną w okresie do grudnia 2023 r.³⁶. Kontrola wykazała bowiem, że „dokumenty strategiczne” jedynie pozornie uzasadniały wydatki na promocję Funduszu, a decyzje o kierunkach i intensywności promocji oraz o wykorzystywanych kanałach komunikacji były podejmowane *ad hoc* przez ówczesne kierownictwo Ministerstwa. Uznaniowość decyzji dotyczyła także wyboru wykonawców umów promocyjnych, którzy z naruszeniem przepisów zostali wyłonieni bez zastosowania prawa zamówień publicznych (pięć z siedmiu objętych badaniem umów na zakup czasu antenowego), w sposób jedynie pozorujący konkurencyjność (dwie umowy cywilnoprawne) lub nierzetelny (sześć zbadanych umów wykonawczych). W dalszym ciągu występowały również przypadki finansowania ze środków Funduszu działań informacyjnych niezwiązanych bezpośrednio z jego funkcjonowaniem oraz służących promowaniu wizerunku konkretnych osób. Szczególne natężenie takich działań zidentyfikowano w 2023 r., w którym prowadzona była kampania wyborcza do Sejmu i Senatu. NIK zwraca przy tym uwagę, że koszty wówczas poniesione na realizację działań promocyjnych wyniosły łącznie 27 582,9 tys. zł, czyli przewyższały o prawie 3000 tys. zł łączną kwotę środków przeznaczonych w tym okresie na psychoterapię, pomoc psychiatryczną i psychologiczną oraz pomoc prawną w ramach Programu pomocy pokrzywdzonym przestępstwem. [str. 138–152]

7. W całym okresie objętym kontrolą Dysponent nie prowadził rzetelnej ewaluacji działań finansowanych ze środków Funduszu. W szczególności nie podjął nawet próby zwymiarowania efektów wydatków ponoszonych w ramach przeciwdziałania przyczynom przestępczości. Ponadto nie weryfikował, w jakim zakresie prowadzone kampanie i działania informacyjno-edukacyjne wpływały na przeciwdziałanie przestępczości w Polsce. Nie posiadał rzetelnych i wiarygodnych danych na temat wartości pomocy udzielanej z Funduszu oraz liczby i rodzaju świadczeń, co było wynikiem braku agregacji danych i porównywania wynikających z nich trendów.

W rezultacie Dysponent Funduszu nie posiadał informacji na temat faktycznych efektów wydatkowanych środków publicznych. Utrudniało to celowe i oszczędne planowanie aktywności Funduszu w kolejnych latach, w tym tworzenie, adekwatnej do potrzeb, sieci pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem oraz pomocy postpenitencjarnej. Brak oceny osiągniętych efektów należy uznać za istotne naruszenie zasad gospodarowania środkami publicznymi, a zaniechanie działania Dysponenta jako naruszające kryteria celowości, gospodarności i rzetelności. [str. 152–166]

³⁶ Nowy Dysponent Funduszu nie zawierał w badanym okresie umów na działania promujące FS.

8. Przeprowadzone przez NIK kolejne kontrole funkcjonowania Funduszu Sprawiedliwości pozwoliły w obiektywny sposób zidentyfikować **mechanizmy systemowe** skutkujące niecelowym i niegospodarnym wydatkowaniem znacznej części środków Funduszu. Należały do nich:

- przyjęcie ram prawnych oraz wdrożenie przez Dysponenta Funduszu rozwiązań pozwalających na finansowanie z jego środków nieokreślonego przedmiotowo katalogu zadań, wspieranych dodatkowo z innych źródeł, tj. z budżetu państwa, innych funduszy celowych oraz programów rządowych, co pozostawało w sprzeczności z zasadą specjalizacji funduszy celowych, wynikającą z art. 29 ufp;
- nadanie Dysponentowi w rozporządzaniu wykonawczym określającym zasady gospodarki finansowej Funduszu uprawnień do dyskrecjonalnego i nietransparentnego rozdysponowywania środków publicznych zarówno na rzecz jednostek sfp, jak i organizacji pozarządowych, którym (zgodnie z art. 43 § 9 kkw) środki te powinny być powierzane w drodze otwartych konkursów ofert;
- niedysponowanie odpowiednią liczbą wykwalifikowanych specjalistów, zapewniającą efektywne i zgodne z przepisami zarządzanie wzrastającymi regularnie przychodami Funduszu;
- nierzetelne planowanie zadań i kosztów Funduszu, tj. bez określania konkretnych celów oraz mierzalnych rezultatów wydatkowanych środków publicznych;
- przygotowywanie i przeprowadzanie w sposób nierzetelny, nietransparentny oraz bez zachowania zasady uczciwej konkurencji otwartych konkursów ofert na powierzanie zadań Funduszu, w tym wspieranie konkretnych oferentów i wpływanie na wyniki prac komisji konkursowych;
- powierzanie złożonych logistycznie, kosztownych i „wrażliwych społecznie” zadań (w tym prowadzenia inwestycji budowlanych oraz wspierania osób pokrzywdzonych przestępstwem) podmiotom nieposiadającym żadnego doświadczenia w realizacji tego rodzaju działań;
- wykorzystywanie środków państwowego funduszu celowego do wspierania działalności konkretnych podmiotów i instytucji (podmiotowy, a nie celowy charakter udzielnych dotacji) oraz promowania osób mających wpływ na dysponowanie środkami Funduszu;
- nierzetelny (noszący w niektórych przypadkach znamiona współdziałania z beneficjentami umów) nadzór Dysponenta Funduszu nad realizacją umów dotacji, przejawiający się w szczególności

niedokonywaniem weryfikacji wytworzonych produktów i usług, ich realnej wartości rynkowej oraz rezultatów zadań sfinansowanych ze środków publicznych;

- powszechnie występujące konflikty interesów i mechanizmy korupcjogenne obejmujące osoby mające wpływ na przydzielanie środków Funduszu, nadzorujące ich wydatkowanie oraz ostatecznych beneficjentów tych środków (osoby otrzymujące pomoc, wykonujące usługi i realizujące dostawy finansowane z dotacji);
- nienależyte zabezpieczanie interesów Skarbu Państwa w umowach dotacji, których postanowienia nie zapewniały w wymaganych przypadkach trwałości projektów finansowanych ze środków publicznych, a jednocześnie dopuszczały do powstania sytuacji, w której część wykonawców umów uzyskiwała nieuprawnione, często bardzo znaczące przychody z tytułu tzw. kosztów administracyjnych;
- nieprzeprowadzanie rzetelnej ewaluacji zadań finansowanych ze środków Funduszu, zapewniającej Dysponentowi wiedzę na temat faktycznych efektów zlecanych działań.

Okoliczności te dowodzą, jak istotne jest wypracowanie rozwiązań przeciwdziałających, czy chociażby ograniczających ryzyko wdrożenia takich mechanizmów w przyszłości.

4. WNIOSKI

Uwarunkowania działań naprawczych

Jak wskazano już wcześniej przeprowadzone przez NIK kolejne kontrole Funduszu Sprawiedliwości wykazały zarówno problemy systemowe w zakresie jego funkcjonowania, jak i rażące nieprawidłowości w wydatkowaniu środków w latach 2015–2023³⁷.

Ustalono, że w obliczu wzrastających regularnie przychodów z tytułu orzekanych przez sądy nawiązek oraz świadczeń pieniężnych kolejni Dysponenti nie zbudowali w ramach Ministerstwa Sprawiedliwości zasobu kadrowego i organizacyjnego zapewniającego efektywne zarządzanie tymi środkami³⁸. Dysponent nie potrafił też w sposób rzetelny zaplanować zadań, które zlecał poszczególnym podmiotom, a na rachunku bankowym Funduszu pozostawały znaczne, niewykorzystane środki pieniężne (sytuacja taka miała miejsce przed 2017 r. oraz w wyraźny sposób występuje ponownie od 2024 r.).

Zasadnicza zmiana uwarunkowań funkcjonowania Funduszu Sprawiedliwości nastąpiła w sierpniu 2017 r., kiedy to w wyniku nowelizacji kkw jego cele zostały rozszerzone poprzez nieprecyzyjne zdefiniowanie zadań z zakresu przeciwdziałania przestępczości oraz wprowadzenie możliwości finansowania w szerokim zakresie ustawowych zadań jednostek sektora finansów publicznych. Zmiany te pozwoliły ówczesnemu Dysponentowi finansować, w ramach tzw. zapobiegania przestępczości, zadania zupełnie niezwiązane lub mające tylko luźny związek z celami Funduszu oraz wspierać, pod pozorem pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem, wybrane arbitralnie jednostki sektora finansów publicznych. Dodatkowo środki Funduszu były wykorzystywane do promowania osób mających wpływ, do grudnia 2023 r., na wydatkowanie tychże środków. Okoliczności te oznaczały, że Fundusz stracił w praktyce charakter funduszu celowego, a znaczna część jego wydatków była ponoszona w sposób niecelowy, niegospodarny lub nawet z naruszeniem przepisów prawa. Nie bez znaczenia pozostaje również fakt upowszechnienia się w ostatnich latach negatywnego odbioru społecznego Funduszu Sprawiedliwości, wynikającego m.in. z licznych

³⁷ Szczegółowe ustalenia w tym zakresie opisano w niniejszej informacji o wynikach kontroli, w informacjach o wynikach kontroli nr P/20/037 i P/17/038 oraz w corocznych informacjach o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w części 37 – Sprawiedliwość oraz wykonania planów finansowych Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości i Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiąziennych Zakładów Pracy.

³⁸ Nieprawidłowość dotycząca nieprzypisania zasobów i nieutworzenia adekwatnych struktur organizacyjnych do obsługi zadań Funduszu została sformułowana po kontroli wykonania budżetu państwa za 2018 r., a następnie powtórzona w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do Dysponenta po kompleksowych kontrolach funkcjonowania Funduszu zakończonych w 2021 i 2025 r.

publikacji ujawniających nieprawidłowości w jego funkcjonowaniu oraz prowadzonych postępowań sądowych i prokuratorskich.

Obie opisane powyżej sytuacje (zarówno niski poziom wykorzystania środków Funduszu, jak i ich wydatkowanie w sposób niecelowy i niegospodarny) świadczą o konieczności wypracowania nowej koncepcji funkcjonowania Funduszu Sprawiedliwości w kolejnych latach. **Koncepcja taka musi przede wszystkim odpowiadać na pytanie, jakie specyficzne zadania powinny być realizowane przez fundusz celowy zasilany środkami zasądzanymi od skazanych oraz potrąceniami z ich wynagrodzeń oraz w jaki sposób może on uzupełniać (zamiast w znacznej mierze powielać) zadania realizowane przez inne organy centralne oraz samorząd terytorialny. Wdrożenie tej koncepcji powinno być skorelowane z nowelizacją kkw, która służyłaby przywróceniu Funduszowi Sprawiedliwości charakteru funduszu celowego, a także wprowadzałaby systemowe mechanizmy przeciwdziałające w przyszłości nadużyciom w wykorzystaniu jego środków. Powinno jej także towarzyszyć wypracowanie nowej formuły organizacyjnej dysponowania Funduszem.**

W opinii NIK zadania Funduszu Sprawiedliwości, tak jak to miało miejsce przed zmianami legislacyjnymi z 2017 r., powinny koncentrować się na realizowaniu polityki państwa w obszarze kompensowania skutków przestępstw oraz wspieraniu osób, które odbyły karę pozbawienia wolności. Uwzględniając jednak znaczenie profilaktyki i prewencji przestępczości, NIK proponuje utrzymanie możliwości finansowania takich działań ze środków Funduszu, przy czym w zasadniczy sposób powinien zostać ograniczony oraz doprecyzowany ich zakres podmiotowy i przedmiotowy³⁹.

W opisanym powyżej kontekście NIK proponuje **zainicjowanie prac legislacyjnych na rzecz zmiany przepisów kkw oraz rozporządzenia w sprawie Funduszu, polegającej na doprecyzowaniu i ujednoliceniu terminów (pojęć) wykorzystywanych na określenie zadań Funduszu dotyczących tzw. „przeciwdziałania przestępczości”⁴⁰.** W opinii NIK,

Minister
Sprawiedliwości-
Dysponent Funduszu

Wnioski *de lege*
ferenda

³⁹ Rekomendacje NIK w tym zakresie są zgodne z opinią wyrażoną przez większość uczestników panelu ekspertów zorganizowanego przez Izbę w dniu 15 stycznia 2026 r. Należy przy tym zauważyć, że część projektów, które mogłyby podlegać finansowaniu z Funduszu ma charakter przekrojowy. Przykładem takiego zadania może być przedstawiony w toku panelu projekt dot. utworzenia ośrodków adaptacyjnych dla młodzieży opuszczającej zakłady poprawcze. Świadczyłyby one wsparcie o charakterze postpenitencjarnym (readaptacyjnym), a jednocześnie mogłyby ograniczać skalę powrotów do przestępczości i tym samym wpływać na poprawę bezpieczeństwa publicznego.

⁴⁰ Zastosowana w przepisach kkw oraz rozporządzenia w sprawie Funduszu terminologia była niejednorodna i nieprecyzyjna. Obejmowała ona: „przeciwdziałanie przestępczości”, „zapobieganie przestępczości”, „wykrywanie i zapobieganie przestępczości”, „przeciwdziałanie przemocy i przestępczości”, „przeciwdziałanie przyczynom

niezbędne jest zrewidowanie niedookreślenia tej kategorii działań poprzez ograniczenie oraz doprecyzowanie zakresu zadań podlegających finansowaniu z Funduszu i grupy podmiotów mogących otrzymywać na ten cel wsparcie. Obowiązujące regulacje powinny w jasny sposób określać, jakie działania mogą być finansowane w ramach przeciwdziałania przestępczości, a powiązanie tych działań z celami Funduszu musi być bezpośrednie i nie budzące żadnych wątpliwości. Zadania te powinny być wskazane w przepisach w sposób na tyle szczegółowy, by docelowi beneficjent, cel działania i zamierzone rezultaty mogły podlegać pomiarowi i ocenie pod kątem efektywności wydatkowania środków publicznych, jak przewidziano to w art. 44 ustawy o finansach publicznych. **Oznacza to bezpośrednie ukierunkowanie wsparcia na środowiska, których dotyczy ryzyko podejmowania zachowań ryzykownych (nie zaś – do ogółu obywateli) oraz na profilaktykę konkretnych rodzajów przestępstw⁴¹.** Cele działań profilaktycznych powinny być formułowane w sposób zgodny z zasadą SMART (konkretny, mierzalny, osiągalny, istotny, określony w czasie), nie zaś – bez zaznaczonych granic czasowych, ogólnikowy i o nieokreślonych skutkach. Uwzględniając stały wzrost przychodów Funduszu oraz dotychczasowe nieefektywne zarządzanie tymi środkami, NIK postuluje także rozważenie wprowadzenia mechanizmów prawnych (poprzez zmianę kkw lub przepisów innych aktów prawnych, w tym ustaw regulujących wykonanie budżetu państwa) umożliwiających powierzanie przez Dysponenta zadań prewencyjnych oraz przekierowanie części środków Funduszu na działania profilaktyczne wyspecjalizowanym w tym zakresie podmiotom⁴², np. poprzez zasilanie Funduszu Wsparcia Policji, czy też partycypację Dysponenta Funduszu w rządowych programach działań profilaktyczno-prewencyjnych⁴³. Również te środki powinny być przyznawane i rozliczane zgodnie z koncepcją SMART.

Odnosząc się do wsparcia dla osób pokrzywdzonych przestępstwem oraz wskazanego wcześniej postulatu wypracowania nowej formuły organizacyjnej dysponowania Funduszem, NIK proponuje⁴⁴

przestępczości”, „podejmowanie badań naukowych i prac rozwojowych (...) dotyczących przyczyn i uwarunkowań przestępczości oraz jej zapobiegania”.

⁴¹ Uczestnicy panelu ekspertów, jako obszary wymagające wsparcia ze środków Funduszu Sprawiedliwości wskazywali w szczególności system przeciwdziałania przemocy w rodzinie (domowej) oraz zadania realizowane w ramach prewencji i wobec osób uzależnionych od alkoholu.

⁴² Podobne rozwiązanie zastosowano w latach 2018-2020, w których na podstawie tzw. ustaw o budżecie, część kosztów Funduszu została przeznaczona na sfinansowanie „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017-2020”.

⁴³ Np. „Rządowy program ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań Razem bezpieczniej im. Władysława Stasiaka”.

⁴⁴ Uczestnicy panelu ekspertów jako jeden z zasadniczych problemów w zarządzaniu środkami Funduszu wskazywali koncentrację w ręku Dysponenta wszystkich funkcji związanych z jego działaniem – od planowania, ustalania sposobu i kierunków

rozważenie zainicjowania zmiany przepisów (w szczególności kkw, ustawy o pomocy społecznej⁴⁵ i rozporządzenia w sprawie Funduszu), która pozwoliłaby na zdecentralizowanie części realizowanych w tym zakresie zadań. Zadania te, wraz ze środkami na ich realizację, mogłyby zostać przekazane wyspecjalizowanym podmiotom publicznym w sposób bezpośredni świadczącym pomoc osobom pokrzywdzonym. Transfer taki mógłby w szczególności dotyczyć ośrodków pomocy społecznej i centrów pomocy rodzinie, których działalność w znacznej mierze pokrywa się z formami pomocy świadczonymi przez ośrodki i punkty finansowane przez Fundusz. Również te działania powinny zostać zaplanowane zgodnie z koncepcją SMART. Ustanowienie takich mechanizmów zapewniłoby w opinii NIK racjonalne wykorzystanie środków publicznych poprzez wyeliminowanie wielokrotnego finansowania takich samych wydatków z różnych źródeł oraz służyłoby zintegrowaniu interwencji państwa w obszarze stanowiącym jeden z kluczowych powodów występowania o wsparcie ze środków Funduszu Sprawiedliwości (osoby pokrzywdzone przestępstwem w Polsce to najczęściej ofiary przemocy w rodzinie (domowej), której sprawcami są bardzo często osoby nadużywające alkoholu). Ograniczałoby również uznaniowe decyzje Dysponenta w zakresie alokacji środków w obszarach, w których nie ma on wystarczających kompetencji lub możliwości skutecznego działania.

Dysponent Funduszu

NIK ponadto wnioskowała do Dysponenta Funduszu o:

1. Wprowadzenie zmian organizacyjnych niezbędnych dla zapewnienia sprawnego funkcjonowania Funduszu.

Dysponent powinien ustanowić system efektywnego zarządzania zadaniami związanymi z obsługą Funduszu. System ten powinien w szczególności obejmować struktury służące do: analizowania i planowania pożądaných obszarów interwencji Funduszu (np. identyfikowania rodzajów przestępstw będących w danym okresie tematem działań profilaktycznych), organizacji konkursów ofert, nadzoru i rozliczania przekazywanych środków oraz ewaluacji efektów zadań finansowanych z Funduszu. Do poszczególnych zadań powinny zostać przypisane zasoby kadrowe zapewniające ich rzetelną i terminową realizację, a także zarządzanie ryzykami identyfikowanymi w zakresie gospodarki finansowej Funduszu.

rozdysponowania środków, aż po nadzór nad realizacją umów, przy jednoczesnym braku mechanizmów zapobiegających konfliktom interesów i wystarczającej liczby pracowników wykonujących te funkcje. Zwracali także (tak samo jak NIK) uwagę, że zadania finansowane ze środków Funduszu pokrywają się w wielu aspektach z obszarami interwencji prowadzonych z użyciem innych narzędzi (przemoc w rodzinie, niebieskie karty, przeciwdziałanie uzależnieniom).

⁴⁵ Dz. U. z 2025 r. poz. 1214, ze zm.

Należy przy tym zauważyć, że realizacja ww. wniosków de lege ferenda dotyczących ograniczenia i doprecyzowania zadań wspieranych w ramach profilaktyki przestępczości oraz zdecentralizowania niektórych zadań w obszarze pomocy pokrzywdzonym przestępstwem ograniczyłaby liczbę obsługiwanych umów dotacji i ułatwiłaby terminową oraz efektywną realizację zadań finansowanych z Funduszu. Pozwoliłaby również na ograniczenie ryzyka związanego z opóźnieniami w ogłaszaniu konkursów ofert.

2. **Rzetelne opracowywanie treści programów, z uwzględnieniem mechanizmów diagnozy problemów, których one dotyczą, oraz wskaźników pozwalających na weryfikowanie efektów ich realizacji.** W szczególności NIK wnosi o wdrożenie mechanizmu diagnozy problemów, których te programy dotyczą, uwzględniającego konsultacje z właściwymi organami administracji rządowej, a w zależności od specyfiki planowanych zadań, także innymi podmiotami publicznymi lub organizacjami pozarządowymi, dysponującymi specjalistyczną wiedzą i doświadczeniem w danym obszarze.
3. **Wprowadzenie rozwiązań pozwalających na bieżące monitorowanie wysokości kosztów obsługi Funduszu,** w tym m.in. poprzez określenie ich katalogu i wyodrębnienie w ewidencji księgowej Funduszu.
4. **Wdrożenie skutecznych rozwiązań organizacyjno-prawnych zapewniających poprawę ściągalności należności Funduszu,** w szczególności wskazanie komórki Ministerstwa Sprawiedliwości odpowiedzialnej za monitorowanie poziomu należności.
5. **Redagowanie ogłoszeń w sprawie otwartych konkursów ofert w sposób jednoznacznie opisujący oczekiwania Dysponenta,** w tym w szczególności precyzyjne opisanie celu i sposobu realizacji zadania, na które przyznawana jest dotacja, wraz z oczekiwanymi rezultatami i wskaźnikami.
6. **Stworzenie rozwiązań oraz wypracowanie kryteriów pozwalających na dokonywanie merytorycznej, kompleksowej i obiektywnej oceny ofert konkursowych, a także zapewnienie członkom komisji konkursowych warunków do rzetelnej oceny ofert,** w tym opracowanie wytycznych pozwalających na niezależną ocenę poszczególnych pozycji ofert oraz narzędzi umożliwiających weryfikację realności cen rynkowych zawartych w ofertach.
7. **Zintensyfikowanie działań, mających na celu ustalenie i wyegzekwowanie kwot dotacji pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości,** w tym podjęcie działań mających na celu

wypowiedzenie umów dotacji oraz przywrócenie finansowania dla umów poddanych analizie przez Dysponenta na przełomie 2023 r. i 2024 r. i pozytywnie zweryfikowanych.

8. **Wprowadzenie rozwiązań prawno-organizacyjnych zapobiegających powstawaniu konfliktów interesów oraz tworzeniu się mechanizmów korupcjogennych, zarówno na poziomie Ministerstwa, jak i beneficjentów dotacji.** Przyjęte procedury powinny przeciwdziałać:
 - zatrudnianiu przy ocenie i rozliczaniu wniosków osób, które bezpośrednio przed tym zatrudnieniem były zaangażowane w realizację projektów finansowanych z Funduszu Sprawiedliwości,
 - zatrudnianiu w stowarzyszeniach/fundacjach na zasadach komercyjnych członków zarządu fundacji/stowarzyszenia będącego wykonawcą umowy dotacji, osób im najbliższych lub członków organów tych podmiotów,
 - łączeniu funkcji wykonawczych i nadzorczych (np. wykonawca i osoba zatwierdzająca wydatek), funkcji osób udzielających wsparcia i weryfikujących ich zadania, udzielaniu wsparcia członkom własnej rodziny oraz osobom zasiadającym we władzach fundacji (stowarzyszeń).
9. Wprowadzenie do zawieranych umów dotacji postanowień zabezpieczających interesy Skarbu Państwa, w szczególności **obligujących beneficjentów do zapewnienia trwałości projektów.**
10. Wzmocnienie nadzoru Dysponenta nad prawidłowością realizacji umów dotacji przez wykonawców, w szczególności poprzez weryfikację założonych celów, osiągniętych wskaźników oraz wytworzonych produktów i poniesionych na ten cel wydatków.
11. Wdrożenie systemowych rozwiązań w zakresie sposobu naliczania i kontrolowania przekazanych beneficjentom środków na pokrycie kosztów administracyjnych. Rozwiązania te powinny przeciwdziałać wydatkowaniu tych środków na cele niezwiązane z przedmiotem umów dotacji.
12. Doprecyzowanie zasad udzielania ze środków Funduszu pomocy obywatelom innych państw pokrzywdzonym przestępstwem, w tym z terenów objętych działaniami wojennymi.
13. Prowadzenie **działań promocyjnych Funduszu z zachowaniem ściśle informacyjnego ich charakteru**, w oparciu o rzetelnie przygotowane analizy i strategie medialne.
14. Wdrożenie skutecznych mechanizmów ewaluacji zadań finansowanych ze środków Funduszu, zapewniających Dysponentowi wiedzę na temat faktycznych efektów zlecanych działań.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. UWARUNKOWANIA PRAWNE I ORGANIZACYJNE FUNKCJONOWANIA FUNDUSZU SPRAWIEDLIWOŚCI

Uwarunkowania prawne funkcjonowania Funduszu Sprawiedliwości

Fundusz Sprawiedliwości jest państwowym funduszem celowym, o którym mowa w art. 29 ufp, ustanowionym na podstawie art. 43 kk. Szczegółowy zakres zadań i tryb działania Funduszu określony został w rozporządzeniu w sprawie Funduszu wydanym na podstawie delegacji ustawowej określonej w art. 43 § 19 kk. Dysponentem Funduszu jest Minister Sprawiedliwości.

Wyniki kontroli NIK P/20/037 w zakresie uwarunkowań prawnych funkcjonowania Funduszu

Po kontroli Funduszu Sprawiedliwości przeprowadzonej w 2020 r. NIK negatywnie oceniła fakt, że w przepisach ustawowych w sposób ogólny określono formy i zakres działań podlegających finansowaniu ze środków Funduszu. Zastrzeżenia budził w szczególności otwarty katalog działań z zakresu przeciwdziałania przyczynom przestępczości (art. 43 § 8 pkt 4 kk) oraz brak ich uszczegółowienia w przepisach wykonawczych. Izba ustaliła, że Fundusz ten utracił w praktyce charakter funduszu celowego, a więc instrumentu, którego istotą jest finansowanie precyzyjnie wskazanej, wąskiej grupy zadań państwowych. Stwierdziła także, że wydatki Funduszu wkraczały (i tym samym dublowały) w zakres działań różnych ministrów działowych, innych funduszy celowych i programów rządowych. Kontrola wykazała również nieprawidłowość polegającą na niezapewnieniu ram prawnych gwarantujących transparentne oraz wolne od uznaniowości powierzanie realizacji zadań ze środków Funduszu. NIK poddała krytyce przede wszystkim regulacje ujęte w rozporządzeniu w sprawie Funduszu nadające Dysponentowi uprawnienia do dyskrejonalnego podejmowania decyzji w przedmiocie unieważnienia konkursów ofert (§ 20 ust. 2 rozporządzenia w sprawie Funduszu⁴⁶) oraz odmowy przyznania dotacji lub zmiany kwoty dotacji wbrew rozstrzygnięciu komisji konkursowej (§ 22 ust. 2 zd. 2 rozporządzenia w sprawie Funduszu⁴⁷), a także dowolnego dysponowania przez Dysponenta możliwością udzielania dotacji jednostkom SFP w tzw. trybie pozanaborowym (§ 11 rozporządzenia w sprawie Funduszu). W związku z powyższym NIK sformułowała wnioski pokontrolne do Ministra Sprawiedliwości – Dysponenta Funduszu o odpowiednie doprecyzowanie ww. przepisów rozporządzenia w sprawie Funduszu, ograniczenie stosowania tzw. trybu pozanaborowego oraz powrót do pierwotnych celów Funduszu.

⁴⁶ W brzmieniu obowiązujących w czasie realizacji kontroli P/20/037.

⁴⁷ Jw.

Otwarty
i niezdefiniowany
zakres zadań
Funduszu

W wyniku kontroli przeprowadzonej w latach 2024–2025 NIK po raz kolejny negatywnie oceniła działania Dysponenta w obszarze kształtowania uregulowań funkcjonowania Funduszu Sprawiedliwości. Dysponent nie doprecyzował bowiem zakresu zadań realizowanych ze środków Funduszu, przez co pozostawał on otwarty i niezdefiniowany, a w konsekwencji niezgodny z nadrzędną zasadą, wynikającą z art. 29 ufp, zgodnie z którą fundusze celowe służą wykonywaniu wyodrębnionych zadań państwowych.

Do grudnia 2023 r. Dysponent kontynuował politykę finansowania szerokiego katalogu zadań pod pojęciem „przeciwdziałania przestępczości”. W tym obszarze udzielał dotacji zarówno na podstawie § 11 rozporządzenia w sprawie Funduszu, jak i w ramach organizowanych otwartych konkursów ofert oraz naborów wniosków. W ramach tej kategorii zadań sfinansował m.in. systemy przeciwpożarowe i antywłamaniowe w obiektach sakralnych; zakup sprzętu, odzieży i obuwia dla klubów sportowych; zakup urządzeń i wyposażenia dla KGW; realizację projektów związanych z budową portali internetowych, organizacją kampanii, akcji i przedsięwzięć informacyjno-edukacyjnych, utworzenie Wielofunkcyjnego Ośrodka Szkoleniowego „Żyj bez Łęku” oraz prace naukowo-badawcze.

W opinii NIK uzasadnienia wniosków, na podstawie których przyznawano dofinansowanie z § 11 rozporządzenia nie zawierały logicznych przesłanek świadczących o związku wskazanych działań z przeciwdziałaniem przyczynom przestępczości. Przykładowo we wnioskach składanych przez KGW wskazywano, że dofinansowanie umożliwi organizację pikników dla społeczności lokalnej, a zakupiony sprzęt AGD uatrakcyjni przebieg spotkań informacyjnych wśród ludności wiejskiej. Natomiast wnioski o wykonanie monitoringu i instalacji przeciwpożarowej uzasadniono potrzebą zabezpieczenia tych obiektów przed działaniem ognia, silnych wiatrów, obfitych opadów jak również dewastacją i kradzieżą cennych zabytkowych przedmiotów.

Dysponent w dalszym ciągu zlecał również zadania wchodzące w zakres kompetencji innych wyspecjalizowanych organów państwa, w tym w szczególności ministra właściwego ds. informatyzacji czy Komendanta Głównego Policji. Finansował ponadto projekty zbieżne z przedsięwzięciami realizowanymi w ramach kolejnych edycji „Rządowego programu ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań Razem bezpieczniej im. Władysława Stasiaka”. Dotyczyły one przede wszystkim działań edukacyjnych i profilaktyczno-prewencyjnych, które miały na celu zwiększenie świadomości uczestników odnośnie istniejących zagrożeń i sposobów chronienia się przed nimi.

Próba rozszerzenia
zakresu zadań
Funduszu
o kształtowanie
pozytywnych postaw
moralnych
i społecznych

Dysponent nie tylko nie zawęził zatem zakresu zadań realizowanych ze środków Funduszu, lecz również podjął próbę jego rozszerzenia nowelizując w 2022 r. rozporządzenie w sprawie Funduszu.

Przygotował bowiem definicję przeciwdziałania przestępczości, zgodnie z którą pod tym pojęciem należało rozumieć m.in. działania zmierzające do kształtowania pozytywnych postaw moralnych i społecznych. Zmiana ta ostatecznie nie została wprowadzona na skutek uwag zgłoszonych przez Rządowe Centrum Legislacji, które wskazało, że w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa, bez upoważnienia ustawowego, nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych. Do końca 2023 r. Dysponent nie podjął działań, które zmierzałyby do sformułowania definicji przeciwdziałania przestępczości na gruncie ustawowym.

Podejmowanie
rozbieżnych decyzji
kierunkowych
w zakresie regulacji
dot. przeciwdziałania
przyczynom
przestępczości

W 2024 r. kolejny Dysponent Funduszu zainicjował w Ministerstwie Sprawiedliwości prace legislacyjne w sprawie nowelizacji przepisów kkw dotyczące Funduszu. Zakładały one zmiany w art. 43 kkw, w tym ograniczenie celów Funduszu do jego pierwotnych zadań dotyczących wsparcia osób pokrzywdzonych przestępstwem i pomocy postpenitencjarnej. Pomimo przygotowania projektu ustawy zmieniającej i oceny skutków regulacji, procedowany dokument nie został wpisany do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów. Dysponent poinformował, że odstąpił od koncepcji wykreślenia z kkw trzeciego celu Funduszu, tj. przeciwdziałania przestępczości na rzecz doprecyzowania przepisów w tym zakresie w sposób uniemożliwiający dowolne wykorzystywanie środków. Nie podjął jednak żadnych konkretnych działań w tym kierunku pozostawiając pomysł w fazie koncepcji, co usprawiedliwiało zbyt dużym obciążeniem związanym z obsługą kontroli Funduszu prowadzonych w Ministerstwie, przygotowaniem konkursów na ośrodki pomocy pokrzywdzonym przestępstwem i pomocy postpenitencjarnej w związku z zakończeniem funkcjonowania dotychczasowych sieci pomocy wraz z końcem 2025 r. oraz działaniami zmierzającymi do odzyskania środków Funduszu wypłaconych niektórym dotychczasowym beneficjentom dotacji.

Powyższe nasuwa wątpliwość, czy Dysponent faktycznie dąży do doprecyzowania zadań Funduszu, skoro przez 1,5 roku od zmiany na tym stanowisku nie przedstawił projektu stosownych zmian.

Zdaniem NIK ewentualna decyzja o pozostawieniu przeciwdziałania przestępczości jako celu Funduszu byłaby chybiona. Należy podkreślić, że kolejne kontrole Izby właśnie w tym obszarze wykazywały największą liczbę nieprawidłowości, a ustanowienie tego celu w 2017 r. spowodowało zasadniczą niezgodność z zasadami funkcjonowania funduszy celowych, określonymi w art. 29 ufp. Kontrola wykazała także, że Dysponent nie sformułował żadnych mierników efektywności zadań zleczanych w obszarze przeciwdziałania przestępczości, a co za tym idzie,

Zwłoka
w wyeliminowaniu
wad rozporządzenia
w sprawie Funduszu
zidentyfikowanych
po kontroli P/20/037

nie prowadził ewaluacji rezultatów tych działań⁴⁸. **Niedopuszczalne jest zatem dalsze przeznaczanie znacznych środków na tak zwane „zapobieganie przestępczości”, skoro brak jest możliwości określenia efektów ponoszonych na ten cel wydatków publicznych.**

O ile przepisy kkw w zakresie funkcjonowania Funduszu nie uległy zmianie, o tyle rozporządzenie w sprawie Funduszu zostało dwukrotnie znowelizowane, tj. w 2022 r. i w 2024 r.

W 2022 r. Minister Sprawiedliwości dokonał zmian rozporządzenia w sprawie Funduszu obejmujących kwestionowane przez NIK przepisy, jednak nie wyeliminowały one ich wad będących podstawą sformułowania nieprawidłowości w wyniku poprzedniej kontroli NIK. Tym samym utrzymane zostały w mocy przepisy pozwalające na uznaniowe rozdysponowanie środków.

Część z nich, jak uprawnienie do odmowy przyznania dotacji wbrew rekomendacji komisji⁴⁹, nie była jednak w praktyce wykorzystywana przez Dysponenta ze względów wizerunkowych. Zamiast tego Dysponent stworzył warunki i mechanizmy umożliwiające mu wpływanie na oceny konkursowe sporządzone przez członków komisji⁵⁰. Dysponent w dalszym ciągu wykorzystywał natomiast w szerokim zakresie uprawnienie wynikające z § 11 rozporządzenia w sprawie Funduszu. W wyniku nowelizacji z 2022 r. regulacja ta została rozbudowana poprzez przeniesienie na grunt normatywny ogólnikowych zasad stosowanych dotychczas w praktyce Dysponenta, przy jednoczesnym braku doprecyzowania zasad przyznawania dotacji na podstawie tego przepisu. W rezultacie zmiana ta, w tym utrzymanie stosowania tego trybu w „uzasadnionych przypadkach”, nie rozwiązała jednego z zasadniczych problemów wskazywanych przez NIK, tj. praktyki Dysponenta, w której tzw. tryb pozanaborowy był w istocie podstawowym sposobem (trybem) powierzania zadań Funduszu jednostkom sektora finansów publicznych. W efekcie w latach 2021–2023 na podstawie § 11 rozporządzenia w sprawie Funduszu Dysponent zawarł 1303 umowy, z czego 199 umów pomiędzy 1 stycznia 2021 r. a wejściem w życie rozporządzenia zmieniającego z 2022 r. (tj. 6 kwietnia 2022 r.), a kolejne 1104 umowy w okresie od 6 kwietnia 2022 r. do 31 grudnia 2023 r. Przywołana łączna liczba umów zawartych na podstawie § 11 stanowiła 60,2% wszystkich umów zawartych w latach 2021–2023 i była większa o 197% od liczby

⁴⁸ Szczegółowo opisano w odpowiednio pkt 5.2 i pkt 5.6 Informacji.

⁴⁹ § 22 ust. 2 rozporządzenia w sprawie Funduszu.

⁵⁰ Szczegółowo opisano w pkt 5.3 Informacji.

umów zawartych w ramach § 11 w porównywalnym okresie objętym poprzednią kontrolą nr P/20/037⁵¹.

**Realizacja wniosków
pokontrolnych NIK
dokonana nowelizacją
rozporządzenia
w 2024 r.**

Dopiero kolejna nowelizacja rozporządzenia w sprawie Funduszu z listopada 2024 r. przyczyniła się do realizacji wniosków pokontrolnych NIK. W jej wyniku Minister wyeliminował zarówno tzw. pozanaborowy tryb powierzania zadań ze środków Funduszu (§ 11 rozporządzenia w sprawie Funduszu), jak również dyskrecyjne uprawnienie Dysponenta do unieważnienia konkursu z innych przyczyn, niż brak wpływu ofert lub odrzucenie wszystkich ofert, a także odmowy przyznania dotacji lub zmiany kwoty dotacji zaproponowanej przez komisję konkursową. Wyłączono również wprowadzoną w 2022 r. możliwość przeznaczania środków FS na zakup nieruchomości. NIK dostrzegła także, że w 2024 r. do czasu nowelizacji rozporządzenia Dysponent nie wykorzystywał uprawnienia polegającego na przyznaniu dotacji w trybie pozanaborowym.

**Brak zasobów
kadrowych
zapewniających
skuteczny nadzór
Dysponenta nad
wydatkowaniem
środków Funduszu**

W okresie objętym kontrolą do niewłaściwego funkcjonowania Funduszu przyczyniały się nie tylko wadliwe rozwiązania normatywne, ale także niezapewnienie obsady kadrowej adekwatnej do skali i rodzaju prowadzonych działań. NIK negatywnie oceniła niepodjęcie wystarczających działań, które zapewniłyby wzmocnienie kadrowe komórki wykonującej zadania Dysponenta i jednocześnie przyczyniłyby się do zmniejszenia obserwowanej od wielu lat wysokiej fluktuacji kadr⁵².

**Powoływanie w skład
komisji konkursowych
osób bez przygotowania
do oceny ofert
oraz nieznających
specyfiki
funkcjonowania
Funduszu**

Dysponent nie zapewnił kadry o wystarczających kompetencjach i doświadczeniu do oceny ofert i wniosków wpływających w sprawie przyznania dotacji ze środków Funduszu. W skład komisji konkursowych lub zespołów weryfikacji powoływał bowiem osoby nowozatrudnione, które nie posiadały doświadczenia w przyznawaniu dotacji. **W toku kontroli zidentyfikowano 10 pracowników, którzy sporządzili swoje pierwsze oceny merytoryczne w ciągu pół roku od zatrudnienia oraz jedną, która dokonywała ocen będąc jeszcze stażystą. Oprócz tego w skład komisji konkursowych powoływani byli również pracownicy innych komórek organizacyjnych Ministerstwa, którzy ani nie znali specyfiki funkcjonowania Funduszu, ani nie uczestniczyli w szkoleniach czy spotkaniach instruktorskich.**

⁵¹ Kontrolą P/20/037 objęto okres od 1 stycznia 2018 r. do 30 października 2020 r., przy czym część danych statystycznych pozyskano i zaprezentowano według stanu na dzień 30 czerwca 2020 r. Wartość umów zawartych w ramach § 11 w kontroli P/20/037 wyniosła 130 717,3 tys. zł, a w kontroli P/24/031 – 143 579,1 tys. zł.

⁵² NIK zwracała uwagę na problem wysokiej fluktuacji kadr już w wystąpieniu pokontrolnym sporządzonym po kontroli nr P/20/037.

Niewykorzystywanie wsparcia ekspertów w toku zlecania zadań wymagających wiedzy specjalistycznej

Dysponent powierzał także środki Funduszu na zadania wymagające wiedzy specjalistycznej, takie jak realizacja inwestycji budowlanych, czy zakup usług informatycznych⁵³. Nie wsparł jednak komórki właściwej do obsługi Funduszu osobami posiadającymi kompetencje w tych obszarach. Zatrudniał co prawda ekspertów zewnętrznych, jednak specjalizowali się oni w zakresie promocji i *public relations*, funkcjonowaniu Ochotniczych Straży Pożarnych, czy doradztwie prawnym-legislacyjnym. Dysponent nie opracował także narzędzi, takich jak np. bazy danych, czy przykładowe cenniki, które mogłyby być wykorzystywane w celu weryfikacji kosztów zadań proponowanych przez oferentów. W rezultacie, oceny kosztorysów specjalistycznych zadań, a następnie nadzór i rozliczanie dotyczących ich umów były wykonywane przez osoby nie posiadające adekwatnych kwalifikacji, w tym np. nie potrafiące zinterpretować podstawowych dokumentów wytwarzanych w toku realizacji inwestycji budowlanych. Prowadziło to m.in. do rozliczania niezrealizowanych robót oraz do akceptowania rażąco zawyżonych cen usług i produktów nabywanych ze środków dotacji⁵⁴.

Dysproporcje pomiędzy liczbą zawartych umów a liczbą pracowników zajmujących się nadzorem nad ich wykonaniem

W okresie objętym kontrolą Dysponent realizował 2296 umów dotacji przy czym rozliczeniami i faktycznym nadzorem nad wykonaniem umów zajmowały się do I połowy 2024 r. trzy wydziały liczące łącznie 17 pracowników (według stanu na 30 czerwca 2024 r.), a po reorganizacji przeprowadzonej w Ministerstwie z dniem 1 lipca 2024 r. – jeden wydział liczący 11 pracowników⁵⁵.

Podejmowanie nieskutecznych działań zaradczych w zakresie organizacji pracy komórki właściwej do obsługi Funduszu

Do końca 2023 r. działaniem zaradczym podjętym w celu wyeliminowania dysproporcji pomiędzy realizowanymi umowami, a liczbą zatrudnionych pracowników było pozyskanie osób zajmujących się rozliczeniami na podstawie umów cywilnoprawnych⁵⁶. Praktyka ta nie przyczyniła się jednak do rozwiązania problemu nieterminowego rozliczania dotacji. W 2024 r. nie zawierano umów cywilnoprawnych, których przedmiotem było rozliczenie dotacji. Dysponent zamierzał jednak wesprzeć komórkę właściwą ds. obsługi Funduszu poprzez powierzenie rozliczeń i prowadzenie postępowań kontrolnych wyspecjalizowanemu podmiotowi zewnętrznemu wyłonionemu w drodze postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Do zakończenia czynności kontrolnych postępowanie nie zostało jednak ogłoszone. Dysponent powierzył natomiast zewnętrznemu

⁵³ Projekty realizowane m.in. przez Fundację Profeto.pl i Fundację Mocni w Duchu.

⁵⁴ Konkretnie przykłady takich wydatków przedstawiono w dalszej części Informacji o wynikach kontroli.

⁵⁵ Według stanu na dzień zakończenia czynności kontrolnych, tj. 9 maja 2025 r.

⁵⁶ W latach 2021-2023 z 10 osobami fizycznymi zawarto łącznie 18 umów cywilnoprawnych, których przedmiotem była weryfikacja sprawozdań przedkładanych przez beneficjentów dotacji. Jedna z tych umów obowiązywała również w 2024 r.

podmiotowi ocenę merytoryczną ofert złożonych w ramach konkursów na utworzenie Centrów Pomocy Dzieciom zorganizowanych w 2024 r. **Coraz szersze przekazywanie kompetencji Dysponenta zewnętrznym podmiotom⁵⁷ nie rozwiązało jednak problemów z terminowością rozliczania sprawozdań i nadzorem nad wykonywaniem umów.**

Wysoka fluktuacja
kadry zarządzającej
komórką właściwą
do obsługi Funduszu

Podjęte działania nie zapobiegły dalszym problemom kadrowym, co w I połowie 2025 r. uwidoczniła w szczególności sytuacja na szczeblu kierowniczym komórki właściwej do obsługi Funduszu. **Spośród pięciu rozwiązanych w tym okresie stosunków pracy, trzy dotyczyły bowiem wyższych stanowisk w służbie cywilnej⁵⁸. W efekcie na dzień zakończenia czynności kontrolnych departament właściwy do obsługi Funduszu funkcjonował bez dyrektora, a jego pracami kierował jeden z dotychczasowych zastępców.**

W ocenie NIK, brak adekwatnych zasobów kadrowych, zarówno pod względem liczby osób, jak i ich kwalifikacji, przyczyniał się do nieprawidłowej i nieterminowej realizacji zadań związanych z obsługą Funduszu. Wysoka fluktuacja kadrowa i związana z nią konieczność wdrażania nowych pracowników w warunkach dużego obciążenia pracą mogła dodatkowo skutkować obniżaniem jakości realizowanych obowiązków. **Powyższe okoliczności wskazują na ryzyko, że Dysponent nie będzie w stanie zbudować zasobu kadrowego i organizacyjnego zapewniającego efektywne zarządzanie zwiększającymi się regularnie przychodami Funduszu. Należałoby zatem rozważyć przekierowanie części tych środków do wyspecjalizowanych organów i instytucji w sposób bezpośredni świadczących pomoc osobom pokrzywdzonym oraz pomoc postpenitencjarną.**

Niewykorzystanie
potencjału powołanej
przez Dysponenta
Rady ds. Funduszu

Dysponent dostrzegał potrzebę uzyskania wsparcia eksperckiego w projektowaniu zmian w funkcjonowaniu Funduszu. W tym celu w 2024 r. powołał Radę ds. Funduszu, jednak nie wykorzystał skutecznie jej potencjału. Rada nie wypracowała rekomendacji co do kierunku i sposobu wprowadzenia zmian w funkcjonowaniu Funduszu, mimo iż było to jedno z głównych zadań, do którego została powołana. Rada działając jako organ opiniotawczo-doradczy nie wydała nawet wspólnej opinii, czy stanowiska. Członkowie Rady indywidualnie

⁵⁷ Oprócz powierzenia podmiotowi zewnętrznemu oceny merytorycznej ofert w konkursach zorganizowanych w 2024 r. na Centra Pomocy Dzieciom, w komórce właściwej ds. obsługi Funduszu obowiązywała również umowa cywilnoprawna zawarta 10 października 2024 r., której przedmiotem było przygotowanie ośmiu decyzji administracyjnych.

⁵⁸ Rozwiązany został stosunek pracy z dyrektorem departamentu oraz dwoma zastępcami do właściwości których należał nadzór nad wydziałami bezpośrednio realizującymi zadania Dysponenta Funduszu.

przedstawiali swoje uwagi, w tym m.in. dot. nowelizacji rozporządzenia w sprawie Funduszu, komunikowania działalności FS, ewaluacji działalności FS, stworzenia broszury informacyjnej dla osób pokrzywdzonych przestępstwem, objęcia wsparciem osób pokrzywdzonych przestępstwem o szczególnych potrzebach w tym migrantów, osób LGBTQIA.

Kontrola wykazała również, że spotkania Rady nie odbywały się regularnie, a Dysponent napotkał nawet trudności w wyegzekwowaniu od Rady terminowego złożenia rocznego sprawozdania, do przedłożenia którego była ona zobowiązana na podstawie § 13 zarządzenia ws. Rady. W załączniku do sprawozdania rocznego, przewodniczący Rady określił Fundusz mianem patologicznego, a jednocześnie zwrócił uwagę, że mijający rok nie przybliżył końca rozliczeń poprzedniego Dysponenta, a „Ministerstwo Sprawiedliwości boryka się nadal z odzyskaniem nienależnych świadczeń i nic nie wskazuje na to, by w najbliższym czasie udało się nadać tym rozliczeniom odpowiednie tempo”. Przyznał także, że posiedzenia Rady przybrały „formę stosunkowo luźnych dyskusji i dywagacji na temat form działania Funduszu Sprawiedliwości”. **W konsekwencji należy stwierdzić, że Rada nie stanowiła efektywnego organu doradczego, który kompleksowo wspierałby Dysponenta w podejmowanych działaniach.**

5.2. PRZYGOTOWANIE I WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH FUNDUSZU SPRAWIEDLIWOŚCI

Planowanie zadań Funduszu

W okresie objętym kontrolą realizując obowiązek wynikający z § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie Funduszu opracowano programy dla poszczególnych realizowanych zadań Funduszu. Wszystkie programy (i ich aktualizacje), zgodnie z § 2 ust. 5 ww. rozporządzenia zostały ogłoszone w BIP. Treść programów odpowiadała minimalnym wymagom określonym w § 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie Funduszu, tj. zawierała rodzaj zadań realizowanych w ramach programu, wysokość środków przeznaczonych na realizację programu oraz warunki realizacji zadań.

Nierzetelne sporządzenie programów

NIK podobnie jak w poprzedniej kontroli Funduszu oceniła, iż Dysponent nierzetelnie przygotował zatwierdzony w badanym okresie Program Pomocy Postpenitencjarnej 2023–2025 oraz aktualizacje Programu Pomocy Osobom Pokrzywdzonym, Programu Przeciwdziałania i Programu Ochrony na realizację zadań ze środków Funduszu.

W zatwierdzonych programach (i ich aktualizacjach), stanowiących podstawę wydatkowania środków Funduszu nie określono konkretnych problemów, które Dysponent zamierzał rozwiązać powierzając realizację

zadań ze środków publicznych. Dysponent ograniczał się do wskazywania w szczególności podstaw prawnych ogłaszanych programów oraz katalogu zadań możliwych do sfinansowania, określonych w rozporządzeniu w sprawie Funduszu. Nie przedstawiał przy tym, lub czynił to w sposób bardzo ogólny, diagnozy sytuacji oraz potrzeb osób uprawnionych do otrzymania pomocy w obszarach planowanej alokacji środków Funduszu.

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

Program w obszarze przeciwdziałania nie zawierał żadnych wskaźników realizacji. W przypadku Programu Pomocy Postpenitencjarnej 2023–2025 jedynym wskaźnikiem była „liczba ośrodków pomocy postpenitencjarnej”, a w przypadku Programu ochrony „liczba podmiotów sektora finansów publicznych, które uzyskały wsparcie na realizację zadań związanych z ochroną interesów osób pokrzywdzonych przestępstwem i świadków oraz likwidacją skutków pokrzywdzenia przestępstwem”⁵⁹.

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

W opinii NIK opracowane w ten sposób programy nie stanowiły użytecznego źródła informacji dla potencjalnych beneficjentów i jednocześnie powodowały powstanie sytuacji, w której Dysponent doraźnie i arbitralnie decydował o przeznaczeniu środków publicznych.

⁵⁹ Od 15 grudnia 2021 r. (data zatwierdzenia aktualizacji programu przez Dysponenta) wskaźnik został zastąpiony „minimalną liczbą umów zawartych z jednostkami sektora finansów publicznych, które uzyskały wsparcie na realizację zadań związanych z ochroną interesów osób pokrzywdzonych przestępstwem i świadków oraz likwidacją skutków pokrzywdzenia przestępstwem”.

**Przygotowanie
i wykonanie planów
finansowych Funduszu**

Wykluczały one również wydatkowanie środków Funduszu zgodnie z wymogami wynikającymi z art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp, tj. w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Plany i sprawozdania z wykonania planu finansowego funduszu celowego za lata 2021 i 2022 były opracowane w szczegółowości pozwalającej na wyodrębnienie wyłącznie kosztów pomocy postpenitencjarnej i łącznej kwoty wsparcia dla osób pokrzywdzonych wraz z kosztami przeciwdziałania przyczynom przestępczości. **Dopiero w 2023 r. Dysponent wyodrębnił wszystkie trzy zadania Funduszu, pomimo iż NIK wnioskowała o wprowadzenie takiego rozwiązania, które zwiększy transparentność i precyzję planu od 2018 r.**⁶⁰

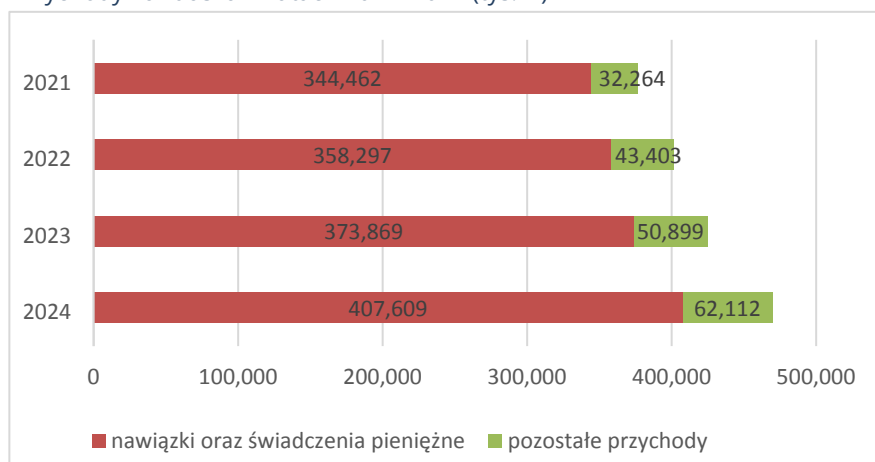
**Regularny wzrost
przychodów Funduszu**

W okresie objętym kontrolą odnotowano regularny i znaczący wzrost przychodów Funduszu, i tak⁶¹:

- Przychody Funduszu w 2021 r. wyniosły łącznie 376 726 tys. zł w tym 91,4% (344 461,6 tys. zł) z wpłat z tytułu orzeczonych przez sądy nawiązek oraz świadczeń pieniężnych.
- Przychody Funduszu w 2022 r. wyniosły łącznie 401 699,7 tys. zł w tym 89,2% (358 297 tys. zł) z ww. tytułu.
- Przychody Funduszu w 2023 r. wyniosły łącznie 424 748,1 tys. zł w tym 88% (373 869,2 tys. zł) z ww. tytułu.
- W 2024 r. przychody Funduszu wyniosły łącznie 469 720,7 tys. zł w tym 86,7% (407 609,2 tys. zł) stanowiły wpłaty z ww. tytułu.

Wykres nr 1

Przychody Funduszu w latach 2021–2024 (tys. zł)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

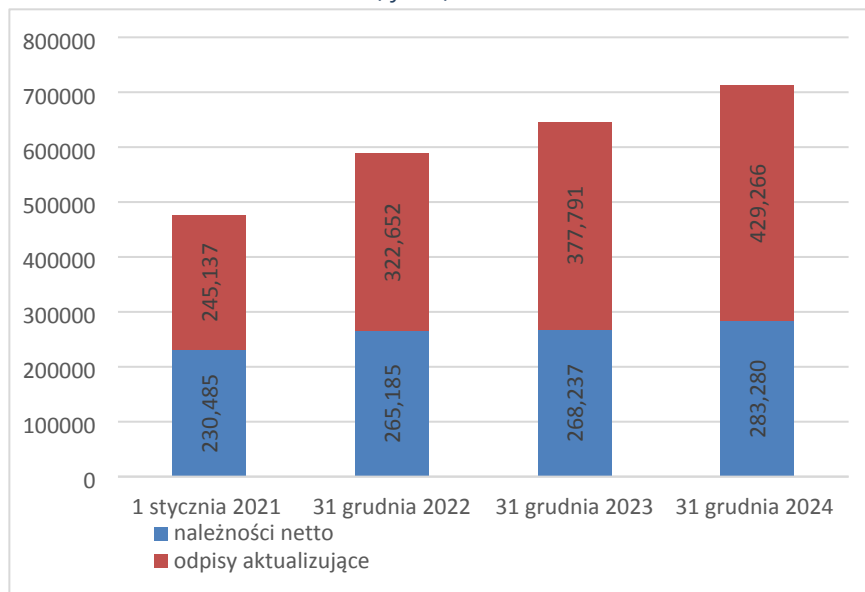
⁶⁰ W 2019 r. po kontroli wykonania budżetu państwa Izba wnioskowała o wprowadzenie korekt w planie Funduszu Sprawiedliwości polegających na wyodrębnieniu działania odnoszącego się do zapobiegania przestępczości.

⁶¹ Dane wynikające ze sprawozdań budżetowych Rb-33 za lata 2021–2023. Dane finansowe dotyczące 2024 r. przedstawiono na podstawie sprawozdania Rb-33 z 29 kwietnia 2025 r.

Podobnie jak w poprzedniej kontroli Funduszu odnotowano wysoki oraz regularnie zwiększający się stan należności Funduszu. Stan należności ogółem Funduszu wzrósł z 475 621,5 tys. zł (w tym należności netto 230 484,5 tys. zł i 245 137 tys. zł odpisy aktualizujące) według stanu na dzień 1 stycznia 2021 r. do 712 546 tys. zł (w tym należności netto 283 279,7 tys. zł i 429 266,3 tys. zł odpisy aktualizujące) według stanu na dzień 31 grudnia 2024 r. **Oznacza to wzrost należności ogółem w okresie objętym kontrolą o kwotę 236 924,5 tys. zł, tj. o 49,8%.**

Wykres nr 2

Należności Funduszu 2021-2024 (tys. zł)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

**Brak wdrożenia
rozwiązań
zmniejszających stan
należności**

Problem systematycznego wzrostu należności został zauważony przez NIK w kontroli nr P/20/037 i był on przedmiotem wniosku pokontrolnego dotyczącego wdrożenia skutecznych rozwiązań organizacyjno-prawnych zapewniających poprawę ściągalności należności Funduszu. **Wniosek ten nie został zrealizowany, a podejmowane w kontrolowanym okresie przez kolejnych Dysponentów działania mające potwierdzać jego wykonanie miały wręcz pozorny charakter.** Ograniczały się one do cyklicznego powielania podobnych analiz i koncepcji, w wyniku których nie podjęto żadnych konkretnych działań organizacyjnych, czy legislacyjnych. Zadanie dotyczące poprawy ściągalności świadczeń pieniężnych i nawiązek orzekanych na rzecz Funduszu nie zostało nawet formalnie przypisane żadnej komórce organizacyjnej Ministerstwa, co potwierdziła w trakcie kontroli Podsekretarz Stanu w MS Maria Ejchart.

**Struktura kosztów
Funduszu**

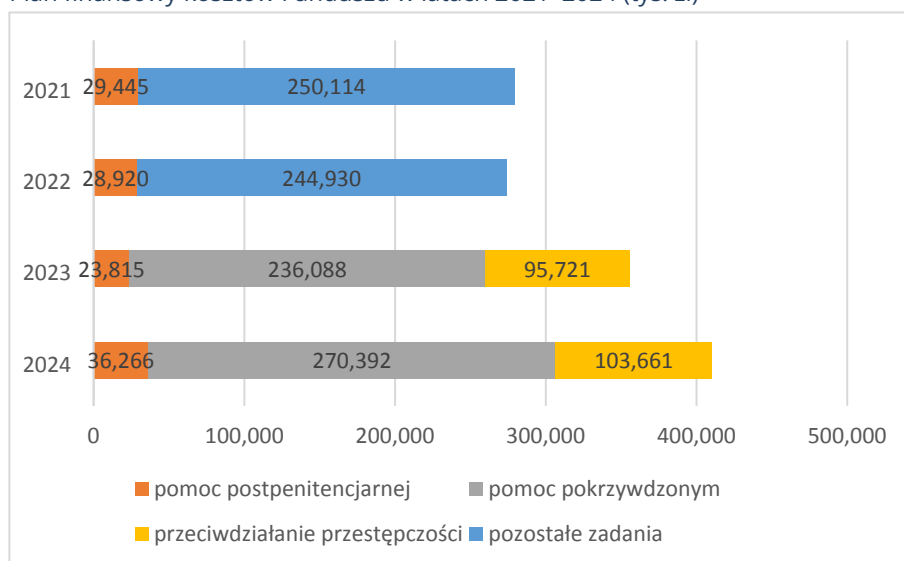
Plan finansowy kosztów FS w podziale na zadania wyniósł:

- dla roku 2021 – 279 559 tys. zł, w tym 29 445 tys. zł na udzielanie pomocy osobom pozbawionym wolności, zwalnianym z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz członkom ich rodzin i 250 114 tys. zł na udzielanie pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem,

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

Wykres nr 3

Plan finansowy kosztów Funduszu w latach 2021–2024 (tys. zł)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Wyniki kontroli wykazały, iż przedstawiona powyżej struktura kosztów nie odzwierciedlała rzeczywistej treści ekonomicznej operacji gospodarczych Funduszu. Wynikało to z faktu, że do poszczególnych zadań Funduszu wliczano wydatki niepowiązane lub tylko bardzo luźno powiązane z celami Funduszu. Przykładowo dotacja dla Fundacji Profeto.pl (docelowa kwota dotacji miała wynieść 98 884,2 tys. zł, z czego przekazano 66 087,5 tys. zł) była wykazywana w ramach zadania

dotyczącego pomocy pokrzywdzonym, podczas gdy Fundacja ta nie udzieliła pomocy ani jednej osobie pokrzywdzonej. Podobnie wydatki na wsparcie Ochotniczych Straży Pożarnych (1276 umów na kwotę 88 588,2 tys. zł), czy jednostek ochrony zdrowia (16 umów na kwotę 23 198,9 tys. zł) nie stanowiły w praktyce bezpośredniej pomocy udzielanej osobom pokrzywdzonym przestępstwem. W ramach przeciwdziałania przestępczości sfinansowano natomiast inwestycję budowlaną Fundacji Mocni w Duchu, która może być wykorzystywana w sposób nieograniczony i swobodny do realizacji szerokich celów statutowych tego podmiotu.

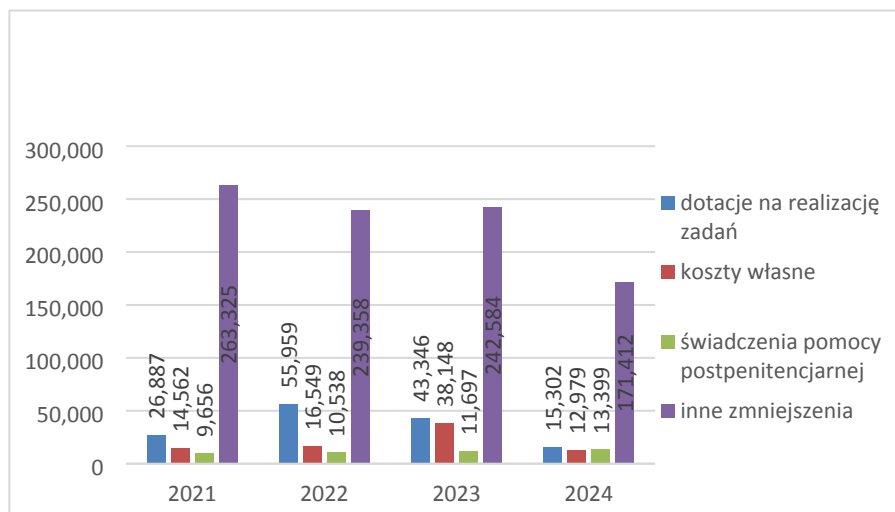
Szczegółowe pozycje kosztów poniesionych w ramach ustawowych zadań Funduszu obejmowały:

- a) W 2021 r. łącznie 319 473,3 tys. zł w tym:
 - dotacje na realizację zadań bieżących 26 887 tys. zł;
 - transfery na rzecz ludności (świadczenia wypłacane w ramach pomocy postpenitencjarnej) 9656,5 tys. zł;
 - koszty własne 14 561,8 tys. zł;
 - koszty inwestycyjne 5042,6 tys. zł;
 - inne zmniejszenia 263 325,3 tys. zł (w tym: umorzenia i odpisy z tytułu nawiązek i świadczeń pieniężnych 65 328,4 tys. zł, odpisy aktualizujące należności 55 602,4 tys. zł).
- b) W 2022 r. łącznie 343 378,2 tys. zł w tym:
 - dotacje na realizację zadań bieżących 55 959,2 tys. zł;
 - transfery na rzecz ludności (świadczenia wypłacane w ramach pomocy postpenitencjarnej) 10 538,2 tys. zł;
 - koszty własne 16 548,6 tys. zł;
 - koszty inwestycyjne 20 974,3 tys. zł;
 - inne zmniejszenia 239 357,8 tys. zł (w tym: umorzenia i odpisy z tytułu nawiązek i świadczeń pieniężnych 51 268,9 tys. zł, odpisy aktualizujące należności 75 210,8 tys. zł).
- c) W 2023 r. łącznie 337 583,6 tys. zł w tym:
 - dotacje na realizację zadań bieżących 43 345,6 tys. zł;
 - transfery na rzecz ludności (świadczenia wypłacane w ramach pomocy postpenitencjarnej) 11 697,5 tys. zł;
 - koszty własne 38 148,4 tys. zł;
 - koszty inwestycyjne 1807,9 tys. zł;
 - inne zmniejszenia 242 584,2 tys. zł (w tym: umorzenia i odpisy z tytułu nawiązek i świadczeń pieniężnych 52 129 tys. zł, odpisy aktualizujące należności 84 238,2 tys. zł).
- d) W 2024 r. łącznie 213 093,9 tys. zł w tym:

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

Wykres nr 4

Struktura kosztów Funduszu (tys. zł)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Nieprecyzyjne dane
przedstawione
w sprawozdaniach
z wykonania planu
finansowego
Funduszu

Przedstawione powyżej dane (analogicznie jak w przypadku poprzedniej kontroli) wskazują na nieprecyzyjny lub też wręcz „szacunkowy” charakter znacznej części informacji prezentowanych w sprawozdaniach z wykonania planu finansowego Funduszu Sprawiedliwości. Sprawozdania te w dalszym ciągu przedstawiały zawyżony stan Funduszu oraz rozliczeń międzyokresowych. Natomiast zaniżane były koszty Funduszu, w szczególności kwoty dotacji na realizację zadań przekazane organizacjom pozarządowym. Wynikało to przede wszystkim z opóźnień w rozliczaniu dotacji, co szczegółowo opisano w pkt 5.4 Informacji. Kwoty nierozliczonych dotacji były wykazywane w sporządzanych przez Dysponenta sprawozdaniach Rb-40 z wykonania określonego w ustawie budżetowej planu finansowego Funduszu Sprawiedliwości oraz w sprawozdaniach Rb-33 z wykonania planu finansowego Funduszu w pozycji „**pozostałe środki obrotowe**”, w której wg stanu na ostatni dzień grudnia w latach 2021-2024 wykazano:

- na koniec 2021 roku – 152 464,2 tys. zł,
- na koniec 2022 roku – 132 828,4 tys. zł,
- na koniec 2023 roku – 196 272,8 tys. zł,
- na koniec 2024 roku – 241 363,3 tys. zł.

Natomiast największą pozycją w strukturze kosztów (jak wskazano na wykresie nr 4) były „inne zmniejszenia”, na które składały się: m.in. umorzenia i odpisy z tytułu nawiązek i świadczeń pieniężnych, odpisy aktualizujące należności i rozliczenia z lat ubiegłych. **W konsekwencji kluczowe dane dotyczące kosztów były zaniżane, a największe wartościowo pozycje w sprawozdaniach („pozostałe środki obrotowe”, „inne zmniejszenia”) były trudne do interpretacji i uniemożliwiały ich odbiorcom dokonanie realnej oceny sytuacji Funduszu i działań Dysponenta.**

**Przekroczenie limitu
kosztów obsługi
Funduszu**

Nowe ustalenia dotyczyły natomiast przekroczenia w 2021 r. oraz w 2023 r. określonego w § 48 rozporządzenia w sprawie Funduszu Sprawiedliwości limitu kosztów obsługi Funduszu.

Zgodnie z przywołanym przepisem koszty obsługi Funduszu nie mogły przekroczyć 4%, a w okresie od 20 września 2017 r. do 5 kwietnia 2022 r. 2,5%, planowanych przychodów Funduszu, o których mowa w art. 43 § 7 kkw. Koszty te służyły wykonaniu bezpośrednich celów Funduszu i obejmowały m.in.: składki na ubezpieczenie społeczne, Fundusz Pracy oraz Fundusz Solidarnościowy, wynagrodzenia bezosobowe, koszty i prowizje bankowe, koszty promocji i reklamy oraz zakup czasu antenowego.

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

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

Niezależnie od powyższego należy zauważyć, że wzrost kosztów obsługi Funduszu w 2023 r. wynikał z istotnego zwiększenia w tym okresie wydatków promocyjnych oraz dotyczących zakupu czasu antenowego. NIK zauważa, że koszty te w części ponoszono w czasie kampanii wyborczej do parlamentu i w okresie ją poprzedzającym, a w szeregu emitowanych wówczas spotów pojawiał się wizerunek

⁶² Koszty wyniosły 7401,1 tys. zł wobec limitu 6434 tys. zł.

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

Wzrost stanu środków finansowych na rachunku Funduszu

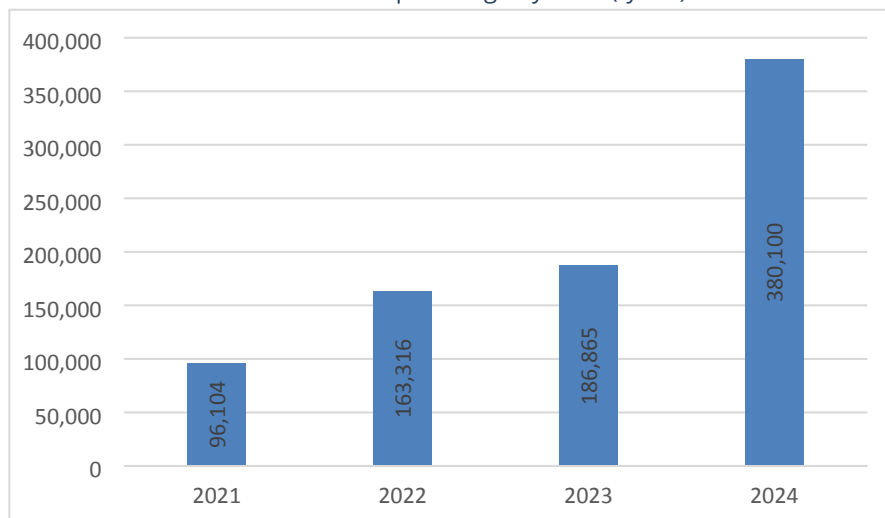
m.in. ówczesnego Ministra Sprawiedliwości, który kandydował w tych wyborach na posła⁶⁴.

NIK odnotowała również znaczący wzrost stanu środków na rachunku bankowym Funduszu, który był szczególnie widoczny w 2024 r.

W badanym okresie stan ten wzrósł z 96 104,2 tys. zł na koniec 2021 r. do 380 100,3 tys. zł na koniec 2024 r.

Wykres nr 5

Stan środków Funduszu na koniec poszczególnych lat (tys. zł)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Wysoki stan środków pieniężnych na rachunku bankowym Funduszu spowodowany był m.in. wyższym od planowanego wykonaniem przychodów z tytułu zasądzonych przez sądy nawiązek i świadczeń pieniężnych oraz wyższymi wpłatami z tytułu potrąceń z wynagrodzeń przysługujących za pracę osób skazanych. Wynikał także ze wstrzymania udzielania nowych dotacji w 2024 r., co było związane ze zmianą dokonaną w grudniu 2023 r. na stanowisku Dysponenta Funduszu. Może jednak również wskazywać na trwały brak potencjału Dysponenta do racjonalnego wykorzystywania przychodów Funduszu.

5.3. POWIERZENIE REALIZACJI ZADAŃ I PRYZNAWANIE DOFINANSOWANIA ZE ŚRODKÓW FUNDUSZU

Ogłaszanie otwartych konkursów ofert oraz naborów wniosków

W okresie objętym kontrolą Dysponent Funduszu opublikował łącznie 86 ogłoszeń o otwartych konkursach ofert dla organizacji pozarządowych.

⁶⁴ Szerzej w pkt 5.5 Informacji.

W obszarze pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem

Dysponent ogłosił łącznie 62 konkursy, w tym:

- na lata 2022–2025 – 51 konkursów regionalnych na prowadzenie okręgowych ośrodków pomocy wraz z punktami lokalnymi⁶⁵ oraz jeden konkurs ogólnopolski na wdrożenie i utrzymanie Linii Pomocy Pokrzywdzonym (jako części Systemu pomocy ofiarom przestępstw, zintegrowanej z pozostałymi elementami Systemu);
- na lata 2025–2026 – 10 konkursów regionalnych na utworzenie Specjalistycznych Ośrodków Wsparcia Pokrzywdzonych – Centrów Pomocy Dzieciom.

Łączna pula środków przewidziana na realizację zadań z zakresu pomocy pokrzywdzonym, według treści ogłoszeń konkursowych, wyniosła 322 426,9 tys. zł⁶⁶.

W zakresie pomocy postpenitencjarnej Dysponent ogłosił łącznie 22 konkursy⁶⁷ na lata 2023–2025, w tym 21 konkursów regionalnych oraz jeden sprofilowany na prowadzenie ośrodków dla kobiet o szczeblu ogólnopolskim. Łączna pula środków przewidziana na realizację zadań z zakresu pomocy postpenitencjarnej, według treści ogłoszeń konkursowych, wyniosła 31 500 tys. zł⁶⁸.

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

⁶⁵ Spośród konkursów na prowadzenie okręgowych ośrodków pomocy wraz z punktami lokalnymi, dwa były tzw. „powtórkowymi”, tj. ogłoszonymi ponownie, ponieważ we wcześniejszych nie wyłoniono podmiotów mających realizować zadania ze środków FS oraz kolejne dwa zostały ogłoszone po złożeniu przez beneficjentów dotacji oświadczeń o odstąpieniu od realizacji umów.

⁶⁶ Kwota nie uwzględnia puli środków określonej w unieważnionych konkursach oraz puli środków określonej w konkursach ogłoszonych po złożeniu oświadczeń o odstąpieniu od realizacji umowy przez podmioty wcześniej prowadzące ośrodki w poszczególnych lokalizacjach.

⁶⁷ W tym 10 konkursów było tzw. „powtórkowymi”, tj. ogłoszonymi w zw. z unieważnieniem konkursów (cztery przypadki) lub niewyłonieniem wystarczającej liczby podmiotów na prowadzenie zakładanej liczby ośrodków.

⁶⁸ Kwota nie uwzględnia puli środków określonej w konkursach „powtórkowych”.

W 2022 r. i 2023 r. Dysponent opublikował również po jednym naborze wniosków dla jednostek SFP, tj. gmin i miast na prawach powiatu. Zadania określone w ogłoszeniach o naborze ogłoszonym na rok 2022 polegały na nabyciu w imieniu jednostek SFP na rzecz klubów sportowych sprzętu⁶⁹ niezbędnego do prowadzenia zajęć sportowych dla dzieci i młodzieży, a na rok 2023 – na organizowaniu oraz przeprowadzaniu akcji i przedsięwzięć informacyjnych, a także zakupie urządzeń i wyposażenia w imieniu i na rzecz właściwych terytorialnie KGW. Pula środków przewidziana na realizację zadań w ramach każdego z naborów według treści ogłoszeń wynosiła po 5000 tys. zł. Pula środków przewidziana na nabór organizowany w 2023 r. została jednak zwiększona decyzją Dysponenta i ostatecznie wyniosła 7452 ,3 tys. zł.

Skala zadań zleczanych
w trybie
pozanaborowym

W badanym okresie Dysponent zawarł na podstawie wniosków składanych przez jednostki SFP w ramach § 11 rozporządzenia w sprawie Funduszu⁷⁰ 1 303 umowy na łączną kwotę 143 579,1 tys. zł.

Udzielanie
nieformalnego
wsparcia niektórym
podmiotom
i wywieranie wpływu
na wyniki konkursów

Przeprowadzona kontrola wykazała, że Dysponent nie zapewnił równoprawnego traktowania potencjalnych beneficjentów dotacji występujących o dofinansowanie ze środków Funduszu. Poszczególni pracownicy Ministerstwa Sprawiedliwości udzielali wybranym podmiotom nieformalnego wsparcia w przygotowaniu ofert konkursowych, a także wywierali wpływ na wyniki przygotowywanych lub trwających postępowań konkursowych. Czynnikiem sprzyjającym takim działaniom było nierzetelne przygotowanie przez Dysponenta konkursów ofert, w tym w szczególności ogłoszeń konkursowych oraz prac komisji konkursowych. NIK oceniła negatywnie organizację wszystkich 13 objętych badaniem konkursów z obszarów przeciwdziałania przyczynom przestępczości oraz pomocy pokrzywdzonym przestępstwem wskazując w szczególności, że w DFS wywierano wpływ na wyniki przygotowywanych lub trwających postępowań konkursowych oraz na decyzje o przyznaniu dofinansowania w tzw. trybie pozanaborowym. Kontrola wykazała, że:

Udzielanie pomocy
w przygotowaniu ofert
konkursowych

1. Kierownictwo DFS weryfikowało i nanosiło swoje uwagi na treści ofert konkursowych przekazanych przez przedstawicieli potencjalnych oferentów jeszcze przed ogłoszeniem poszczególnych konkursów ofert lub w trakcie ich trwania, ale przed oficjalnym złożeniem oferty w dedykowanym do tego systemie.

⁶⁹ Sprzętu sportowego, odzieży i obuwia sportowego.

⁷⁰ W wersji obowiązującej do 6 grudnia 2024 r.

Stwierdzone przypadki dotyczyły roboczych założeń projektów lub ofert złożonych następnie w konkursach z obszaru przeciwdziałania przyczynom przestępczości przez:

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

Uzgadniano również treść wniosku złożonego następnie przez AWS o przyznanie dofinansowania w trybie § 11 rozporządzenia w sprawie Funduszu na realizację projektu „Tworzenie rozwiązań (...)”.

Podczas konsultacji wykorzystywano przede wszystkim prywatną pocztę członków ówczesnego kierownictwa DFS. Celem konsultacji było sformułowanie uwag do przekazanych założeń lub projektów roboczych ofert, aby ich autorzy mogli je poprawić. Dokumenty konkursowe miały być bowiem dopracowane w taki sposób, aby nie było wątpliwości, że dofinansowanie otrzymały najlepsze propozycje.

Przykład

W konsultacjach założeń oferty złożonej następnie przez Fundację WSAA w ramach VI otwartego konkursu ofert na lata 2020–2023 (przeciwdziałanie przyczynom przestępczości) uczestniczyli I.H. i K.S., tj. byli praktykanci Ministerstwa Sprawiedliwości. Z kolei w konsultacjach wniosku o przyznanie dofinansowania na realizację projektu pn. „Tworzenie rozwiązań (...)” w ramach § 11 rozporządzenia w sprawie Funduszu po stronie Akademii Wymiaru Sprawiedliwości występował M.S., który w sierpniu 2020 r. objął stanowisko zastępcy dyrektora Departamentu Strategii i Funduszy Europejskich w Ministerstwie Sprawiedliwości, a w późniejszym okresie został zastępcą kierownika merytorycznego tego projektu. Został on również wymieniony jako potencjalny wykładowca w ofercie Fundacji Altum złożonej w ramach II otwartego konkursu ofert na lata 2019–2023.

NIK ustaliła również, że złożenie oferty przez Fundację Mocni w Duchu było poprzedzone szeregiem nieformalnych spotkań zarówno z ówczesnym kierownictwem DFS, jak i Ministerstwa. Na jednym z nich władze Fundacji otrzymały uwagi dotyczące prawidłowego przygotowania dokumentacji wymaganej do złożenia w konkursie. Ponadto były Dysponent Funduszu oraz ówczesny Podsekretarz Stanu w MS sprawujący stałe zastępstwo Ministra nad funkcjonowaniem Funduszu mieli również odbywać spotkania z osobami nieformalnie

związanymi z Fundacją CPPiPP, Stowarzyszeniem im. Juliusza Lea oraz Stowarzyszeniem Przyjaciół Zdrowia. W ich trakcie ustalano sposób realizacji zadań mających zostać sfinansowanych ze środków Funduszu.

W ocenie NIK praktyka stosowana w DFS naruszała zasadę uczciwej konkurencji określoną w art. 43 w zw. z art. 47 ufp, a działanie przedstawicieli Ministerstwa Sprawiedliwości biorących udział w konsultacjach roboczych projektów ofert wskazuje, że mogły zostać wyczerpane znamiona czynu zabronionego określonego w art. 231 § 1 kk.

Ingerencja w oceny
merytoryczne
sporządzone przez
członków komisji
konkursowych

2. Kierownictwo DFS lub wyznaczeni do tego pracownicy ingerowali zarówno w punktację, jak i treść kart ocen merytorycznych przygotowanych przez członków komisji konkursowych.

W toku kontroli zidentyfikowano 14 kart ocen merytorycznych⁷¹, które zawierały komentarze sugerujące potrzebę modyfikacji pierwotnie sporządzonych ocen, z czego w pięciu przypadkach dokonane zmiany wpłynęły na ostateczne wyniki konkursu. Wszystkie stwierdzone przypadki dotyczyły konkursów z obszaru przeciwdziałania przyczynom przestępczości. Na skutek zmian w sporządzonych ocenach dofinansowania nie otrzymały Stowarzyszenie Akademia Sportu Artura Siódmiaka (VI konkurs na lata 2020–2023) oraz Fundacja Na Rzecz Psychoprofilaktyki Społecznej Pro-Fil (VII konkurs na lata 2020–2023). Dotacje otrzymały natomiast: Stowarzyszenie im. Juliusza Lea (VI konkurs na lata 2020–2023), Stowarzyszenie Przyjaciół Mediów (VII konkurs na lata 2020–2023), Fundacja CPPiPP (VIII konkurs na lata 2021–2025). Autorami komentarzy sugerujących zmiany ocen w ww. przypadkach było trzech członków komisji konkursowej.

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

⁷¹ Karty ocen dziewięciu ofert konkursowych.

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

Ustalenia kontroli wskazują, że wyniki konkursów ofert miały być z góry określone, a informacja o tym, kto powinien otrzymać dofinansowanie pochodziła od ówczesnego Podsekretarza Stanu w MS – Marcina Romanowskiego. Zgodnie z obowiązującymi przepisami Dysponent miał możliwość przyznania dotacji wbrew rekomendacji komisji konkursowej, ale takie działanie mogło negatywnie wpłynąć na jego wizerunek. Dlatego preferował zamiast tego przekazanie do komórki właściwej do obsługi Funduszu informacji o tym, kto ma zwyciężyć w poszczególnych konkursach ofert.

Najwięcej kart ocen zawierających komentarze sugerujące dokonanie zmian zostało zachowanych w związku z przebiegiem VI otwartego konkursu ofert na lata 2020–2023 z obszaru przeciwdziałania przyczynom przestępczości. Postępowanie konkursowe przypadło bowiem na czas pandemii Covid-19, a członkowie komisji konkursowej sporządzali oceny pracując zdalnie. Tym samym formułowanie odrębnych uwag na wydrukach ocen stało się niemożliwe, a przekazywanie sugestii w formie ustnej utrudnione. Jednocześnie w czasie weryfikowania kart ocen merytorycznych przez osoby do tego wyznaczone wystąpił błąd w funkcjonowaniu dysku wspólnego DFS, na którym zamieszczane były robocze wersje kart. Błąd uniemożliwiał otworzenie niektórych plików, wobec czego uwagi do ocen przekazywane były za pośrednictwem służbowych skrzynek pocztowych. W przypadku kolejnych organizowanych konkursów z obszaru przeciwdziałania robocze wersje kart ocen merytorycznych zamieszczane były przede wszystkim na dysku wspólnym DFS, a komentarze zawierające sugestie modyfikacji w większości przypadków zostały usunięte po wprowadzeniu sugerowanych zmian. Powrócono również do praktyki przekazywania uwag w formie ustnej.

Wyniki kontroli potwierdziły również ustalenia NIK dokonane po kontroli P/20/037, że Fundacja Profeto.pl uzyskała dotację na skutek nierównoprawnego i nietransparentnego postępowania konkursowego. Oceny ofert złożonych w ramach konkursu podlegały bowiem korektom, których efektem było przyznanie Fundacji Profeto.pl większej liczby punktów i obniżenie punktacji pozostałym uczestnikom konkursu. Przykładowo obniżono punktację Fundacji Collegium Progressus o 29 pkt, co w konsekwencji spowodowało odrzucenie oferty z powodu nieuzyskania minimum 50% liczby punktów. Wśród podmiotów którym znacząco obniżono punktację znalazły się również m.in. Subvenio, Fundacja Interwencji Kryzysowej i Pomocy

Psychologicznej (o 28 pkt), Stowarzyszenie Na Rzecz Integracji i Rozwoju Społecznego GRONO (o 16 pkt). Dodatkowo w toku kontroli P/24/031 stwierdzono, że przedstawiciele Dysponenta utrzymywali nieformalne kontakty z władzami Fundacji Profeto.pl wskazujące na preferencyjne traktowanie tego podmiotu.

Zdaniem NIK zamieszczanie komentarzy sugerujących potrzebę dokonania zmian w sporządzonych ocenach merytorycznych mogło stanowić formę wywierania wpływu na członków komisji konkursowej, których ocena z założenia miała być niezależna i obiektywna. Proceder ten mógł ułatwiać fakt, że w skład komisji konkursowych powoływane były osoby nowozatrudnione i nieprzygotowane do tego zadania. W czterech⁷² z pięciu szczegółowo badanych konkursów z obszaru przeciwdziałania przyczynom przestępczości ponad połowa ofert złożonych przez podmioty, które następnie otrzymały dofinansowanie, została bowiem oceniona przez nowozatrudnionych pracowników. Staż pracy tych osób liczony od momentu zatrudnienia do sporządzenia oceny merytorycznej wahał się od 49 dni do 8 miesięcy.

**Nieuzasadnione
powierzenie ofert
do ponownej oceny**

3. Oferty złożone przez Fundację Alegoria (VII konkurs ofert na lata 2020–2023) oraz Towarzystwo Salezjańskie – Inspektorii (Prowincję) Św. Stanisława Kostki, Fundację RTCK – Rób To Co Kochasz i Fundację Światło-Życie (VIII konkurs ofert na lata 2021–2025) zostały negatywnie ocenione przez członków komisji konkursowej będących pracownikami DFS. Robocze wersje tych kart zostały zachowane na dysku wspólnym DFS w folderach dedykowanych odpowiednim konkursom ofert, ale nie zostały finalnie włączone do akt sprawy prowadzonych w zw. z przebiegiem konkursów. Zamiast tego w aktach sprawy figurowały oceny rekomendujące przyznanie dofinansowania ww. podmiotom, które zostały podpisane przez członków komisji konkursowych powołanych spoza DFS⁷³. Pięć spośród ośmiu kart ocen merytorycznych rekomendujących dofinansowanie zawierało identyczne fragmenty uzasadnień co karty sporządzone przez pracowników DFS zawierające oceny negatywne.

⁷² Dotyczy V, VI, VII konkursu ofert na lata 2020-2023 oraz VIII konkursu ofert na lata 2021–2025 z obszaru przeciwdziałania.

⁷³ Dwóch pracowników Departamentu Strategii i Funduszy Europejskich i dwóch pracowników Biura Ministra. NIK zauważa przy tym, iż trzy spośród czterech osób, które sporządziły pozytywne wersje kart ocen merytorycznych były absolwentami Pracowni Liderów Prawa, tj. projektu finansowanego ze środków Funduszu i realizowanego przez Instytut Wymiaru Sprawiedliwości. Realizacja tego projektu została zainicjowana przez ówczesnego Dyrektora Instytutu p. Marcina Romanowskiego. Osoby te były również angażowane do sporządzenia ocen w innych konkursach ofert z obszaru przeciwdziałania. Z kolei czwarta osoba, która sporządziła ocenę pozytywną miała zaledwie półroczny staż pracy w Ministerstwie Sprawiedliwości, przy czym praca ta była jej pierwszą po ukończonych studiach.

Członkowie komisji konkursowych niebędący pracownikami DFS, których podpisy widniały na pozytywnych wersjach ocen nie pamiętali okoliczności sporządzenia kart. Z kolei oceniający będący pracownikami DFS wyrażali zdziwienie tym, że w aktach sprawy znajdowały się karty ocen podpisane przez inne osoby, skoro sporządzili swoje oceny, a następnie zamieścili je na departamentowym dysku wspólnym. Jeden z nich zeznał, że złożył podpis na sporządzonej przez siebie karcie oceny merytorycznej nierekomendującej dofinansowania Fundacji RTCK – Rób To Co Kochasz, a następnie oddał ją do akt sprawy. Był zaskoczony przyznaniem dotacji podmiotowi, pomimo tego, że negatywnie ocenił złożoną ofertę.

NIK nie znalazła racjonalnej przesłanki⁷⁴, dla której pominięto oceny dokonane przez pracowników DFS i powierzono ponowną realizację tego zadania osobom spoza tego Departamentu. Zdaniem NIK opisane okoliczności mogą wskazywać, że Fundacja Alegoria, Towarzystwo Salezjańskie, Fundacja RTCK – Rób To Co Kochasz oraz Fundacja Światło-Życie były jednymi z podmiotów, które miały otrzymać dofinansowanie w ramach VII konkursu na lata 2020–2023 (pierwszy z wymienionych) oraz VIII konkursu na lata 2021–2025 (trzy pozostałe) z obszaru przeciwdziałania przyczynom przestępczości, co utrudniały sporządzone negatywne wersje ocen merytorycznych. Jako że oceny te były zbyt krytyczne, aby możliwa była ich zmiana za pomocą stosowanych technik perswazji, oferty przekazano do ponownej oceny członkom komisji konkursowej spoza komórki organizacyjnej MS właściwej do obsługi Funduszu.

Kontrola wykazała również, że konkursy ofert i ogłoszenia konkursowe przygotowywane były w sposób nierzetelny lub niezapewniający przestrzegania zasady uczciwej konkurencji, i tak:

Wprowadzenie do ogłoszenia warunków, które miały umożliwić konkretnemu podmiotowi udział w konkursie

- Do ogłoszenia o IX konkursie ofert na lata 2022–2025 (przeciwdziałanie) wprowadzono warunki, które miały umożliwić udział w konkursie nowopowstałej Fundacji Mocni w Duchu. Polegały one na dopuszczeniu realizacji działań w „grupach partnerskich”, mimo iż żaden inny konkurs ofert ze środków Funduszu nie przewidywał realizacji zadań w takiej formie, a oferty zawierające tego rodzaju propozycje były odrzucane na etapie oceny formalnej.

Z zeznań złożonych w toku kontroli wynikało, że to przedstawiciele władz Fundacji wyszli z inicjatywą zawiązania konsorcjum i startowania w konkursie wraz z partnerem. Fundacja nie posiadała bowiem wystarczającego doświadczenia do samodzielnego udziału

⁷⁴ W kontekście zasad celowego i gospodarnego dysponowania środkami publicznymi.

w konkursie. Pomysł został przedstawiony przedstawicielom Ministerstwa na jednym ze spotkań, które odbywały się w siedzibie Ministerstwa Sprawiedliwości przed ogłoszeniem konkursu.

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

W ocenie NIK opisanie działanie skutkowało przyznaniem dofinansowania podmiotowi, którego oferta została przygotowana z naruszeniem zasady uczciwej konkurencji, a także niecelowym udzielaniem dotacji w kwocie 16 000 tys. zł na zadanie zgłoszone przez Fundację.

**Utrzymanie praktyki
powierzania
realizacji zadań
podmiotom
nieposiadającym
odpowiedniego
doświadczenia**

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

Powyższe skutkowało przyznaniem dofinansowania siedmiu podmiotom, które zostały utworzone w okresie krótszym niż rok przed publikacją ogłoszenia konkursowego. Co więcej, Stowarzyszenie im. Juliusza Lea zakończyło swoją działalność 2,5 roku od uruchomienia działalności, tj. jeszcze w trakcie obowiązywania umów na realizację zadań ze środków Funduszu, a Fundacja Altum, która została utworzona niecałe dwa miesiące przed ogłoszeniem II konkursu ofert na lata 2019–2023 i otrzymała dofinansowanie, na dzień zakończenia czynności kontrolnych znajdowała się w stanie likwidacji. Dodatkowo, po wstrzymaniu wypłat dotacji w 2024 r. Fundacja Altum odstąpiła od realizacji umowy zawartej w ramach VIII konkursu ofert na lata 2021–2025 (przeciwdziałanie). **Powyższe może wskazywać, iż celem utworzenia ww. podmiotów było jedynie uzyskanie środków z Funduszu, a nie prowadzenie rzeczywistej działalności organizacji pozarządowych.**

Ponadto w obszarach pomocy pokrzywdzonym oraz przeciwdziałania dotacje przyznano również łącznie ośmiu podmiotom⁷⁵, których

⁷⁵ W obszarze pomocy pokrzywdzonym: Fundacja Lux Legis - Światło Prawa (CXXIV konkurs na prowadzenie Ośrodka w Kielcach); Fundacja Compassio (CXXXI konkurs na prowadzenie Ośrodka w Warszawie-Pradze). W obszarze przeciwdziałania: Fundacja Strażnik Pamięci (V konkurs na lata 2020–2023), MOW (VI konkurs na lata 2020–2023); Stowarzyszenie im. Juliusza Lea i Stowarzyszenie Akademia Sportu Artura Siódmiaka

doświadczenie było oparte wyłącznie na realizacji zadań sfinansowanych ze środków Funduszu.

W rezultacie zadania Funduszu były powierzane podmiotom, które nie posiadały wystarczającego doświadczenia i nie były przygotowane do ich realizacji. Skutkowało to niecelowym i niegospodarnym wydatkowaniem środków Funduszu. **Badanie 18 udzielonych dotacji w obszarze przeciwdziałania przyczynom przestępczości wykazało bowiem, że w 16 przypadkach Dysponent Funduszu udzielił dofinansowania z naruszeniem zasad wydatkowania środków publicznych, określonych w art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp. Łączna kwota udzielonych niecelowo dotacji wyniosła 98 759,8 tys. zł i obejmowała umowy:**

Niecelowe udzielenie
dofinansowania
w 16 z 18 badanych
umów dotacji
(przeciwdziałanie)

1. **zawarte z AWS na podstawie § 11 rozporządzenia w sprawie Funduszu na realizację projektów „Instytucjonalna architektura (...)” oraz „Tworzenie rozwiązań (...)” na łączną kwotę 7208,4 tys. zł.**

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

Przedstawione Dysponentowi fiszki projektowe nie odpowiadały na potrzeby penitencjarno-resocjalizacyjne i nie były zgodne z celami powołania publicznej uczelni służb państwowych, realizującej zadania na rzecz Służby Więziennej. Zadeklarowany zakres badań wykraczał poza cele i zadania Funduszu Sprawiedliwości oraz tematykę przeciwdziałania przestępczości.

2. **zawartą z Fundacją Mocni w Duchu na kwotę 16 000 tys. zł w oparciu o rozstrzygnięcie IX konkursu ofert na lata 2022–2025.**

(VII konkurs na lata 2020–2023), Fundacja Altum i Fundacja RTCK – Rób To Co Kochasz (VIII konkurs na lata 2021–2025).

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

Członkowie komisji konkursowej nie dokonali weryfikacji oferty pod kątem zasadności i ekonomiki realizacji wskazanych w niej zadań, na przykład poprzez porównanie kosztów prowadzenia zajęć profilaktycznych i terapeutycznych w obiekcie wynajmowanym, zamiast w budynkach planowanych dopiero do wybudowania i wyremontowania. Na skutek nierzetelnych działań osób oceniających doszło do zawarcia umowy dotacji na podstawie wadliwie sporządzonej oferty, której cele nie były sprecyzowane i której kosztorys nie zawierał, wymaganego na podstawie ogłoszenia w sprawie przeprowadzenia konkursu ofert, sposobu kalkulacji poszczególnych pozycji kosztów, w szczególności wskazanej powyżej inwestycji budowlanej. Ponadto, na etapie oceny oferty członkowie komisji konkursowej nie posiadali wiedzy, czy dokumentacja projektowa, kosztorys inwestorski lub przedmiar robót zostały w ogóle opracowane, a także czy Fundacja posiadała pozwolenie na budowę. Dysponent nie zażądał także przekazania mu wykazu planowanego do zakupu wyposażenia. Udzielając dotacji na kwotę 16 000 tys. zł Dysponent nie posiadał nawet wiarygodnych informacji o faktycznej liczbie planowanych do wybudowania pomieszczeń w ramach Wielofunkcyjnego Ośrodka Szkoleniowego. Skutkowało to sfinansowaniem ze środków dotacji budowy obiektu znacznie większego niż wskazywany w ofercie⁷⁶ oraz stworzyło możliwość jego swobodnego i nieograniczonego wykorzystywania do realizacji szerokich celów statutowych Fundacji Mocni w Duchu, co szczegółowo opisano w pkt 5.4 Informacji.

⁷⁶ Zgodnie z ofertą realizacja projektu miała obejmować m.in. działania inwestycyjne, aby przygotować zaplecze w postaci 15 nowych i nowocześnie wyposażonych pomieszczeń dostosowanych do realizacji działań profilaktycznych. Natomiast oględziny przeprowadzone przez NIK wykazały, że w nowo powstałym budynku znajdowało się ponad 50 pomieszczeń, w tym pomieszczenia przeznaczone na siedzibę Fundacji, pomieszczenia gospodarcze i archiwum.

3. zawartą ze Stowarzyszeniem „Trampolina dla Polski” Oddział w Zduńskiej Woli na kwotę 3582,7 tys. zł w oparciu o rozstrzygnięcie IX konkursu ofert na lata 2022–2025.

Celem głównym projektu miało być zorganizowanie oraz przeprowadzenie akcji i przedsięwzięć informacyjnych w zakresie przeciwdziałania przyczynom przestępczości poprzez edukację prawno-społeczno-obywatelską⁷⁷.

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

4. zawarte z Fundacją Altum na kwotę 7506,2 tys. zł oraz z Fundacją WSAA na kwotę 4432 tys. zł w oparciu o rozstrzygnięcie odpowiednio VIII konkursu ofert na lata 2021–2025 oraz VI konkursu ofert na lata 2020–2025.

Celem pierwszej z umów miało być przeciwdziałanie przyczynom przestępczości poprzez organizację kompleksowego programu kształcenia, w tym edukacji prawno-społeczno-obywatelskiej 400 studentów i absolwentów kierunków prawniczych z obszaru Polski⁷⁸, a drugiej nabycie wiedzy w zakresie „działalności strażniczej”, „zachowań antypolskich i szkodliwych społecznie” przez 1 365 osób oraz wypromowanie działalności strażniczej w społeczeństwie na terenie całego kraju.

⁷⁷ Wypłata transz dotacji została wstrzymana przez Dysponenta w 2024 roku.

⁷⁸ Fundacja Altum odstąpiła od realizacji umowy w latach 2024–2025.

Przedstawione w ofertach założenia ww. projektów nie miały związku z tematyką przeciwdziałania przestępczości i tylko pozornie wpisywały się w cele Funduszu Sprawiedliwości. Obie Fundacje nie miały także doświadczenia w realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem przestępczości⁷⁹. Okoliczności te nie zostały dostrzeżone przez członków komisji konkursowych na etapie oceny ofert, co skutkowało niecelowym udzieleniem dotacji.

5. zawarte ze Stowarzyszeniem Fidei Defensor na kwotę 5029,1 tys. zł oraz z Fundacją Lux Veritatis na kwotę 7117 tys. zł w obu przypadkach w oparciu o rozstrzygnięcie V otwartego konkursu ofert na lata 2020–2023.

Przedmiotem umów było przeciwdziałanie przestępczości przeciwko wolności sumienia i wyznania, przy czym pierwsza z nich miała przeciwdziałać tym zjawiskom na terenie województwa zachodniopomorskiego. W złożonych ofertach podmioty wskazywały na powszechny i narastający problem prześladowania chrześcijan w Polsce i na świecie.

Argumentacja nie opierała się jednak na obiektywnych danych odnoszących się do rzeczywistej skali problemu, któremu miały przeciwdziałać działania sfinansowane z dotacji. Dysponent nie zweryfikował faktycznego poziomu przestępczości na tle wyznaniowym i religijnym (w tym na terenie woj. zachodniopomorskiego), pomimo że Ministerstwo Sprawiedliwości dysponowało takimi danymi⁸⁰. NIK ustaliła, że faktyczny poziom przestępczości przeciwko wolności sumienia i wyznania w poszczególnych latach w okresie 2015–2019, zwymiarowany liczbą osób prawomocnie skazanych w skali całej Polski, wahał się od siedmiu do 21 osób rocznie. Ponadto uzyskane w toku kontroli dane, podobnie jak zamieszczone w ofertach, nie pozwalały na rozróżnienie czynów motywowanych niechęcią do konkretnej religii, od zwykłych aktów chuligańskich, czy też przestępstw popełnianych z powodów ekonomicznych. Powyższe wskazuje na marginalny charakter problemu, któremu miały przeciwdziałać obie umowy. Członkowie komisji konkursowych nie odnieśli się również do faktu, że wskazane w obu ofertach cele i służące zwymiarowaniu poziomu ich realizacji rezultaty nie były

⁷⁹ Pomimo tego, Fundacja Altum otrzymała 23 pkt, a Fundacja WSAA 13 pkt na 24 możliwe do uzyskania.

⁸⁰ Dysponent nie wykorzystał również wyników wcześniej zleconych w tym obszarze badań (umowa nr DFS-III.7211.11.2019 zawarta z Instytutem Wymiaru Sprawiedliwości na realizację zadania pn. „O wolność wyznania religii we współczesnym świecie. Przeciwdziałanie przyczynom dyskryminacji i pomoc prześladowanym na przykładzie chrześcijan”).

mierzalne i sprecyzowane⁸¹. W przypadku oferty Fundacji Lux Veritatis pominęli również istotną okoliczność, że była ona skierowana do zasadniczo jednorodnej grupy odbiorców (widzów TV TRWAM i użytkowników powiązanych z nią mediów), co istotnie ograniczało możliwość prewencyjnego oddziaływania na potencjalnych sprawców przestępstw, którym miały zapobiegać działania zlecone przez Dysponenta Funduszu. Jeden z członków komisji konkursowej zeznał, że z góry było wiadomo, które podmioty mają otrzymać dofinansowanie.

6. zawartą ze Stowarzyszeniem Przyjaciół Mediów na kwotę 7736 tys. zł w oparciu o rozstrzygnięcie VII konkursu ofert na lata 2020–2023.

Celem głównym projektu było wsparcie informacyjno-monitoringowe sieci podmiotów przeciwdziałania przestępczości i pomocy pokrzywdzonym w subregionach: szczecińskim, lubelskim i radomskim poprzez utworzenie lokalnych internetowych serwisów informacyjnych.

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

Zastrzeżenia NIK budziło również zawarte w ofercie uzasadnienie potrzeby prowadzenia działań informacyjnych (zwłaszcza w Internecie), tj. dążenie do propagowania postaw społecznych, których ukształtowanie miało mieć wpływ na zmniejszanie skali przestępczości oraz wspieranie rzetelnego i pluralistycznego dziennikarstwa. W ocenie NIK kształtowanie postaw społecznych jest procesem długotrwałym, którego efekty, mierzone ograniczeniem liczby przestępstw, są praktycznie niemożliwe do zwymiarowania.

⁸¹ Np. w ofercie Fundacji Lux Veritatis wprost wskazano, że wartości docelowe ośmiu z dziesięciu rezultatów umowy nr DFS-II.7211.52.2020 nie zostaną zmierzone, a tylko oszacowane na podstawie badań oglądalności TV TRWAM przeprowadzonych w 2018 r., tj. przed okresem realizacji projektu.

Przeciwdziałanie przestępczości powinno zaś opierać się przede wszystkim na narzędziach prawnych i profilaktycznych ukierunkowanych na konkretne rodzaje zagrożeń, a nie na ogólnym budowaniu świadomości społecznej. Natomiast rzetelne dziennikarstwo, choć istotne dla debaty publicznej, nie może zastępować faktycznych działań na rzecz zapobiegania przestępczości, np. pracy profilaktycznej skierowanej do grup szczególnie narażonych na demoralizację.

7. zawartą z Fundacją Lux Veritatis na kwotę 5488,3 tys. zł w oparciu o rozstrzygnięcie VI konkursu ofert na lata 2020–2023.

Umowa obejmowała realizację projektu „Prawda a historia”, którego celem miała być obrona dobrego imienia RP i walka ze szkodliwym zniekształcaniem historii Polski, m.in. poprzez długofalowe działania informacyjne i edukacyjne zarówno na arenie polskiej, jak i międzynarodowej, szczególnie w kontekście II wojny światowej”.

Przed podpisaniem ww. umowy Dysponent Funduszu nie weryfikował skali problemu wskazanego w ofercie Fundacji, ani zasadności udzielenia w tym obszarze dofinansowania. Członkowie komisji konkursowej nie odnieśli się do faktu, że wskazane w ofercie cele i służące zwymiarowaniu poziomu ich realizacji rezultaty nie były mierzalne i sprecyzowane⁸². Pominęli również okoliczność, że oferta była skierowana do zasadniczo jednorodnej grupy odbiorców (widzów TV TRWAM i użytkowników powiązanych z nią mediów), co pozostawało w sprzeczności z deklarowanym szerokim (w tym międzynarodowym) zakresem oddziaływania projektu.

8. zawarte z Fundacją Alegoria umowy nr DFS-II.7211.50.2021 oraz DFS-II.7211.134.2020, na łączną kwotę 11 302,1 tys. zł w oparciu o rozstrzygnięcie V i VII konkursów ofert na lata 2020–2025.

Jedna z umów przewidywała realizację zadania „Busol@” dotyczącego zwiększenia świadomości społecznej łamania norm życia społecznego wśród uczestników działań projektowych. Druga dotyczyła projektu pn. „Horyzonty”, którego celem miało być zwiększenie świadomości dotyczącej skutków i sposobów zapobiegania przestępczości.

Fundacja nie dysponowała potencjałem merytorycznym i kadrowym do samodzielnej realizacji zadań zgłoszonych w ofertach. W efekcie zleciła większość z nich⁸³ innej organizacji pozarządowej – Fundacji Profeto.pl, która stała się rzeczywistym beneficjentem środków

⁸² Osiągnięcie rezultatów umowy miało być przede wszystkim oszacowane w oparciu o archiwalne wyniki oglądalności TV TRWAM.

⁸³ Około 70% kosztów kwalifikowalnych dotacji, z wyłączeniem kosztów administracyjnych, projektu „Busol@” oraz 52% kosztów projektu „Horyzonty”.

z Funduszu Sprawiedliwości. Brak możliwości samodzielnej realizacji zadań przez Fundację nie został zidentyfikowany przez członków komisji konkursowej. Nie odnieśli się oni również do nieprecyzyjnego i niezgodnego z ogłoszeniem w sprawie przeprowadzenia VII konkursu przygotowania oferty na projekt „Horyzonty”. Obejmował on m.in.: organizację 10 biegów górskich/ulicznych i utworzenie portalu umożliwiającego rejestrację na te wydarzenia. W ramach projektu Busol@ Fundacja zaproponowała m.in. organizację czterech edycji festiwalu filmowego *Vitae Valor* – radość życia oraz spotkania z rodzicami i nauczycielami mające inspirować do zmiany postaw i zachowania.

9. zawartą z Fundacją CPPIPP na kwotę 6506,3 tys. zł w oparciu o rozstrzygnięcie VIII konkursu na lata 2021–2025, dotyczącą budowy portalu *poznajfakty.pl* informującego o „faktycznych przyczynach powstawania przestępczości” oraz utworzenia Instytutu Audytu Obiektywizmu Medialnego.

Składając ofertę na realizację ww. zadania Fundacja nie posiadała doświadczenia w realizacji zadań statutowych, w tym zadań związanych z przeciwdziałaniem przestępczości, a ponadto w sposób wadliwy i nieprecyzyjny opracowała mierniki rezultatów umowy, co uniemożliwiało rzetelne rozliczenie środków dotacji. Wskazane powyżej braki oferty nie zostały zidentyfikowane przez komisję konkursową⁸⁴. Przyczyniło się to do sfinansowania ze środków dotacji zadań, które nie miały związku z tematyką przeciwdziałania przestępczości. Ustalenia kontroli wykazały bowiem, że najliczniejszą grupę publikacji zamieszczonych na portalu *poznajfakty.pl* stanowiły porady prawne dotyczące zagadnień z obszaru prawa cywilnego (szczególnie prawa spadkowego, zobowiązań, postępowania egzekucyjnego, stosunków sąsiedzkich), prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, co nie mieściło się w zakresie celów Funduszu⁸⁵. Na ww. stronie publikowano także przeglądy mediów w formie syntetycznych opracowań o tematyce społecznej, politycznej czy ekonomicznej⁸⁶. W ramach działalności Instytutu Audytu Obiektywizmu Medialnego

⁸⁴ Powyższe mogło także wynikać z naruszenia zasady konkurencyjności i transparentności na etapie przygotowania oferty Fundacji.

⁸⁵ Np. „Prawnik odpowiada. Dobrowolne składki ZUS. Wyjaśniamy wątpliwości prawne” (11.06.2023 r.); „Prawnik odpowiada. Czy można wyegzekwować alimenty po wyroku pierwszej instancji” (04.11.2022 r.); „Prawnik odpowiada. Czy prawo do rękojmi przysługuje też przedsiębiorcom [mobilne studio]” (21.06.2022 r.); „Prawnik odpowiada. Dziedziczenie przez dorosłych pasierbów. Co na ten temat mówi prawo?” (30.12.2021 r.).

⁸⁶ Np. „Przegląd mediów. Beskidy turystycznym hitem, recesja w strefie euro, bezbronna Bundeswehra” (26.11.2023); „Przegląd mediów. CBA bada zbożowe przekręty, państwo chroni banki łapiące obywateli, rekordowe zwroty podatku (18.04.2023 r.); „Przegląd mediów. Polacy wypłacają pieniądze z banków, część biznesu zostaje w Rosji, Niemcy o obniżce VAT na paliwo w Polsce” (22.03.2022 r.).

opracowane zostały raporty i analizy odnoszące się do bezpieczeństwa osób (w tym także w wymiarze wykraczającym poza zagrożenia przestępczością, np. bezpieczeństwo podczas grzybobrania czy wakacji), a także opisujące reakcje mediów (lub polityków) na bieżące wydarzenia⁸⁷;

10. zawarte z Fundacją Altum na kwotę 7975 tys. zł w oparciu o rozstrzygnięcie II konkursu na lata 2019–2023 oraz ze Stowarzyszeniem Fidei Defensor⁸⁸ na kwotę 7126,7 tys. zł i ze Stowarzyszeniem Przeworsk – Powiat Bezpieczny na kwotę 1750 tys. zł w oparciu o rozstrzygnięcie VIII konkursu na lata 2021–2025.

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

W ocenie NIK, mimo iż wskazane wyżej inicjatywy edukacyjne były istotne dla przeciwdziałania przyczynom przestępczości, to dofinansowane projekty odwzorowywały działania podejmowane przez inne wyspecjalizowane organy państwa oraz organizacje pozarządowe.

Dysponent nie dokonał rzetelnej weryfikacji oferty Fundacji Altum, w szczególności nie podjął działań mających na celu ustalenie kręgu potencjalnych podmiotów, które realizowały już w tamtym czasie zadania zbieżne z wymienionymi w ofercie. Pozwoliłoby to uniknąć powielania zadań już oferowanych nieodpłatnie przez inne podmioty w ramach ich działalności statutowej oraz powinno było stanowić przesłankę albo odmowy udzielenia dotacji, albo jej ograniczenia rzeczowego i finansowego. Z ogólnodostępnych informacji wynikało

⁸⁷ Np. „Raport IAOM. Reakcje polityków i mediów na uchwalenie nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego”, „Raport IAOM. Reakcje polityków na zatrzymanie Rafała Ziemkiewicza w Wielkiej Brytanii”, „RAPORT IAOM. Zmiana unijnych traktatów. Co o rezolucji PE napisały media?”, „RAPORT IAOM. Co politycy mówią na temat filmu „Zielona granica”?”, „RAPORT IAOM. Grodzki, Tusk i inni. Haniebne wypowiedzi polityków o działaniach Polski po rosyjskiej agresji”.

⁸⁸ Wypłata transz dotacji została wstrzymana przez Dysponenta w 2024 r.

bowiem, że jednostki sądownictwa powszechnego⁸⁹ i administracyjnego⁹⁰, a także samorząd radców prawnych⁹¹ od lat w ramach bezpłatnych lekcji (zajęć) organizowały w całej Polsce inicjatywy kierowane do dzieci i młodzieży, których celem było przybliżenie zasad funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości oraz profilaktyki i zwalczania przestępstw, a także budowanie właściwych wzorców zachowań i zwiększenie świadomości prawnej. W przypadku spotkań edukacyjnych organizowanych przez jednostki sądownictwa dzieci i młodzież miały także możliwość udziału w symulacji rozpraw sądowych. Tymczasem zarówno beneficjent dotacji nie wykazał, jaki cel mają realizować zaproponowane przez niego działania, jak i Dysponent nie zweryfikował, czy istnieją realne potrzeby wzmocnienia działań już oferowanych przez inne podmioty.

Brak weryfikacji zasadności realizacji zadania stwierdzono także w przypadku oferty Stowarzyszenia Fidei Defensor. W toku jej oceny nie podniesiono okoliczności⁹², że od lat w Planach działalności Komendanta Głównego Policji⁹³ zamieszczane były zadania dotyczące Programu „Dzielnicowy bliżej nas” oraz zacieśniania współpracy Policji ze społeczeństwem, w tym w ramach organizowanych debat społecznych. Podkreślić należy, iż w 2017 r. Zastępca Komendanta Głównego Policji wydał polecenie, aby podtrzymywać aktywność profilaktyczną adresowaną do osób starszych, w tym uwzględnić w niej problematykę „wyłudzania mieszkań”. Spotkania z Policją miały charakter otwarty, nie wymagały wcześniejszego zgłoszenia. Ich zorganizowanie poprzedzano szeroką akcją informacyjną, tak aby informacja docierała do jak największej liczby zainteresowanych. Z informacji uzyskanych z Komendy Głównej Policji za lata 2017–2023 wynikało, iż w każdym roku w każdym powiecie odbyła się przynajmniej jedna debata społeczna. Wśród głównych zagadnień odnoszących się do bezpieczeństwa seniorów omawianych na spotkaniach były kwestie związane m.in. z: niską wiedzą w zakresie cyberzagrożeń, oszustwami metodą „na wnuczka”, „na policjanta”, „na pracownika spółdzielni mieszkaniowej”, itp., niezrozumieniem procedur prawnych, nakłanianiem do zawierania niekorzystnych umów dotyczących np. dostaw energii elektrycznej lub gazu czy usług telefonicznych. Należy jednocześnie wskazać, że bezpłatne i ogólnodostępne inicjatywy mające na celu podwyższenie

⁸⁹ Np. [Edukacja prawna - Sąd Okręgowy w Szczecinie](#).

⁹⁰ Np. <https://bip.warszawa.wsa.gov.pl/633/program-edukacja-sadowa.html>.

⁹¹ Np. <https://kirp.pl/lekcje-prawa/>.

⁹² Powyższe mogło także wynikać z naruszenia zasady konkurencyjności i transparentności na etapie przygotowania oferty Fundacji.

⁹³ <https://kgp.bip.policja.gov.pl/kgp/>.

świadomości społeczeństwa na temat problematyki związanej z bezpieczeństwem oraz aktywnością osób starszych były cyklicznie organizowane także przez inne podmioty publiczne, np. kampania „Bezpieczny i Aktywny Senior” Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej lub kampanie Komisji Nadzoru Finansowego⁹⁴ oraz Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów⁹⁵.

Ustalono także, że Stowarzyszenie Przeworsk - Powiat Bezpieczny, któremu powierzono przeprowadzenie kampanii edukacyjno-informacyjnej „Bezpieczna sieć” nie posiadało doświadczenia w realizacji zadań w zakresie cyberbezpieczeństwa i przestępczości internetowej. Zlecając ww. zadanie Dysponent Funduszu nie przeprowadził konsultacji z wyspecjalizowanymi organami i podmiotami prowadzącymi regularne działania w obszarze edukowania i ostrzegania obywateli na temat przestępstw internetowych (Minister Cyfryzacji, Pełnomocnik Rządu do Spraw Cyberbezpieczeństwa⁹⁶, Dyrektor Naukowej i Akademickiej Sieci Komputerowej – Państwowego Instytutu Badawczego). W rezultacie wytworzone przez Stowarzyszenie produkty umowy dotacji miały marginalny zakres oddziaływania⁹⁷.

Zdaniem NIK, zasadniczą przyczyną niecelowego finansowania wymienionych powyżej zadań przez Dysponenta Funduszu było opisane wcześniej nierzetelne przygotowanie oraz niekonkurencyjne i nietransparentne przeprowadzenie konkursów ofert z obszaru przeciwdziałania przestępczości. Konkursy te nie miały na celu rozwiązywania realnych problemów, ale stanowiły przede wszystkim „pretekst” do transferowania środków publicznych do określonej grupy podmiotów. Potwierdziły to również zeznania jednego z członków komisji konkursowej, który wskazał, że z góry było wiadomo, które podmioty mają wygrać.

Powyższe skutkowało nieefektywnym wykorzystaniem środków państwowego funduszu celowego. Powodowało także, że udzielane dotacje miały w znacznej mierze charakter dotacji podmiotowych. Wspierały one bieżącą działalność statutową poszczególnych podmiotów

⁹⁴ [Seminaria - Komisja Nadzoru Finansowego.](#)

⁹⁵ [Najlepsze prezenty dla babci i dziadka? Podaruj wiedzę i czas!](#)

⁹⁶ Zob. m.in. baza wiedzy z zakresu cyberbezpieczeństwa: <https://www.gov.pl/web/baza-wiedzy/aktualnosci>.

⁹⁷ Szczegółowe badanie danych ze strony internetowej <https://www.youtube.com/@bezpiecznasiec1594/videos> zawierającej zestawienie 156 filmów i wywiadów wyprodukowanych i opublikowanych w ramach projektu wykazało, że 14 utworów (tj. 9%) wyświetlonych zostało do 10 razy, 99 utworów (tj. 63,5%) wyświetlonych było od 11 do 50 razy, 15 utworów (tj. 9,6%) wyświetlonych zostało od 51 do 100 razy, 26 utworów (16,7%) wyświetlonych zostało od 101 do 1000 razy, a dwa utwory (1,3%) wyświetlono ponad 1001 razy.

(np. działalność naukową AWS, produkcję programów telewizyjnych przez Fundację Lux Veritatis, funkcjonowanie klubów młodzieżowych Stowarzyszenia „Trampolina dla Polski”) lub też nawet realizowane przez nie inwestycje (budowa nowej siedziby Fundacji Mocni w Duchu) i promowanie konkretnych partii politycznych (Stowarzyszenie Przyjaciół Mediów).

Niezapewnienie warunków do obiektywnej, bezstronnej i niezależnej oceny ofert konkursowych

W ocenie NIK do niecelowego udzielenia dotacji przyczyniło się niezapewnienie warunków, które umożliwiłyby oceniającym obiektywną, bezstronną i niezależną ocenę ofert konkursowych, jak i nieprzygotowanie członków komisji konkursowych.

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

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

- Fundacja Alegoria złożyła oferty w ramach V i VII konkursu ofert na lata 2020–2023 (przeciwdziałanie). W obu ofertach zaprezentowała identyczne doświadczenie, które przez tego samego oceniającego zostało ocenione w różny sposób: w V konkursie oceniający przyznał maksymalną liczbę punktów, w VII – 58% punktów możliwych do przyznania.
- Stowarzyszenie Akademia Sportu Artura Siódmiaka złożyło dwie niemal identyczne oferty w ramach IX konkursu na lata 2022–2025 oraz X konkursu na lata 2024–2026. W IX konkursie ofert Stowarzyszenie otrzymało 61,6% możliwych do uzyskania punktów i było 13. w kolejności do dofinansowania, a finalnie nie otrzymało dotacji. W X konkursie otrzymało najwyższą ocenę ze wszystkich złożonych ofert – 89,7% możliwych do uzyskania punktów i otrzymało dofinansowanie.

- Fundacja Compassio (CXXXI konkurs ofert na lata 2022–2025 z obszaru pomocy pokrzywdzonym na prowadzenie ośrodka w Warszawie-Pradze) otrzymała 50% punktów w ramach kryterium oceny doświadczenia w obszarze realizacji zadania, pomimo iż posiadała jedynie doświadczenie w prowadzeniu ośrodka pomocy w Ostrołęce⁹⁸. Oceniający przyznane punkty uzasadnili tym, iż oba miasta zlokalizowane są w województwie mazowieckim. Z kolei Stowarzyszenie Niepokonani Polska (CVIII konkurs ofert na lata 2022–2025 z obszaru pomocy pokrzywdzonym na prowadzenie ośrodka w Gdańsku), w tym samym kryterium otrzymało zaledwie 12,5% punktów. Powodem było zbyt ogólne wskazanie obszaru dotychczasowej działalności, tj. terenu województwa pomorskiego.

NIK dostrzegła podjęte działania w zakresie realizacji wniosku pokontrolnego, w ramach których przygotowano rekomendacje dotyczące wynagrodzeń OPK i specjalistów ośrodków pomocy. Negatywnie oceniła jednak brak przygotowania analogicznego dokumentu w obszarze przeciwdziałania przyczynom przestępczości. Skoro Dysponent zdecydował się organizować konkursy umożliwiające zawieranie w ofertach propozycji różnorodnych działań, powinien był wyposażyć komisje konkursowe w narzędzia ułatwiające weryfikację ich kosztorysów. Skutkiem powyższego było przepłacanie za usługi informatyczne i roboty budowlane, co szczegółowo opisano w pkt 5.4. Informacji.

**Wprowadzenie
dodatkowego,
subiektywnego
kryterium oceny**

Ponadto w konkursach ofert od V do VIII z obszaru przeciwdziałania przyczynom przestępczości Dysponent wprowadził dodatkowe kryterium oceny, tj. ocenę ogólną oferty w postaci litery⁹⁹. Za jej pomocą członkowie komisji mieli oceniać ofertę „pod kątem jej praktyczności i wymiaru komunikacyjnego”. Ocena literowa była nadrzędna wobec kryteriów określonych w rozporządzeniu w sprawie Funduszu, a przyznana punktacja służyła jedynie do ustalenia kolejności do dofinansowania w razie uzyskania przez podmioty takiej samej oceny ogólnej. Z zeznań i wyjaśnień członków komisji wynikało jednak, że obowiązywała niepisana zasada przyznawania dotacji wszystkim podmiotom, które uzyskały tę samą literę¹⁰⁰.

⁹⁸ Wraz z LPP w: Przasnyszu, Makowie Mazowieckim, Pułtusk, Wyszowie, Myszynie i Ostrowi Mazowieckiej.

⁹⁹ Litera S oznaczała, iż oferta była szczególnie wartościowa i rekomendowana do dofinansowania w pierwszej kolejności; A – oferta była wartościowa i rekomendowana do dofinansowania; B – oferta była prawidłowa, rekomendowana do dofinansowania w przypadku dostępności środków; C – oferta nie wpisywała się bezpośrednio w cele Programu Przeciwdziałania Przyczynom Przestępczości i rekomendowano brak dofinansowania.

¹⁰⁰ Przykładowo w V konkursie były to wszystkie podmioty z oceną ogólną S, w VII – wszystkie podmioty z oceną ogólną A i wyższą.

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

Wprowadzenie oceny ogólnej skutkowało przyznawaniem dotacji podmiotom z mniejszą liczbą punktów niż oferty podmiotów, które z uwagi na przyznaną literę nie zakwalifikowały się do otrzymania dotacji¹⁰¹. I tak przykładowo w VI konkursie ofert na lata 2020–2023 dofinansowania nie otrzymała Fundacja Wspomagająca Wychowanie Archezja, której oferta uzyskała najwięcej punktów spośród wszystkich złożonych w konkursie, a w VII konkursie ofert na lata 2020–2023 – Stowarzyszenie Katolickiego Ruchu Antynarkotycznego KARAN oraz Fundacja Dajemy Dzieciom Siłę, mimo iż ich oferty otrzymały odpowiednio o 38 i 31 pkt więcej niż Fundacja Alegoria¹⁰², tj. najniżej punktowany podmiot spośród tych, którym przyznano dofinansowanie.

Zdaniem NIK dodatkowe kryterium oceny w postaci litery było ogólnikowe, nieprecyzyjne i niejednoznaczne. W konsekwencji uniemożliwiało dokonanie obiektywnej oceny ofert i realne porównanie ich wartości merytorycznej. NIK zauważa przy tym, iż ustanowienie tego kryterium i przypisanie mu nadrzędnego charakteru względem pozostałych wprowadzało w tym zakresie pełną uznaniowość i mogło finalnie ułatwiać ingerencję w oceny merytoryczne członków komisji. Mniej trudu sprawiało bowiem nakłonienie członka komisji konkursowej do zmiany oceny ogólnej na karcie oceny, zwłaszcza że nie była ona skonkretyzowana, niż nadzorowanie procesu modyfikacji pozostałych kryteriów oceny tak, aby finalnie przyznane punkty zagwarantowały dofinansowanie podmiotom wskazanym przez Dysponenta. Były Dyrektor DFS T.M. wskazał, iż system oceny ogólnej został opracowany przez byłą Zastępcę Dyrektora DFS K.K. na polecenie ówczesnej Dyrektora DFS U.D. i Podsekretarza Stanu w MS Marcina Romanowskiego.

Różnice pomiędzy
roboczymi
a oficjalnymi wersjami
kart ocen

W toku kontroli w badanych konkursach z obszaru przeciwdziałania zidentyfikowano pięć kart ocen merytorycznych sporządzonych względem czterech ofert, których wersje znajdujące się w aktach sprawy różniły się

¹⁰¹ Oceny ogólne korespondowały z przyznaną punktacją jedynie w V konkursie ofert na lata 2020–2023.

¹⁰² Maksymalnie można było otrzymać 208 pkt.

pod względem przyznanej punktacji od projektów kart przygotowanych przez oceniających i przekazanych do weryfikacji za pośrednictwem służbowych skrzynek pocztowych lub poprzez zamieszczenie ich na departamentowym dysku wspólnym¹⁰³. Oceny znajdujące się na kartach włączonych do akt sprawy wpłynęły na ostateczne wyniki konkursu i dotyczyło to ofert złożonych przez:

- Fundację Strażnik Pamięci oraz Fundację WSAA w ramach VI otwartego konkursu ofert na lata 2020-2023;
- Stowarzyszenie Absolwentów Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego w ramach VII otwartego konkursu ofert na lata 2020-2023;
- Towarzystwo Przyjaciół Ziemi Bukowskiej w Bukowsku w ramach VIII otwartego konkursu ofert na lata 2021-2025.

Członkowie komisji konkursowych nie pamiętali powodów korekt w przyznanej punktacji. Wskazywali, że mogli samodzielnie podjąć decyzję o korekcie oceny po ponownym zapoznaniu się z ofertą. Zeznawali też jednak, iż punktacja często ulegała zmianom na skutek uwag otrzymywanych od osób weryfikujących karty.

Zdaniem NIK istnieje wysokie prawdopodobieństwo, iż karty ocen merytorycznych, względem których zidentyfikowano ich wersje robocze zawierające inną punktację, niż widniejąca na oficjalnym, podpisanym dokumencie, zostały zmienione na skutek uwag otrzymanych od osób weryfikujących oceny. Ingerencję w dokonane oceny uczyniono bowiem powszechną praktyką stosowaną w DFS.

Niezapewnienie
warunków
do indywidualnej
oceny merytorycznej

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

Członkowie komisji konkursowej w trakcie sporządzania ocen mieli również możliwość konsultowania się ze sobą. Wspólne oceny zostały sporządzone przez parę oceniających w konkursach CXX, CXXVIII i CXXXI

¹⁰³ Dotyczy projektów kart ocen, względem których nie zidentyfikowano poleceń wydanych za pośrednictwem służbowych skrzynek pocztowych lub w formie komentarzy na elektronicznej wersji karty.

**Konsultacje ocen
z osobą nienależącą
do komisji
konkursowej**

na lata 2022–2025 z obszaru pomocy pokrzywdzonym na prowadzenie ośrodków odpowiednio w Zamościu, Ostrołęce i Warszawie-Pradze¹⁰⁴.

Stwierdzono również przypadek konsultacji projektu karty oceny merytorycznej pomiędzy członkiem komisji konkursowej a osobą, która później objęła stanowisko zastępcy dyrektora DFS, jednak w chwili konsultowania karty, tj. w dniu 6 sierpnia 2020 r. nie była pracownikiem ani DFS, ani innej komórki organizacyjnej Ministerstwa Sprawiedliwości¹⁰⁵.

NIK negatywnie oceniła wszelkie konsultacje dokonywane w procesie oceny ofert, zarówno te pomiędzy osobą oceniającą a sprawdzającą karty, jak i pomiędzy parami osób przypisanych do oceny tych samych ofert. Powyższe działania stały bowiem w sprzeczności z niezależną, bezstronną i obiektywną oceną ofert. Przeczyły również zasadzie przejrzystości procesu wydatkowania środków publicznych, która powinna być w takiej sytuacji oczywistym standardem postępowania.

**Przyznawanie
dofinansowania na
zadania niezgodne
z koncepcją SMART**

W badanych konkursach z obszaru przeciwdziałania przyczynom przestępczości kontrola wykazała ponadto przypadki przyznawania dotacji podmiotom, które wskazały w ofertach cele główne i szczegółowe zadań niezgodne z koncepcją SMART¹⁰⁶. Dotyczyło to m.in.: ofert złożonych przez Fundację Lux Veritatis i Stowarzyszenie Fidei Defensor¹⁰⁷ w ramach V konkursu ofert na lata 2020–2023 czy Fundację Active Society Foundation¹⁰⁸ w ramach IX konkursu na lata 2022–2025. Członkowie komisji konkursowych nie posiadali wytycznych, na podstawie których mieliby nie rekomendować przyznania dotacji z uwagi na niewpisywanie się celów proponowanych zadań w koncepcję SMART. Jako że w DFS nie stosowano praktyki korekty celu głównego i celów szczegółowych, to brak spełnienia tego wymogu skutkował po prostu przyznaniem mniejszej liczby punktów w kryterium jakości oferty.

W ocenie NIK przyznawanie dofinansowania podmiotom, których oferty nie spełniały kryterium SMART utrudniało weryfikację, już na etapie konkursu, czy proponowany projekt, a jeśli tak to w jakim stopniu wpisuje się w cele Funduszu. Analogicznie brak konkretnych i mierzalnych celów

¹⁰⁴ W okresie pomiędzy 10 a 29 grudnia 2021 r. para oceniających korzystając ze służbowych skrzynek pocztowych wymieniła pomiędzy sobą korespondencję, w której uzgadniała jakie oceny przyznać poszczególnym ofertom.

¹⁰⁵ Do 17 maja 2020 r. zajmowała w DFS stanowisko naczelnika Wydziału Pomocy Postpenitencjarnej oraz Obsługi Naborów Wniosków, a od 7 listopada 2022 r. objęła stanowisko zastępcy dyrektora DFS.

¹⁰⁶ Cel powinien być: konkretny, mierzalny, osiągalny, istotny/realistyczny i określony w czasie.

¹⁰⁷ Wcześniejsza nazwa stowarzyszenia, w tym funkcjonująca w trakcie trwania postępowania konkursowego, to Stowarzyszenie Nowy Koliber.

¹⁰⁸ Wcześniejsza nazwa Fundacji w tym funkcjonująca w trakcie trwania postępowania konkursowego to Fundacja Aktywność.

**Brak weryfikacji
zasobów rzeczowych
i kadrowych
oferentów**

uniemożliwiało na etapie rozliczania umów weryfikację, czy dotowane projekty osiągały zakładane cele.

Członkowie komisji konkursowej nie weryfikowali również zasobów rzeczowych i kadrowych, które zostały wykazane w ofertach. Dokonując oceny tych kryteriów opierali się wyłącznie na oświadczeniach oferentów. W efekcie te elementy oferty były pozytywnie oceniane, mimo iż w rzeczywistości podmiot nie dysponował deklarowanym zasobem. W toku kontroli w obszarze przeciwdziałania zidentyfikowano bowiem przypadki wykazania w ofertach konkursowych osób, które miały realizować zadania, chociaż o tym nie wiedziały¹⁰⁹. W obszarze pomocy pokrzywdzonym zidentyfikowano natomiast przypadek zmiany deklarowanych w ofercie konkursowej lokalizacji sześciu z dziewięciu przewidzianych do utworzenia Lokalnych Punktów Pomocy. Zmiana została zgłoszona przez podmiot trzy tygodnie po podpisaniu umowy dotacji (Stowarzyszenie Integracja na Plus, CVIII otwarty konkurs ofert na lata 2022–2025 na prowadzenie Ośrodka w Gdańsku wraz z lokalnymi punktami pomocy).

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

**Przyznanie
dofinansowania
podmiotom
niespełniającym
warunków konkursu**

W obszarze pomocy pokrzywdzonym przestępstwem zidentyfikowano dwa konkursy ofert (25% badanych konkursów w tym obszarze), w których dotacje przyznano w oparciu o oferty niespełniające warunków konkursu lub oferty niespełniające kryteriów¹¹⁰ podlegających ocenie na podstawie § 27 rozporządzenia w sprawie Funduszu. I tak:

- w LXXXV konkursie ofert na lata 2022–2025 dofinansowanie otrzymało Stowarzyszenie SOS dla Rodziny, którego oferta nie spełniała warunku określonego w § 6 ust. 16 ogłoszenia konkursowego zakazującego łączenia funkcji w projekcie¹¹¹;
- w CXVI konkursie ofert na lata 2022–2025 dofinansowanie otrzymało PORSO, mimo iż w ofercie wskazało wzajemnie wykluczające się dane

¹⁰⁹ Np. oferta Fundacji Altum złożona w ramach II otwartego konkursu ofert na lata 2019–2023.

¹¹⁰ Dotyczy przypadków, w których oferta otrzymała 0 pkt w ocenie poszczególnych kryteriów.

¹¹¹ W ofercie połączono w przypadku jednej osoby funkcję prawnika i osoby pierwszego kontaktu; w przypadku czterech osób – psychologa/psychiatry/psychotraumatologa, itp. i osoby pierwszego kontaktu. Oferta została w tym zakresie zmieniona na etapie realizacji umowy.

liczbowe dotyczące zaplanowanych do osiągnięcia celów, rezultatów i produktów zadania.

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

**Modyfikacje ocen
po zakończonych
konkursach**

Kontrola wykazała również dwa przypadki modyfikacji kart ocen merytorycznych po upływie 3 miesięcy i 1,5 miesiąca od zakończenia postępowań konkursowych¹¹². Dotyczyły one ocen oferty złożonej przez Katolickie Stowarzyszenie Pomocy Osobom Potrzebującym "AGAPE" w ramach VIII konkursu na lata 2021–2025 z obszaru przeciwdziałania przyczynom przestępczości) oraz wszystkich ofert złożonych przez podmioty w ramach CVIII konkursu na lata 2022–2025 z obszaru pomocy pokrzywdzonym. Potrzebę modyfikacji uzasadniano błędami rachunkowymi popełnionymi na etapie zliczania punktacji podczas sporządzania protokołu i nierzetelnym sporządzeniem kart. W ocenie NIK okoliczności te nie uzasadniały modyfikacji kart ocen po zakończeniu postępowań konkursowych. Tym bardziej, iż to pierwotnie sporządzone karty były brane pod uwagę na etapie rozstrzygnięcia konkursu i miały wpływ na jego wyniki. NIK zwróciła przy tym uwagę, iż pomimo dokonanych modyfikacji 3 miesiące i 1,5 miesiąca od zakończenia postępowań konkursowych, na dokumentach zamiast dat w jakich dokumenty te przybrały ostateczny kształt, wskazano daty sugerujące, iż zostały one wytworzone w trakcie trwania konkursów. Fakt, iż takie działania miały miejsce świadczy o braku nadzoru Dysponenta nad przebiegiem postępowań konkursowych i czynnościami wykonywanymi w związku z nimi.

**Nierzetelne
przygotowanie prac
komisji konkursowych**

NIK negatywnie oceniła również nierzetelne przygotowanie prac komisji konkursowych. Świadczyły o nim liczne błędy stwierdzone w prowadzonej dokumentacji odwzorowującej przebieg poszczególnych konkursów ofert.

**Niezgodność ocen
wskazanych
w protokołach
z przebiegu
konkursów z tymi
przyznanymi przez
komisję**

Kontrola wykazała przypadki wskazania w protokole z przebiegu konkursu wyników, które nie znajdowały odzwierciedlenia w sporządzonych kartach ocen merytorycznych. Jeden z nich skutkował przyznaniem

¹¹² Liczone od daty sporządzenia protokołu z przebiegu konkursu.

dofinansowania¹¹³ i dotyczył oferty złożonej przez Stowarzyszenie Wspierania Aktywności „Bona Fides” w ramach VII konkursu ofert na lata 2020–2023 (przeciwdziałanie). Gdyby w protokole podano ocenę literową wynikającą z kart ocen merytorycznych znajdujących się w aktach, podmiot nie otrzymałby dotacji z uwagi na zbyt niską ocenę literową¹¹⁴. NIK ustaliła, iż na dysku wspólnym w folderze dedykowanym VII konkursowi ofert zapisano robocze wersje kart, których suma punktów odpowiadała punktacji podanej w protokole. Do sporządzenia protokołu mogły więc zostać wykorzystane robocze wersje kart, zamiast tych podpisanych i dołączonych do akt sprawy.

**Daty sporządzenia
kart ocen
merytorycznych
późniejsze, niż daty
zakończenia
konkursów**

Stwierdzono ponadto, że na ośmiu¹¹⁵ kartach ocen merytorycznych widniała data ich sporządzenia¹¹⁶ późniejsza niż data opracowania protokołów z przebiegu konkursów i podjęcia decyzji o przyznaniu dotacji. Na pięciu¹¹⁷ z tych kart data ta była również późniejsza niż data publikacji wyników konkursu. Oceniający nie pamiętali, aby sporządzili jakiekolwiek oceny po zakończeniu prac komisji konkursowych. Podanie na dokumentach dat późniejszych niż data, w której został sporządzony protokół, mogło wynikać z dokonywanych później poprawek. NIK ustaliła, że robocze wersje dwóch kart ocen merytorycznych¹¹⁸ faktycznie zostały opracowane przed sporządzeniem protokołu. Zostały one zachowane na departamentowym dysku wspólnym, były identyczne co karty podpisane znajdujące się w aktach sprawy, a ostatnia data edycji wskazywała, że zostały przygotowane w toku postępowania konkursowego. W pozostałych przypadkach robocze wersje kart były dodatkowo modyfikowane w datach jeszcze późniejszych niż te widniejące na kartach znajdujących się w aktach sprawy.

¹¹³ Dwa pozostałe przypadki nie miały wpływu na wyniki konkursu. Oba miały miejsce w VIII konkursie ofert na lata 2021–2025 (przeciwdziałanie) i polegały na błędnym zsumowaniu punktów z kart ocen merytorycznych. Jeden z nich dotyczył oceny oferty Fundacji CPPiPP, drugi - Katolickiego Stowarzyszenia Pomocy Osobom Potrzebującym „AGAPE”.

¹¹⁴ W protokole wskazano, iż oferta Stowarzyszenia otrzymała łącznie 176 punktów i ocenę literową A+. Tymczasem z kart ocen merytorycznych wynikało, iż łączna suma punktów wynosiła 148, a suma ocen literowych B+. Wskazanie w protokole zawyżonej punktacji, na podstawie której Dysponent podejmował decyzję o przyznaniu dofinansowania, skutkowało przyznaniem dotacji podmiotowi. Dotacje otrzymały bowiem podmioty, których oferty zostały ocenione na literę A i wyższą.

¹¹⁵ Oceny ofert złożonych przez Stowarzyszenie SOS dla Rodziny i Stowarzyszenie Płomień Radości w ramach LXXXV konkursu ofert na lata 2022–2025 z obszaru pomocy pokrzywdzonym oraz oceny ofert złożonych przez Fundację Active oraz Fundację Instytut Suwerenności i Dziedzictwa w Europie w ramach IX konkursu ofert na lata 2022–2025 z obszaru przeciwdziałania przyczynom przestępczości.

¹¹⁶ Daty na kartach widniejące obok podpisów osób oceniających.

¹¹⁷ Wszystkie karty sporządzone względem ofert złożonych w ramach LXXXV konkursu ofert na lata 2022–2025 z obszaru pomocy pokrzywdzonym oraz jedna karta sporządzona względem oferty złożonej przez Fundację Active w ramach IX konkursu ofert na lata 2022–2025 z obszaru przeciwdziałania przyczynom przestępczości.

¹¹⁸ Jednej sporządzonej względem oferty złożonej przez Fundację Active i jednej względem oferty złożonej przez Fundację Instytut Suwerenności i Dziedzictwa w Europie.

Ponadto na łącznie 13 kartach ocen merytorycznych (10% badanych kart sporządzonych w konkursach z obszaru przeciwdziałania) oceniający nie wskazali dat sporządzenia kart¹¹⁹. Nie pamiętali oni powodów niepodania dat sporządzenia kart, albo wyjaśniali, iż mogli sporządzać ocenę pracując zdalnie, a po powrocie do pracy stacjonarnej, kiedy to składali podpisy na wydrukowanych kartach, najprawdopodobniej zapomnieli, kiedy konkretnie sporządzili oceny, w związku z czym nie uzupełnili kart w tym zakresie.

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

Z wyjaśnień oceniającego i przewodniczącej komisji konkursowej wynikało, że pierwotnie sporządzona karta oceny merytorycznej zaginęła, a członek komisji konkursowej został poproszony o jej ponowne dostarczenie. Po odnalezieniu karty w aktach sprawy przez pomyłkę zamieszczono obie wersje.

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

¹¹⁹ W V konkursie ofert na 3 kartach nie wskazano dat sporządzenia ocen; w VI konkursie ofert na 7 kartach; w VII konkursie ofert na 3 kartach.

**Braki w aktach
dokumentujących
przebieg konkursów**

wprowadzania ocen do systemu dopiero po zakończeniu poszczególnych postępowań konkursowych.

Kontrola wykazała również, że w aktach sprawy VI konkursu ofert na lata 2020–2023 (przeciwdziałanie) brakowało łącznie czterech kart ocen merytorycznych, które zostały lub powinny być zostać sporządzone względem ofert złożonych przez Fundację PPP (brak jednej karty), Radio Warszawa (brak jednej karty), MOW im. Św. Faustyny (brak obu kart). W toku kontroli zapewniano, że karty istniały w wersji papierowej, a brak możliwości ich odnalezienia wynikał z częstych zmian opiekunów projektów, przygotowywania dokumentacji do różnych instytucji kontrolnych oraz przenoszenia dokumentacji pomiędzy pokojami. Jednak były opiekun podmiotów, które otrzymały dofinansowanie w ramach VI konkursu ofert zeznał, że w niektórych aktach sprawy brakowało kart ocen merytorycznych ofert konkursowych. Fakt ten zgłaszał przełożonym, ale do końca swojego zatrudnienia w DFS nie otrzymał brakujących dokumentów.

Brakujące karty nie zostały również odnalezione do zakończenia czynności kontrolnych. NIK zidentyfikowała natomiast 14 roboczych wersji ocen przygotowanych względem ofert złożonych przez FPPP, Radio Warszawa i MOW. Nazwy plików i dane zawarte na pierwszych stronach roboczych dokumentów wskazywały, iż te same projekty zostały przygotowane przez różnych członków komisji konkursowej niebędących pracownikami DFS. Natomiast z metadanych plików wynikało, iż autorem wszystkich dokumentów, a zarazem osobą, która jako ostatnia je modyfikowała, była ówczesna Naczelnik Wydziału Obsługi Programów. Zeznała ona, że nigdy nie sporządziła karty za inną osobę, a jej nazwisko figurowało w metadanych ponieważ mogła dokonywać korekt stylistycznych.

W ocenie NIK powyższe ustalenia wskazują na prawdopodobieństwo iż brakujące karty nigdy nie znajdowały się w aktach sprawy, a członkowie komisji spoza DFS, wskazani w dokumencie jako oceniający, nie byli autorami ocen.

Stwierdzono również, iż w aktach sprawy prowadzonych dla VII, VIII i IX konkursów ofert brakowało łącznie 26 oświadczeń dotyczących bezstronności¹²⁰, o których mowa w § 18 ust. 4 rozporządzenia w sprawie Funduszu. Wyjaśniano, że braki mogły wynikać z zaginięcia dokumentów lub omyłkowego dołączenia ich do akt innej sprawy.

¹²⁰ W aktach sprawy VII konkursu ofert brakowało oświadczeń 12 spośród 41 członków komisji konkursowej; VIII konkursu ofert – 9 spośród 36 członków komisji konkursowej; IX konkursu ofert – 5 spośród 32 członków komisji konkursowej.

**Nieprzestrzeganie
zasady jawności
środków publicznych**

Ponadto 46 oświadczeń¹²¹ zostało złożonych w czasie, w którym podmioty miały jeszcze możliwość składania ofert. Tym samym członkowie komisji w chwili składania oświadczeń nie mogli stwierdzić, iż nie występowały okoliczności, które powodowałyby konieczność ich wyłączenia z oceny.

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

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

- informacji na temat kwot dotacji przyznanych poszczególnym podmiotom;
- informacji na temat zwiększenia puli środków przeznaczonych pierwotnie na dotacje w ramach danego konkursu ofert¹²².

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

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

W ocenie NIK poprzedni Dysponent Funduszu stworzył system konkursów, które stanowiły w części przypadków pretekst do transferowania środków publicznych do określonej grupy podmiotów. Dotyczyło to przede wszystkim konkursów organizowanych w obszarze przeciwdziałania przestępczości, w którym stwierdzono największą liczbę nieprawidłowości, ale także niektórych konkursów w obszarze pomocy pokrzywdzonym, czego przykładem była dotacja udzielona Fundacji

¹²¹ W VIII konkursie ofert 24 na 36 członków komisji konkursowej złożyło oświadczenia w czasie, w którym podmioty miały jeszcze możliwość składania ofert w systemie; IX konkursu ofert – 22 na 32 członków komisji konkursowej. Ponadto w VII konkursie ofert jeden z członków komisji konkursowej nie podał daty złożenia podpisu, co uniemożliwiło weryfikację, czy w chwili złożenia oświadczenia członek komisji konkursowej mógł wiedzieć o występowaniu lub nie okoliczności, o których mowa w § 18 ust. 3 rozporządzenia w sprawie Funduszu.

¹²² Dotyczy wszystkich badanych przez NIK konkursów z zakresu przeciwdziałania przyczynom przestępczości oraz X konkursu na lata 2024–2026 (przeciwdziałanie). Łączna pula środków zaplanowana według ogłoszeń konkursowych na udzielenie dotacji w ramach konkursów w obszarze przeciwdziałania przestępczości wynosiła pierwotnie 106 mln zł. W trakcie trwania postępowań konkursowych Dysponent Funduszu podejmował decyzje o zwiększeniu puli środków. Zwiększenie nastąpiło łącznie o 99 757 321,45 zł, tj. o 94% w stosunku do pierwotnie zaplanowanej kwoty.

Profeto.pl. Natomiast starania kolejnego Dysponenta Funduszu nie były wystarczające, aby mogły przyczynić się do naprawy zastanej sytuacji. Nie podjął on bowiem żadnej decyzji, czy to prowadzącej do wyłączenia obszaru przeciwdziałania z zakresu zadań Funduszu, czy to doprecyzowania zasad organizacji konkursów z tego zakresu, w tym w szczególności określenia rodzaju przestępstw, którym miałyby zapobiegać ewentualne projekty. Z kolei w obszarze pomocy pokrzywdzonym, pomimo rezygnacji części wykonawców z prowadzenia ośrodków pomocy, nie uzupełnił braków w funkcjonującej sieci. Uznał bowiem, że dotychczasowe konkursy obciążone były błędami. Nie podjął jednak próby usunięcia zidentyfikowanych nieprawidłowości, tylko skoncentrował się na utworzeniu nowego rodzaju placówek pomocowych¹²³.

5.4. REALIZACJA, ROZLICZENIE I KONTROLE UMÓW DOTACJI

Skala umów dotacji udzielonych przez Dysponenta

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

- pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem, świadkom oraz osobom im najbliższym – zawarto 1 334 umowy na kwotę 402 752,9 tys. zł¹²⁴,
- pomocy osobom pozbawionym wolności, zwalnianym z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz osobom im najbliższym – zawarto 32 umowy na łączną kwotę 30 246,1 tys. zł¹²⁵,
- przeciwdziałania przyczynom przestępczości – zawarto 799 umów na kwotę 148 518 tys. zł¹²⁶.

Ww. umowy oraz umowy zawarte przed 2021 r., ale obowiązujące w okresie objętym kontrolą¹²⁷, angażowały środki Funduszu w łącznej wysokości 869 311,3 tys. zł, w tym:

¹²³ Czterech beneficjentów dotacji zrezygnowało z prowadzenia ośrodków pomocy w związku ze wstrzymaniem wypłat kolejnych transz dotacji. W marcu 2024 r. Dysponent opublikował dwa ogłoszenia na prowadzenie ośrodków pomocy pokrzywdzonym (wraz z punktami lokalnymi) w Radomiu i Kielcach. Odwołał je jednak na dzień przed upływem terminu na składanie ofert, co uzasadnił „względnymi formalno-organizacyjnymi”. Na stronie internetowej opublikował komunikaty, w których zapewnił o ponownej organizacji konkursów w terminie późniejszym. Zamiast tego dwa miesiące później Dysponent zorganizował 10 konkursów, w oparciu o które miały powstać zupełnie nowe placówki pomocy. Nie podjął natomiast innych działań, które miałyby uzupełnić braki w istniejącej sieci pomocy pokrzywdzonym.

¹²⁴ Według sposobu wyłonienia wykonawcy: konkurs ofert – 48 umów na kwotę 291 236,5 tys. zł (kwota zawiera zwiększenie dotacji dla Fundacji Compassio na prowadzenie Ośrodka Pomocy w Ostrołęce i Fundacji Iwo – Doradztwo Obywatelskie na prowadzenie Linii Pomocy Pokrzywdzonym), tzw. tryb pozanaborowy – 1286 umów na kwotę 111 516,5 tys. zł.

¹²⁵ Wykonawcy wyłonieni zostali wyłącznie w trybie konkursu ofert.

¹²⁶ Według trybu wyłonienia wykonawcy: konkurs ofert – 25 umów na kwotę 107 568,3 tys. zł; nabór wniosków – 757 umów na kwotę 8 887,1 tys. zł; tzw. tryb pozanaborowy – 17 umów na kwotę 32 062,6 tys. zł.

¹²⁷ Łącznie 2 296 umów.

- w obszarze pomocy pokrzywdzonym przestępstwem – 1 394 umowy na kwotę 583 139,4 tys. zł¹²⁷. Wartość faktycznie wypłaconych środków wyniosła 482 509,2 tys. zł;
- w obszarze pomocy postpenitencjarnej - 69 umów dotacji na łączną kwotę 46 981,5 tys. zł¹²⁸. Wartość faktycznie udzielonego (wypłaconego) dofinansowania wyniosła 36 509,2 tys. zł;
- w obszarze przeciwdziałania przyczynom przestępczości – 833 umowy dotacji¹²⁹ na łączną kwotę 239 190,4 tys. zł.

NIK zauważa, że z wypłaconej kwoty 482 509,2 tys. zł na pomoc osobom pokrzywdzonym tylko 304 634,6 tys. zł (63,1%) dotyczyło bezpośredniej pomocy udzielonej w ramach Sieci Pomocy Osobom Pokrzywdzonym. W tym obszarze sfinansowano również inne zadania w łącznej kwocie 177 874,6 tys. zł, których realizacja w ograniczonym stopniu była związana z ww. celem Funduszu. Dotyczyło to m.in.: wsparcia Ochotniczych Straży Pożarnych (88 588,2 tys. zł), jednostek ochrony zdrowia (23 198,9 tys. zł) oraz budowy specjalistycznego centrum pomocy „Archipelag – Wyspy wolne od przemocy” w Warszawie (66 087,5 tys. zł). **Odnosząc się do dwóch pierwszych wymienionych powyżej przykładów, w ocenie NIK, należy powtórzyć stanowisko wyrażone po zakończeniu poprzedniej kontroli Funduszu, tj. że były to wydatki istotne społecznie, natomiast ich związek z pomocą pokrzywdzonym był znikomy i nie powinny być one finansowane z tego źródła. Jednoznacznie negatywnie NIK oceniła natomiast budowę specjalistycznego centrum pomocy, gdzie ponad 97% środków z dotacji zaplanowano na inwestycję budowlaną, a finalnie ze względu m.in. na wady zakupionej działki nie udzielono pomocy ani jednej osobie, co opisano w pkt 5.4.2 Informacji.**

W obszarze przeciwdziałania przyczynom przestępczości sfinansowano działania, które co do zasady nie miały bezpośredniego związku z tym celem, w szczególności szereg inicjatyw o charakterze edukacyjno-informacyjnym, badania naukowe oraz budowę Wielofunkcyjnego Ośrodka Szkoleniowego. Dysponent udzielił także wsparcia finansowego na:

- organizację, przeprowadzanie akcji i przedsięwzięć informacyjnych, a także zakup urządzeń i wyposażenia dla kół gospodyń wiejskich;
- zakup sprzętu niezbędnego do prowadzenia zajęć sportowych dla dzieci i młodzieży dla klubów sportowych;

¹²⁷ Według sposobu wyłonienia wykonawcy: konkurs ofert – 107 umów na kwotę 470 142,3 tys. zł oraz tzw. tryb pozanaborowy – 1287 umów na kwotę 112 997,1 tys. zł.

¹²⁸ Wykonawcy wyłonieni zostali wyłącznie w trybie otwartego konkursu ofert.

¹²⁹ Według sposobu wyboru wykonawcy: konkurs ofert – 51 umów na kwotę 186 392,8 tys. zł, nabór wniosków – 757 umów na kwotę 8 887,1 tys. zł; tzw. tryb pozanaborowy – 25 umów na kwotę 43 910,5 tys. zł.

- działania związane z zaprojektowaniem lub budową infrastruktury drogowej zwiększającej bezpieczeństwo ruchu drogowego, tj. budowę chodnika;
- zabezpieczenia antywłamaniowe obiektów sakralnych.

Zdaniem NIK powyższe działania, co do zasady, nie były ukierunkowane lub tylko w ograniczonym stopniu na przeciwdziałanie przyczynom przestępczości. Cel przeciwdziałania przestępczości był bowiem szeroko rozumiany przez Dysponenta, a w połączeniu ze stwierdzoną uznaniowością przy wyborze beneficjentów dotacji oznaczało to rozdysponowywanie środków Funduszu na dowolnie określone zadania.

Skala badań kontrolnych

Szczegółowym badaniem objęto 30 umów¹³¹ o powierzenie realizacji zadań w poszczególnych obszarach działania Funduszu Sprawiedliwości, w ramach których Dysponent udzielił wykonawcom dofinansowania w łącznej kwocie 263 667 tys. zł, co stanowiło 30,3% ogólnej wartości umów obowiązujących w badanym okresie.

5.4.1. POMOC OSOBOM POZBAWIONYM WOLNOŚCI, ZWALNIANYM Z ZAKŁADÓW KARNYCH I ARESZTÓW ŚLED CZYCH ORAZ OSOBOM IM NAJBLIŻSZYM – POMOC POSTPENITENCJARNA

Próba kontrolną NIK objęto trzy umowy¹³² o powierzenie realizacji zadań z zakresu pomocy postpenitencjarnej zawarte w 2023 r. Łączna wartość przyznanych dotacji celowych w ramach zbadanych umów wyniosła 3142,5 tys. zł, przy czym w okresie objętym kontrolą wypłacono kwotę 1944,5 tys. zł¹³³, z czego rozliczono 727,8 tys. zł¹³⁴.

W ramach zbadanych umów wykonawcy zobowiązali się do zrealizowania zadań polegających w szczególności na: zapewnieniu czasowego zakwaterowania dla osób opuszczających zakłady karne i areszty śledcze; organizowaniu i finansowaniu poradnictwa prawnego, promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej; organizowaniu i finansowaniu programów podnoszących kompetencje społeczne, mających na celu przeciwdziałanie czynnikom kryminogennym, a zwłaszcza agresji i przemocy, w tym przemocy w rodzinie oraz problemom uzależnień;

¹³¹ Umowy zbadano u Dysponenta i beneficjentów dotacji.

¹³² Umowa nr DFS-V.7222.14.2023 z dnia 28 marca 2023 r. zawarta z Fundacją Dies Mei na kwotę 1050 tys. zł., umowa nr DFS-V.7222.15.2023 zawarta ze Stowarzyszeniem EMAUS z dnia 15 marca 2023 r. na kwotę 1042,5 tys. zł. oraz umowa nr DFS-V.7222.12.2022 z dnia 7 marca 2023 r. zawarta z Fundacją Lumus na kwotę 1050 tys. zł.

¹³³ Dotacja wypłacono w latach 2023–2024.

¹³⁴ Według stanu na dzień 9 maja 2025 r.

pokrywaniu kosztów związanych z organizacją i udzielaniem pomocy rzeczowej.

Zdjęcia nr 1–4

Stacjonarny Ośrodek Readaptacji dla byłych osadzonych przy ul. Sandomierskiej 55 w Gdańsku prowadzony przez Stowarzyszenie EMAUS



Źródło: materiały z kontroli NIK.

Pozytywna ocena realizacji zadań przez Stowarzyszenie EMAUS

Z ustaleń kontroli wynika, że tylko Stowarzyszenie EMAUS realizowało zadania objęte umową w ramach stacjonarnego ośrodka readaptacji dla byłych osadzonych, w którym zapewniano nocleg i utrzymanie osób objętych pomocą. Podmiot dysponował potencjałem kadrowym, organizacyjnym oraz doświadczeniem zapewniającym prawidłową realizację zadań powierzonych mu przez Dysponenta Funduszu, a wydatkowanie dotacji przebiegało, co do zasady, zgodnie z postanowieniami zawartej umowy. Stwierdzono, że realizacja wskaźników¹³⁵ dotyczących wsparcia dla osób zwalnianych z ZK, udzielania całodobowego schronienia i pokrywania kosztów zakwaterowania¹³⁶, promocji zatrudnienia, aktywizacji zawodowej, podnoszenia kompetencji społecznych nie była zagrożona. Poziom realizacji pozostałych wskaźników w ograniczonym stopniu zależał od działań Stowarzyszenia (wsparcie dla osób przebywających w ZK, leczenie specjalistyczne lub rehabilitacja oraz liczba osób najbliższych, którym podmiot planuje udzielić wsparcia) lub był możliwy do osiągnięcia w przypadku zintensyfikowania działań (prowadzenie szkoleń i kursów zawodowych oraz udzielanie pomocy rzeczowej). Stwierdzone

¹³⁵ Według stanu na dzień 30 czerwca 2024 r. (tj. połowa okresu obowiązywania umowy).

¹³⁶ Stowarzyszenie udzieliło całodobowego schronienia 67 osobom.

Brak aktywizacji zawodowej byłych więźniów i promocji zatrudnienia wśród osadzonych

nieprawidłowości nie miały wpływu na realizację zadań przez Stowarzyszenie i dotyczyły m.in. przekroczenia określonego w umowie limitu kosztów administracyjnych (5,1 tys. zł) oraz niezamieszczenia plakatu informującego o sfinansowaniu zadania ze środków Funduszu¹³⁷.

Istotne nieprawidłowości zostały natomiast zidentyfikowane w toku kontroli umowy dotyczącej pomocy postpenitencjarnej realizowanej przez Fundację Dies Mei. Według zaakceptowanej przez Dysponenta oferty podmiot zobowiązany był do realizacji aktywizacji zawodowej skoncentrowanej na pracy z byłymi osadzonymi, informowaniu o dostępnych formach i instytucjach pomocowych oraz zaplanowaniu w sposób profesjonalny i merytoryczny indywidualnego programu pomocy oraz utrzymywania kontaktu z byłymi osadzonymi w celu udzielenia im pomocy socjalnej. Faktyczne działania w tym zakresie dla byłych osadzonych ograniczały się do wyszukiwania zbiorczych ofert pracy i trzykrotnego udzielenia wsparcia przy opracowaniu CV przez specjalistę. Natomiast we wszystkich zbadanych przypadkach pomoc obejmująca aktywizację zawodową i promocję zatrudnienia dla osadzonych została odnotowana w kartach pomocy pomimo, iż specjalista z tego zakresu faktycznie nie uczestniczył w tych szkoleniach. Podpisy beneficjentów pomocy potwierdzające udzieloną ww. pomoc na kartach były zaś pozyskiwane od beneficjentów pomocy przed odnotowaniem na kartach zakresu wsparcia, liczby godzin i łącznego kosztu. Stwierdzono również przypadki wpisywania w kartach czasu pracy specjalisty ds. aktywizacji, który przekraczał dobowy wymiar godzinowy oraz korygowania karty¹³⁸ w zakresie wymiaru czasu udzielonej pomocy, tak aby dopasować udzieloną pomoc do wysokości wynagrodzenia specjalisty. **W konsekwencji, taki sposób dokumentowania¹³⁹ nie odzwierciedlał faktycznie udzielonej pomocy postpenitencjarnej oraz nie pozwalał na ocenę racjonalności i efektywności poniesionych wydatków, a tym samym ich kwalifikowalności.**

Ponadto, pomoc udzielana przez Fundację Dies Mei nie była zależna od czasu pobytu wnioskodawcy w jednostce penitencjarnej¹⁴⁰. Beneficjenci pomocy, którzy byli osadzeni przez okres wynoszący tylko od trzech do 10 dni (cztery osoby) otrzymali pomoc w zbliżonej formie jak osoby długotrwale przebywające w jednostkach penitencjarnych, w tym m.in.: aktywizację zawodową, szkolenia z zakresu kompetencji społecznych, indywidualne porady psychologiczne, bony żywnościowe oraz dopłaty do czynszu.

¹³⁷ W trakcie czynności kontrolnych Stowarzyszenie zamieściło plakat.

¹³⁸ Tj. uzupełnienie karty w sposób nietrwały, a następnie po uzyskaniu podpisów beneficjenta, dokonanie zmiany danych w niej zawartych.

¹³⁹ Na podstawie postanowień umowy Fundacja była zobowiązana do udokumentowania wydatków ponoszonych na realizację zadania.

¹⁴⁰ Czas osadzenia 97 wnioskodawców zwolnionych z ZK/AŚ wynosił od 3 do 9429 dni.

Zastrzeżenia NIK budzi również sposób realizacji zadania polegającego na sfinansowaniu kosztów czasowego zakwaterowania lub udzieleniu czasowego schronienia dla byłych osadzonych i ich najbliższych przez Fundację Dies Mei oraz Fundację LUMUS. Szczegółowe badanie wykazało, że w rzeczywistości realizacja tego zadania polegała na refundacji czynszów wynajmowanych pomieszczeń po okazaniu przez beneficjenta pomocy umowy najmu, bądź po opłaceniu wystawionej na fundację faktury za pobyt. W złożonej ofercie Fundacja Dies Mei zadeklarowała, że dysponuje dwoma mieszkaniami o powierzchni min. 50 m² wymagającymi remontu, które w razie potrzeby będą mogły być udostępnione byłym osadzonym i ich najbliższym. Do zakończenia kontroli Fundacja Dies Mei nie uruchomiła jednakże pomocy w tej formie i ograniczyła się jedynie do dopłat do czynszów najmu. W konsekwencji takie działanie spowodowało, że niektóre osoby opuszczające zakłady karne zawierały m.in. fikcyjne umowy najmu z krewnymi, osobami najbliższymi lub znajomymi. Zbadana próba dopłat do czynszu potwierdziła, że m.in.:

1. Fundacja Lumus, dokonała refundacji najmu lokalu za pełne trzy miesiące pomimo, iż faktycznie najemca (narzeczony córki) mieszkał w wynajmowanym pokoju tylko dwa miesiące (w lipcu i sierpniu 2023 r.) oraz jeden lub dwa dni w czerwcu. Stwierdzono również przypadki najmu całego mieszkania, mimo że mieszkała w nim wynajmująca i była przekonana, że udostępnia jedynie pokój, a nie całe mieszkanie. Ponadto zidentyfikowano zwrot najemcy środków otrzymanych z Fundacji przez wynajmującego na jego prośbę (0,9 tys. zł), który był jednocześnie znajomym wynajmującego i mieszkał w tym mieszkaniu dużo wcześniej, a umowa najmu została zawarta, aby były osadzony otrzymał pieniądze z Fundacji.
2. Fundacja Dies Mei sfinansowała najem lokalu, pomimo iż wynajmujący nie zawarł żadnej umowy najmu i nie był właścicielem rachunku bankowego, na który Fundacja przelała środki oraz przypadki najmu lokali, do których wynajmujący nie mieli tytułu prawnego.

W ocenie NIK taka forma pomocy i charakter finansowania najmu w ramach pomocy postpenitencjarnej na podstawie okazania umowy najmu nie gwarantowały racjonalnego i efektywnego wydatkowania środków z dotacji. Zamiast readaptacji, utrwały one u byłych osadzonych tendencje do popełniania czynów karalnych.

Ustalono ponadto, że w wyniku wyboru wykonawcy na dostawę bonów towarowych, który nie spełniał warunków określonych w zapytaniu ofertowym¹⁴¹, Fundacja Lumus wydatkowała niezgodnie z umową dotacji

¹⁴¹ Fundacja w zapytaniu ofertowym wskazała, że każdy bon winien być oznaczony zakazem sprzedaży wyrobów tytoniowych i alkoholowych na jego podstawie.

kwotę 22,5 tys. zł na zakup kuponów podarunkowych¹⁴², które umożliwiały zakup innych produktów niż określone w umowie dotacji i nie były niezbędne do realizacji zadania, w tym alkoholu czy papierosów.

W ocenie NIK opisane powyżej okoliczności wskazują, że byli osadzeni nie otrzymali po opuszczeniu jednostki penitencjarnej elementarnego wsparcia, w tym w szczególności pomocy w pozyskaniu zatrudnienia¹⁴³ oraz zakwaterowania¹⁴⁴. Nie realizowano tym samym ich zasadniczych potrzeb, które stwarzają warunki do readaptacji społecznej.

5.4.2. POMOC OSOBOM POKRZYWDZONYM PRZESTĘPSTWEM (SIEĆ POMOCY POKRZYWDZONYM)

Zdjęcia nr 5–6

Lokalny Punkt Pomocy Pokrzywdzonym Przepęstwem w Łobzie prowadzony przez Stowarzyszenie SOS dla Rodziny



Źródło: materiały z kontroli NIK.

Zdjęcia nr 7–8

Okręgowy Ośrodek Pomocy Pokrzywdzonym Przepęstwem we Włocławku prowadzony przez Fundację Dies Mei



Źródło: materiały z kontroli NIK.

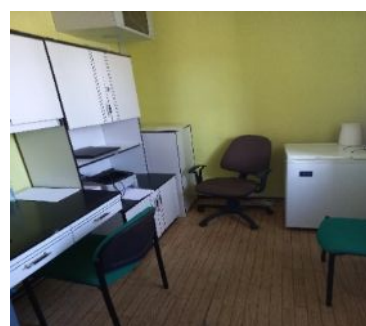
¹⁴² Pod tym pojęciem należy rozumieć bony towarowe.

¹⁴³ Z badań przeprowadzonych wśród osób odbywających karę pozbawienia wolności wynikało, że najważniejszym problemem po wyjściu z zakładu karnego jest znalezienie pracy.

¹⁴⁴ Zarówno Rzecznik Praw Obywatelskich, jak i Dyrekcja Służby Więziennej wskazali, że kluczowymi przyczynami powrotu do przestępstwa po wcześniejszym odbyciu kary są trudności w znalezieniu pracy i brak jakiegokolwiek miejsca zakwaterowania.

Zdjęcia nr 9–10

Lokalny Punkt Pomocy Pokrzywdzonym Przepęstwem w Lipnie prowadzony przez Fundację Dies Mei



Źródło: materiały z kontroli NIK.

Badaniem NIK objęto osiem umów o powierzenie realizacji zadań dotyczących prowadzenia okręgowych ośrodków oraz lokalnych punktów pomocy osobom pokrzywdzonym przepęstwem, świadkom i ich najbliższymi¹⁴⁵. Łączna wartość udzielonych dotacji, które zostały objęte próbą, wyniosła 54 637,5 tys. zł, przy czym wypłacono 36 366,2 tys. zł, z czego rozliczono 21 081,7 tys. zł¹⁴⁶. Po wstrzymaniu wypłat dotacji w 2024 r. dwóch objętych kontrolą wykonawców¹⁴⁷ odstąpiło od realizacji umowy. Do dnia zakończenia kontroli na terenie działania tych ośrodków Dysponent nie zapewnił świadczenia pomocy dla osób pokrzywdzonych przepęstwem.

Skala badań kontrolnych

Wykonawcy umów zostali zobowiązani w szczególności do:

- ustanowienia miejsc świadczenia pomocy (tj. okręgowych i lokalnych punktów pomocy w liczbie od czterech do dziewięciu w poszczególnych OPP (łącznie 59 miejsc świadczenia pomocy, z czego 17 zostało zamkniętych po odstąpieniu od realizacji umowy przez dwóch wykonawców);
- udzielenia, w całym okresie realizacji umowy, pomocy osobom pokrzywdzonym w liczbie od 600¹⁴⁸ do 4000¹⁴⁹ osób (średnio 2112,5 osobom);
- zapewnienia świadczenia wszystkich form pomocy osobom pokrzywdzonym oraz osobom im najbliższym (według katalogu

¹⁴⁵ Badaniem objęto umowy nr: DFS-VI.7211.63.2021 ze Stowarzyszeniem SOS dla Rodziny na kwotę 8787,9 tys. zł; DFS-VI.7211.111.2023 z Fundacją LUMUS na kwotę 4143,2 tys. zł; DFS-VI.7211.57.2021 na kwotę 10 183,2 tys. zł ze Stowarzyszeniem Integracja na Plus; DFS-VI.7211.67.2021 na kwotę 4519,6 tys. zł z Fundacją Dies Mei; DFS-VI.7211.134.2021 na kwotę 8423,6 tys. zł z Fundacją Lux Legis – Światło Prawa; DFS-VI.7211.148.2021 na kwotę 5855,2 tys. zł z Fundacją Lux Cordis (wcześniejsza nazwa to „Fundacja Instytut Praworządności”); DFS-VI.7211.108.2021 na kwotę 5013,8 tys. zł z PORSO; DFS-VI.7211.154.2021 na kwotę 7 711 tys. zł z Fundacją Compassio.

¹⁴⁶ Według stanu na dzień 9 maja 2025 r.

¹⁴⁷ Fundacja Lux Legis – Światło prawa i Fundacja Lux Cordis na podstawie oświadczenia o odstąpieniu od umowy.

¹⁴⁸ Fundacja Lumus.

¹⁴⁹ Fundacja Lux Legis – Światło Prawa.

określonego w § 36 ust. 1 rozporządzenia w sprawie Funduszu) oraz pomocy oferowanej świadkom i osobom im najbliższym (według katalogu określonego w § 37 ust. 1 rozporządzenia w sprawie Funduszu).

Udzielanie pomocy osobom nieuprawnionym oraz bez związku z pokrzywdzeniem przestępstwem

Badanie dokumentacji ośmiu umów dotacji z zakresu pomocy pokrzywdzonym przestępstwem oraz próby wniosków o pomoc wykazało przypadki udzielania pomocy osobom, które nie udokumentowały lub nawet nie uprawdopodobniły pokrzywdzenia przestępstwem, co było niezgodne z warunkami udzielania tych świadczeń określonymi w ogłoszeniu w sprawie otwartego konkursu ofert i umowami dotacji. Stwierdzono także, że wykonawcy umów udzielali pomocy osobom nieuprawnionym, a także osobom w przypadku których udzielona pomoc nie miała związku z pokrzywdzeniem przestępstwem, a także nie kompensowała skutków pokrzywdzenia przestępstwem, w szczególności:

1. Fundacja Dies Mei opłaciła pobyt w hotelach osób, które nie były wymienione w wykazach beneficjentów pomocy pokrzywdzonym. Z informacji uzyskanych od podmiotów świadczących usługi hotelowe wynika, że jedna z faktur obejmowała pobyt pięciu osób, gdy tymczasem w załączniku do faktury i półrocznym sprawozdaniu Fundacja wykazała tylko cztery. W drugim zaś przypadku zgodnie z opisem dowodu księgowego oraz półrocznym sprawozdaniem Fundacja udzieliła pomocy w postaci dofinansowania do wyjazdu matki z dzieckiem w dniach 26–28 marca 2022 r., podczas gdy w rzeczywistości pobyt w ww. terminie dotyczył dwóch osób dorosłych (koszt 1,9 tys. zł) oraz jednej osoby dorosłej i dziecka w dniach 28–29 marca 2022 r. (koszt 0,8 tys. zł). Z informacji uzyskanych od firmy świadczącej usługi hotelowe wynika, że goście zgłosili chęć otrzymania faktury wyłącznie na kwotę 2,0 tys. zł, zaś pozostała część kwoty została uregulowana przez gości indywidualnie.
2. Stowarzyszenie Integracja na Plus sfinansowało zakup wyposażenia łazienki, które nie dotyczyło pomocy udzielonej beneficjentowi wskazanemu w opisie dowodu księgowego. Stwierdzono również, że powyższe zamówienie zostało dostarczone na adres domowy Wiceprezes i wykorzystane do realizacji innej pomocy – w ramach tworzenia mieszkań wspomaganych (4,4 tys. zł). Stowarzyszenie udzieliło również pomocy prawnej w postaci sporządzenia apelacji w sprawie nienależnie pobranego świadczenia z ZUS, które nie miało związku z przestępstwem oszustwa wykazany jako uzasadnienie pomocy z FS (koszt 0,7 tys. zł). Zidentyfikowano także pomoc w postaci zakupu łóżka „ORLANDO orzech stylowe” i dwóch lamp do sypialni niezwiązanych bezpośrednio z ewentualnym pokrzywdzeniem wskazanym we wniosku przestępstwem, tj. napadem (koszt 4,5 tys. zł).

3. Fundacja Lumus udzieliła pomocy osobie najbliższej pokrzywdzonej przestępstwem w postaci wsparcia OPK i prawnego w wymiarze 19 godzin, z czego 17 godzin tej pomocy prawnej zostało udzielonych w zakresie innych spraw beneficjenta (karnych), w których występował on jako osoba oskarżona. Podmiot ten także przyznał pomoc prawną w wymiarze 2,5 godziny w sprawie alimentacyjnej, podczas gdy zgodnie z jego wnioskiem, beneficjent został uznany jako osoba pokrzywdzona przestępstwem groźby karalnej.
4. W Fundacji Lux Cordis stwierdzono liczne przypadki udzielania pomocy prawnej, która nie miała bezpośredniego związku z następstwami przestępstwa i nie służyła złagodzeniu jego skutków, i tak w szczególności:
 - we wniosku o udzielenie pomocy z dnia 8 lutego 2022 r. złożonym przez Zofię K. powołano się na fakt pokrzywdzenia tej osoby przestępstwem niealimentacji. Natomiast w ramach udzielonej pomocy prawnej przygotowano m.in. apelację od wyroku w części dotyczącej przywrócenia władzy rodzicielskiej ojcu dziecka (koszt 492 zł),
 - we wniosku o udzielenie pomocy z dnia 2 marca 2023 r. Andrii S. wskazywał na naruszanie jego praw pracowniczych wynikających ze stosunku pracy lub ubezpieczenia społecznego. W dokumentacji sprawy znajdowała się m.in. skarga do Inspekcji Transportu Drogowego (koszt 861 zł¹⁵⁰),
 - we wniosku o udzielenie pomocy z dnia 14 kwietnia 2022 r. Katarzyna D., wykazała, że jest osobą najbliższą osoby pokrzywdzonej przestępstwem niealimentacji. W ramach udzielonej pomocy prawnej przygotowano m.in. projekt wniosku do fundacji, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt o skierowanie do Prokuratury zawiadomienia o możliwości popełnienia przestępstwa znęcania się nad zwierzętami przez jej męża (koszt 246 zł),
 - we wniosku z dnia 20 lipca 2022 r. Polina M. została uznana za osobę pokrzywdzoną wskutek wojny w Ukrainie. Tymczasem w ramach pomocy prawnej udzielono jej porady w sprawie rozvodu z mężem, dokonano analizy prawa międzynarodowego i ukraińskiego kodeksu rodzinnego oraz sporządzono pozew o rozwód (łącznie koszt 1184,50 zł),
 - we wniosku o udzielenie pomocy z dnia 12 października 2022 r. Izabela B. wykazała, że jest osobą najbliższą osoby pokrzywdzonej przestępstwem przeciwko wolności seksualnej oraz niealimentacji.

¹⁵⁰ W tej kwocie ujęto również koszt sporządzenia pisma do Państwowej Inspekcji Pracy oraz pisma o rozwiązanie umowy o pracę.

W ramach udzielonej pomocy prawnej przygotowano m.in. wniosek o przyznanie lokalu socjalnego (łącznie koszt 369 zł).

W ocenie NIK, opisane powyżej nieprawidłowości oraz przypadki wskazujące na możliwość popełnienia przestępstwa poświadczania nieprawdy¹⁵¹ w dokumentacji rzeczowo-finansowej miały na celu wprowadzenie Dysponenta w błąd i uzyskanie środków z Funduszu Sprawiedliwości.

Nadużywanie
przyznawania
pomocy materialnej

Zastrzeżenia NIK budzi również sposób udzielania pomocy materialnej przez Fundację Lux Cordis. Podmiot, co do zasady, udzielał wsparcia bez weryfikacji okoliczności uzasadniających przyznanie pomocy materialnej. We wnioskach zakres pomocy był sporządzony w sposób ogólnikowy, a Fundacja nie weryfikowała sytuacji materialnej beneficjentów, pomimo zobowiązania wynikającego ze złożonej oferty. **W konsekwencji nie było możliwe ustalenie, czy każdorazowo udzielona pomoc była bezpośrednio związana z przestępstwem i miała na celu łagodzenie jego skutków**, zwłaszcza że była przyznawana nawet przez okres dłuższy niż 550 dni licząc od dnia złożenia wniosku.

Zasadnicze wątpliwości NIK dotyczyły skali i sposobu udzielania pomocy materialnej przez Fundację Compassio. Fundacja finansowała liczne zakupy sprzętu AGD, nawet w przypadkach, gdy w umowach najmu zawieranych przez beneficjentów pomocy wynajmujący zobowiązali się zapewnić kompletne wyposażony lokal i w pełni funkcjonujący sprzęt AGD, a pokrzywdzony nie wskazywał takich potrzeb w złożonym wniosku o pomoc. Przykładowo Fundacja zakupiła pokrzywdzonemu¹⁵² sprzęt AGD na łączną kwotę 8 tys. zł (pralka, płyta indukcyjna, piekarnik i lodówka), pomimo iż zgodnie z wnioskiem on sam nie wnioskował o taki zakup. Dodatkowo zidentyfikowano, że zakupiony sprzęt został dostarczony na wskazany przez wnioskodawcę adres inny niż we wniosku i niewynikający z umowy najmu¹⁵³. Zakupy sprzętu AGD były inicjatywą Fundacji, która argumentowała, że wynikało to z potrzeb pokrzywdzonego, ponieważ znajdująca się w najmowanym lokalu lodówka „była stara i śmierdząca stęchlizną, chociaż właściciel twierdził, że jest ona sprawna i dobra”. **Powyższe stawia pod znakiem zapytania, czy udzielona w taki sposób pomoc faktycznie rekompensowała skutki pokrzywdzenia przestępstwem.**

¹⁵¹ Należy zaznaczyć, że kwestia ewentualnego popełnienia czynów zabronionych, w tym wymienionych w art. 271 kk, zostanie rozstrzygnięta przez niezależny sąd. Termin odnoszący się do poświadczania nieprawdy jest natomiast wykorzystywany przez NIK, w celu określenia charakteru zdarzeń wynikających z ustaleń kontroli.

¹⁵² Inne przestępstwo niewymienione we wniosku.

¹⁵³ Przy świadczeniu takiej pomocy pokrzywdzeni powinni dostarczyć kopię umowy najmu lub dokument poświadczający prawo do użytkowania lokalu.

Dobre praktyki przy udzielaniu pomocy materialnej

Dobłą praktyką stosowaną przez PORSO w zakresie udzielanej pomocy materialnej było natomiast rozpatrywanie wniosku przez trzyosobową komisję działającą w oparciu o przepisy rozporządzenia oraz regulaminu przyznawania pomocy materialnej ze środków Funduszu Sprawiedliwości przez PORSO¹⁵⁴. Komisja zatwierdzała przyznanie lub odmowę pomocy materialnej, a z jej posiedzenia sporządzany był protokół oraz decyzja w sprawie udzielenia pomocy. Na podstawie ustaleń komisji wydawano decyzję określającą formy zaplanowanej do udzielenia pomocy materialnej. W skontrolowanych przez NIK wnioskach, w sytuacji udzielenia pomocy materialnej sporządzane zostały stosowne protokoły, a udzielona pomoc była należycie udokumentowana.

Udzielanie pomocy obywatelom innych państw w związku z działaniami wojennymi

Przeprowadzone badanie wykazało, że czterech¹⁵⁵ spośród ośmiu beneficjentów dotacji realizujących zadania z zakresu pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem udzielało pomocy obywatelom Ukrainy na podstawie wniosków, z których treści nie wynikało, aby działania wojenne bezpośrednio skutkowały pokrzywdzeniem wnioskodawców. Wnioski nie zawierały opisu, ani dowodu bezpośredniego wpływu przestępczych działań wojennych na sytuację wnioskodawców. We wnioskach wskazywano wyłącznie podstawę prawną pokrzywdzenia, art. 117 kk. w zw. z art. 8A Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego oraz każdorazowo, niezależnie od daty przybycia obywatela Ukrainy do Polski – datę przestępstwa – 24 lutego 2022 r. Co do zasady, brak było w nich informacji, gdzie osoby te zamieszkiwały przed przybyciem do Polski oraz czy teren ich pobytu był faktycznie dotknięty działaniami wojennymi.

Zidentyfikowano również przypadki, w których udzielana pomoc objęła zakup przez Stowarzyszenie Integracja na Plus m.in. Apple iPad, klawiatury do Apple iPad i słuchawek nausznych Apple oraz Apple iPad i Apple AirPods dla trzech osób – obywateli Ukrainy, bez uzasadnienia wpływu tych zakupów na złagodzenie skutków pokrzywdzenia działaniami wojennymi (koszt – 19,1 tys. zł). We wnioskach stanowiących podstawę udzielenia tego wsparcia zawarto ogólne opisy skutków przestępstwa, które nie uzasadniały przyznania pomocy w ww. zakresie i nie wykazano w nich bezpośredniego związku z następstwami przestępstwa. We wniosku pierwszej osoby zapisano m.in., że bardzo szybko podjęła decyzję o podjęciu pracy, dzięki czemu stanie się niezależna finansowo. Uciekając zabrała laptopa marki Apple, gdyż chciała założyć własny biznes, tj. prowadzenie szkoleń w formule on-line. Utraciła dotychczasowe źródło

¹⁵⁴ Uchwała Zarządu PORSO nr 5/01/2022 z dnia 10 stycznia 2022 r. w sprawie przyjęcia regulaminu przyznawania pomocy materialnej z Funduszu Sprawiedliwości.

¹⁵⁵ Podkarpacki Ośrodek Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Stowarzyszenie Integracja na Plus, Fundacja Lux Legis -Światło Prawa oraz Fundacja Lux Cordis.

utrzymania i obecnie nie posiada środków na zakupienie niezbędnych akcesoriów, by móc otworzyć zaplanowaną działalność na terenie Polski. We wniosku drugiej osoby nie zawarto zapisów uzasadniających przyznanie pomocy w ww. zakresie, a w trzecim wskazano jedynie ogólnie, że w indywidualnych przypadkach zaoferowano również pomoc przy zakupie sprzętu i wyposażenia (...), wykorzystywaną również w celach zarobkowych. Powyższe zakupy Fundacja motywowała podejmowaniem przez poszkodowanych aktywności zawodowej oraz kontynuowaniem rozwoju intelektualnego. **NIK zauważa, że Fundusz ma kompensować skutki przestępstw, czego w tych przypadkach nie wykazano. Nie służy on wspieraniu talentów, ani umożliwianiu rozpoczęcia prowadzenia działalności gospodarczej, w szczególności przez osoby niezależne finansowo.**

Wsparcie obywateli Ukrainy ze środków Funduszu znacząco utrudniał fakt, że Dysponent nie wydał precyzyjnych wytycznych w sprawie pomocy udzielanej tej grupie beneficjentów po rosyjskiej inwazji. Opracowane w tym zakresie instrukcje ograniczały się w praktyce do kilku wiadomości e-mail, które z jednej strony pozwalały uznać, że wszyscy obywatele Ukrainy, którzy przekroczyli granicę po 24 lutego 2022 r. są uprawnieni do otrzymania pomocy, jako osoby dotknięte czynami ściganymi przez Międzynarodowy Trybunał Karny. Równocześnie podkreślano w nich jednak kilkakrotnie, że są to osoby tylko potencjalnie pokrzywdzone przestępstwem i należy weryfikować ich uprawnienie do otrzymania pomocy z tego źródła. Zdaniem NIK niewystarczająca jest uproszczona weryfikacja statusu osoby pokrzywdzonej, bowiem taka sama weryfikacja była stosowana w przypadku udzielania pomocy w oparciu o ustawę o pomocy obywatelom Ukrainy¹⁵⁶ w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz ustawę o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej¹⁵⁷. Fundusz Sprawiedliwości, jak wskazano wcześniej, jest bowiem funduszem celowym, który przede wszystkim ma służyć pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem i fakt ten musi zostać należycie zweryfikowany.

NIK nie neguje pomocy udzielanej obywatelom Ukrainy, jednak zwraca uwagę, że nadzwyczajne okoliczności (poza okresem bezpośrednio następującym po agresji zbrojnej na Ukrainę) nie uzasadniały uproszczonej weryfikacji statusu osoby pokrzywdzonej, biorąc pod uwagę celowy charakter środków

¹⁵⁶ Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. z 2025 r. poz. 337, ze zm.).

¹⁵⁷ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2025 r. poz. 223, ze zm.).

gromadzonych przez Fundusz. Wobec obywateli innych państw, po zweryfikowaniu daty ich przybycia do Polski powinny zatem zostać podjęte dokładnie te same działania, co wobec obywateli Polski. W przypadku braku dokumentacji, która wskazywałaby bezpośrednie pokrzywdzenie przestępstwem, OPK winny przeprowadzić pogłębiony wywiad i na jego podstawie ocenić sytuację osoby zgłaszającej się do ośrodka, a następnie ustalić sposób kompensowania skutków przestępstwa.

Brak dostępności OPK i psychologa

Brak zapewnienia bezpośredniego dostępu do OPK w formie wynikającej z umowy dotacji¹⁵⁸ zidentyfikowano w Fundacji Dies Mei w LPP w Aleksandrowie Kujawskim (od 27 marca 2024 r. do 31 lipca 2024 r.), w LPP w Rypinie (od 27 marca 2024 r. do 26 września 2024 r.) oraz w Fundacji Lumus w LPP w Łęborku (od 1 stycznia 2024 r. do 23 kwietnia 2024 r.) i w OPP w Słupsku (29 czerwca 2024 r.)¹⁵⁹. Ponadto Fundacja Lumus nie zapełniła w LPP w Łęborku¹⁶⁰ osobistego i telefonicznego dostępu do OPK w wymiarze godzinowym wynikającym z umowy dotacji (10 godz.)¹⁶¹, a także w LPP w Bytowie i w Miastku, w okresie od 20 marca 2024 r. do dnia podpisania umowy z nowym psychologiem¹⁶², dostępu do pomocy udzielanej przez psychologa, co stanowiło naruszenie postanowień umowy dotacji z 2022 r. **W konsekwencji brak kompletnej kadry specjalistów, który trwał w niektórych przypadkach do około sześciu miesięcy, wpłynął negatywnie na dostępność pomocy dla uprawnionych osób.**

Pozostałe nieprawidłowości dotyczące realizacji umów z zakresu pomocy pokrzywdzonym przestępstwem

Pozostałe stwierdzone przez NIK nieprawidłowości oraz zastrzeżenia, dotyczące sposobu realizacji objętych kontrolą umów z zakresu pomocy osobom pokrzywdzonym odnosiły się do:

- niewłaściwego dokumentowania pomocy psychologicznej w Stowarzyszeniu Integracja na Plus. Stowarzyszenie nie prowadziło w sposób kompletny dokumentacji rzeczowej i księgowej ww. zadań, w szczególności: w kartach pomocy nie wykazano dat, godzin i czasu faktycznie udzielonych konsultacji. Karty w ww. zakresie zostały wypełnione przez osobę pierwszego kontaktu (LPP w Starogardzie Gdańskim). Wykazano także świadczenie pomocy w trakcie 91,5 godzin w grudniu 2022 r. dwóm albo trzem osobom jednocześnie (np. osobie

¹⁵⁸ Zgodnie z § 1 ust. 15 umowy w LPP beneficjentom należało zapewnić bezpośredni dostęp do osoby pierwszego kontaktu w dniach od poniedziałku do soboty, dwa razy w tygodniu po pięć godzin, tj. łącznie 10 godzin tygodniowo.

¹⁵⁹ W dniu oględzin NIK ośrodek był zamknięty.

¹⁶⁰ W okresie od 24 kwietnia do 6 grudnia 2024 r.

¹⁶¹ OPK w tym punkcie otrzymywała wynagrodzenie z tytułu pełnienia dyżurów w wymiarze 5 godz. tygodniowo.

¹⁶² Data na 1 str. umowy: 9 sierpnia 2024 r., data podpisu na umowie psychologa – 19 sierpnia 2024 r., data wyrażenia zgody przez Dysponenta Funduszu na zmianę psychologa – 29 lipca 2024 r.

pokrzywdzonej pobiciem i dwóm uchodźcom wojennym), natomiast w zestawieniach do ww. faktur wykazano każdą powtarzającą się godzinę oddzielnie, co wskazuje na zawyżenie kosztów co najmniej o 11,9 tys. zł. **Brak wiarygodnego udokumentowania wydatku skutkowało, zgodnie z umową dotacji, jego niekwalifikowalnością.**

- sfinansowania przez Fundację Dies Mei wyłącznie usług hotelowych, noclegowych oraz gastronomicznych podczas pobytów dorosłych z małoletnimi (bez wsparcia psychologicznego czy psychiatrycznego), co było niezgodne z rozporządzeniem w sprawie Funduszu i złożoną ofertą.
- wydatkowania kwoty w wysokości 205,6 tys. zł przez Stowarzyszenie SOS Dla Rodziny na pokrycie kosztów związanych z czasowym zakwaterowaniem lub udzieleniem schronienia w tzw. „mieszkaniu chronionym”, które nie były bezpośrednio związane z realizowanym świadczeniem. Zakwestionowane przez NIK wydatki i koszty dotyczyły m.in.: paliwa, ubezpieczenia, naprawy oraz amortyzacji samochodu służącego obsłudze technicznej, remontowej, transportowej mieszkania i przeprowadzek, obsługi administracyjnej „mieszkania chronionego” oraz wynagrodzenia pracownika socjalnego. **W rezultacie Stowarzyszenie rozliczyło część wydatków, które nie były niezbędne dla realizacji zadań przewidzianych umową dotacji i stanowiły tym samym wydatki niekwalifikowalne.**
- wypłaty z kosztów administracyjnych przez Fundację Lux Legis – Światło Prawa wynagrodzeń dla Prezesów Zarządu z tytułu zarządzania Fundacją (97,1 tys. zł), pomimo że stanowisko prezesa nie było uwzględnione w zasobie kadrowym w ofercie konkursowej. Ponadto Fundacja z tych środków wypłaciła również premię dla Prezesa K.A. (12,3 tys. zł) bez właściwego udokumentowania i uzasadnienia tego wydatku. Fundacja argumentowała, że „miało to służyć zwiększeniu uposażenia, a faktyczne uzasadnienie przyznania było czynnikiem drugorzędym”.
- zakupu przez ww. Fundację ze środków dotacji celowej (kosztów administracyjnych) samochodu od podmiotu, który świadczył na rzecz Fundacji m.in. usługi merytorycznego wsparcia dla beneficjentów, a następnie zbycie tego pojazdu W.U. byłej Prezes Zarządu. **Beneficjent naruszył zakaz określony w § 13 ust. 1 umowy dotacji,** zgodnie z którym zobowiązany był do niezbywania związanych z realizacją zadań ruchomości zakupionych na swoją rzecz za środki pochodzące z dotacji przez okres 5 lat od dnia dokonania ich zakupu. Nie wypełnił ponadto warunków wskazanych w § 13 ust. 2 umowy dotacji, tj. nie uzyskał zgody Dysponenta Funduszu na sprzedaż tego pojazdu.

Konflikty interesów przy realizacji zadań związanych z pomocą pokrzywdzonym przestępstwem

W opinii NIK, stwierdzone nieprawidłowości wynikały m.in. z konfliktów interesów zidentyfikowanych w badanej działalności, które polegały na:

- łączeniu w LPP w Wejherowie funkcji koordynatora oraz osoby pierwszego kontaktu¹⁶³, pomimo iż warunki konkursu określały zakaz łączenia tych funkcji (Stowarzyszenie Integracja na Plus);
- przydzielaniu świadczeń rzeczowych osobom najbliższym. W Stowarzyszeniu Integracja na Plus osoba pierwszego kontaktu przydzieliła pomoc wstępnej (pokrewieństwo I stopnia w linii prostej), która nie była uprawniona do jej otrzymania¹⁶⁴;
- przydzielaniu świadczeń osobom zasiadającym we władzach podmiotów udzielających pomocy. W wyniku analizy sprawozdań Stowarzyszenia Trampolina dla Polski O/w Zduńskiej Woli stwierdzono, że członkowi Zarządu Stowarzyszenia zakupiono sprzęt elektroniczny, AGD oraz opał, które miały rekompensować skutki zniesławienia.

NIK zwróciła także uwagę na korelację między rodzajem aktywności zawodowej osób zasiadających we władzach podmiotów prowadzących ośrodki i punkty pomocy, a dominującymi, świadczonymi przez te podmioty formami wsparcia. Dotyczyło to Fundacji Dies Mei, która wydatkowała w latach 2022–2024 na pomoc psychologiczną kwotę 1103,3 tys. zł (42,8 % wszystkich wydatków z wyłączeniem kosztów administracyjnych), a na pomoc prawną jedynie 205,2 tys. zł (8,5%). Przy czym stwierdzono, że prezesem tego podmiotu była M.S., która była jednocześnie prezesem komercyjnego podmiotu świadczącego usługi m.in. z zakresu psychologii i psychiatrii. **Wprost przeciwnie kształtowały się wydatki w Fundacji Lux Cordis i wyniosły one na pomoc prawną – 924,7 tys. zł (43,5%) i pomoc psychologiczną oraz psychiatryczną – 313,5 tys. zł (14,7%).**

Przykład

Fundacja Lux Cordis została założona przez M.M. (prawnika), który był jednocześnie Wiceprezesem Stowarzyszenia „Hojne Serca” im. Św. Jana Pawła II. W wyniku kontroli P/20/037 NIK stwierdziła w tym podmiocie liczne nieprawidłowości i konflikty interesów (m.in. pomoc prawną udzielana była przez Wiceprezesa M.M., a dyżury telefoniczne pełnione przez jego brata Ł.M. i bratową, która również sprzedawała Stowarzyszeniu bony żywnościowe i towarowe). Fundacja Lux Cordis, która została utworzona 13 stycznia 2020 r., nie posiadała doświadczenia w realizacji zadań związanych z celami Funduszu, a po wstrzymaniu płatności w 2024 r. przez Dysponenta odstąpiła od realizacji umowy dotyczącej prowadzenia ośrodka

¹⁶³ W okresie od 1 do 17 lutego 2022 r.

¹⁶⁴ W postaci zakupu łóżka ORLANDO „stylowy orzech” wraz z dwoma lampami do sypialni – w dokumentacji wykazano zakup łóżka rehabilitacyjnego. Ponadto osoba ta nie była pokrzywdzoną przestępstwem (upadek w domu).

i punktów pomocy pokrzywdzonym przestępstwem na terenie Radomia i okolicznych miejscowości. W wykonanie tej umowy (analogicznie jak poprzedniej realizowanej przez Stowarzyszenie „Hojne Serca”) zaangażowany był były Prezes Lux Cordis – M.M. (pomoc prawna) oraz jego brat Ł.M. (pomoc psychologiczna), którym Fundacja z tego tytułu wypłaciła wynagrodzenie w wysokości 482,3 tys. zł.

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

**Rezultaty działalności
ośrodków pomocy
objętych kontrolą**

Podmioty objęte kontrolą na dzień 30 czerwca 2024 r.¹⁶⁵ wykazały w sprawozdaniach następujące dane dotyczące liczby osób, którym udzielono wsparcia:

- OPP w Szczecinie – 1104 osoby przy 2500 planowanych (44%),
- OPP we Włocławku – 1191 osób przy 2500 planowanych (48%),
- OPP w Gdańsku – 1703 osoby przy 2400 planowanych (71%),
- OPP w Rzeszowie – 1171 osób przy 900 planowanych (130%),
- OPP w Radomiu – 1217 osób przy 2000 planowanych (61%)¹⁶⁶,
- OPP w Kielcach – 1333 osoby przy 4000 planowanych (33%)¹⁶⁷,
- OPP w Słupsku – 549 osób przy 600 planowanych (92%),
- **OPP Warszawa Praga - 490 osób przy 1600 planowanych (31%).**

W ocenie NIK powyższe rozbieżności w liczbie osób pokrzywdzonych objętych pomocą w poszczególnych ośrodkach wynikały m.in. z: niedostatecznego rozpoznania skali oraz faktycznych potrzeb potencjalnych beneficjentów pomocy na obszarze funkcjonowania ośrodków, a także niezapewnienia dostępu do wszystkich usług zgodnie z umową dotacji, w tym w szczególności bezpośredniego lub telefonicznego kontaktu z OPK.

Wątpliwości NIK budzi również fakt ponoszenia znacznie większych wydatków¹⁶⁸ przez Fundację Dies Mei na wynagrodzenie OPK niż wartość udzielonej pomocy. Dotyczyło to m.in. LPP: w Aleksandrowie Kujawskim w okresie 2022-2023, który udzielił pomocy 22 osobom na łączną wartość 5,6 tys. zł, a wynagrodzenie OPK w tym okresie wyniosło 82,9 tys. zł;

¹⁶⁵ Przy czym należy zaznaczyć, że sześć spośród umów objętych kontrolą na dzień 30 czerwca 2024 r. pozostało w trakcie realizacji, a termin ich realizacji upływa z dniem 31 grudnia 2025 r.

¹⁶⁶ Według stanu na 31 grudnia 2023 r.

¹⁶⁷ Według stanu na 31 grudnia 2023 r.

¹⁶⁸ Nakłady poniesione przez Fundację Dies Mei w latach 2022-2024 (kwiecień).

w Rypinie, który udzielił pomocy 110 osobom na kwotę 66,9 tys. zł przy kosztach wynagrodzenia OPK wynoszących 82,9 tys. zł oraz w Radziejowie, który udzielił pomocy 93 osobom za 16,6 tys. zł przy kosztach wynagrodzenia OPK 26,9 tys. zł.

NIK nie neguje potrzeby funkcjonowania Sieci Pomocy Osobom Pokrzywdzonym Przestępstwem, zwraca jednak uwagę na konieczność przeprowadzenia przez Dysponenta rzetelnej analizy pożądanej (wynikającej z zapotrzebowania i zakresu udzielanych świadczeń) skali tej sieci, a także wyeliminowania konfliktów interesów w realizacji umów przez beneficjentów.

Zawarcie i realizacja Umowy z Fundacją Profeto.pl

Negatywna ocena
dotacji udzielonej
Fundacji Profeto.pl

NIK oceniła negatywnie działania Prezesa Fundacji Profeto.pl dotyczące uzyskania dofinansowania ze środków Funduszu Sprawiedliwości oraz realizacji umowy dotacji nr DFS-II.7211.58.2020 z dnia 15 kwietnia 2020 r. jak również działania Dysponenta w zakresie udzielenia wsparcia temu podmiotowi. W ocenie NIK sposób przygotowania i realizacji przez Fundację Profeto.pl projektu, którego deklarowanym celem była pomoc osobom pokrzywdzonym przestępstwem, stanowi rażący przykład dokonywanego z naruszeniem przepisów prawa i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych. W przypadku Dysponenta NIK oceniła, że jego działania nosiły znamiona współdziałania w niegospodarnym i niecelowym wydatkowaniu środków publicznych.

NIK zakwestionowała pełną kwotę środków przekazanych przez Dysponenta Fundacji Profeto.pl w wysokości 66 087,4 tys. zł¹⁶⁹. Kwota ta została przekazana na sfinansowanie inwestycji budowlanej, która przynajmniej do 2030 r. nie będzie mogła zostać oddana do użytkowania i nie będzie mogła być wykorzystywana do realizacji zadań wskazanych w ofercie Fundacji, tj. świadczenia pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem.

Nieprawidłowości przy
udzieleniu dotacji dla
Fundacji

Wyniki kontroli potwierdziły wcześniejsze ustalenia NIK¹⁷⁰ dotyczące uzyskania przez Fundację Profeto.pl dotacji w wyniku nierównoprawnego i nietransparentnego postępowania konkursowego. Wykazały także nieformalne i wskazujące na preferencyjne traktowanie tego podmiotu kontakty między przedstawicielami Dysponenta, a władzami Fundacji. Analiza kalendarza Ministra Sprawiedliwości wykazała, że odbywał on spotkania

¹⁶⁹ Z finalnej kwoty dotacji wynoszącej 98 884,2 tys. zł.

¹⁷⁰ Ocenę takiej NIK dokonała w wystąpieniu pokontrolnym nr KPB.410.002.01.2020 z dnia 14 maja 2021 r. do Ministra Sprawiedliwości.

z Prezesem Fundacji jeszcze przed ogłoszeniem konkursu¹⁷¹. Z dokumentacji udostępnionej NIK wynika również, iż oceny ofert złożonych w ramach konkursu podlegały korektom, których celem było przyznanie Fundacji Profeto.pl większej liczby punktów, a obniżenie punktacji pozostałym uczestnikom konkursu¹⁷². Powyższe doprowadziło do sytuacji zaakceptowania oferty Fundacji pomimo, iż oferta ta była sporządzona nieprawidłowo, a sama Fundacja nie spełniała warunków formalnych uczestnictwa w konkursie, i tak:

1. Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 1 ogłoszenia konkursowego oferentami nie mogły być m.in. podmioty, które w statutach określały wyłącznie takie cele, które nie obejmowały swoim zakresem przedmiotu konkursu, tj. wsparcia osób pokrzywdzonych przestępstwem. Na moment złożenia oferty cele Fundacji nie obejmowały pomocy pokrzywdzonym. Zadania takie zostały dodane do celów Fundacji, na podstawie wpisu do KRS dokonanego 18 października 2021 r., tj. dopiero 18 miesięcy po podpisaniu umowy dotacji¹⁷³.
2. Rozporządzenie w sprawie Funduszu (w wersji obowiązującej na dzień złożenia oferty) w katalogu zadań podlegających finansowaniu ze środków Funduszu nie przewidywało zakupu nieruchomości, jako zadania, które realizuje się podczas udzielania pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem, świadkom oraz osobom im najbliższym (§ 36 ust. 1 rozporządzenia) a Fundacja zadeklarowała w ofercie takie zadanie o wartości 2 500 tys. zł finansowane ze środków własnych. Powyższe doprowadziło do nienależnego naliczenia w 2020 r. kosztów administracyjnych od tej kwoty. W związku z powyższym koszty administracyjne pobrane przez Fundację w roku 2020 r. z dotacji zostały zawyżone o kwotę co najmniej 348,1 tys. zł.
3. Sporządzona przez Fundację oferta i załączony do niej kosztorys nie spełniały warunku określonego w § 7 ust. 4 ogłoszenia konkursowego, czyli nie zapewniono przejrzystości kosztorysu, jego spójności z planowanymi zadaniami oraz zasadności i racjonalności poszczególnych pozycji kosztorysu. Oferta złożona przez Fundację nie zawierała szczegółowych danych dotyczących zaplanowanej inwestycji budowlanej, w tym liczby i powierzchni przewidzianych do budowy pomieszczeń, ich konkretnego przeznaczenia, ani powiązania z zadaniami zadeklarowanymi w projekcie. W sposób lakoniczny opisano również elementy zaplanowanego do nabycia wyposażenia

¹⁷¹ Zgodnie z kalendarzem Ministra Sprawiedliwości spotkania z Prezesem Fundacji odbyły się m.in. 9 i 16 stycznia 2020 r. zaś ogłoszenie o konkursie opublikowane zostało 17 lutego 2020 r.

¹⁷² Co szczegółowo opisano w pkt 5.3 Informacji.

¹⁷³ Cele Fundacji zostały wówczas uzupełnione m.in. o działania prewencyjne w obszarze przeciwdziałania przyczynom przestępczości oraz na rzecz osób pokrzywdzonym przestępstwem.

ograniczając się do określeń typu „wyposażenie sali teatralnej”, czy „wyposażenie kuchni”. NIK stwierdziła, iż powierzchnia wybudowanego obiektu znacznie przekraczała powierzchnię niezbędną do świadczenia pomocy zadeklarowanej w ofercie liczbie osób pokrzywdzonych, jednakże ze względu na wadliwe sporządzenie oferty nie było możliwe dokładne ustalenie przeznaczenia większości pomieszczeń oraz ich powiązanie z realizacją zadań na rzecz osób pokrzywdzonych. **Powyższe oznacza, że inwestycja sfinansowana znaczną kwotą środków publicznych od początku nie była możliwa do rzetelnego rozliczenia, a Fundacja miała w praktyce dowolność w wykorzystaniu tych środków.**

Zastrzeżenia NIK budziła zresztą sama koncepcja budowy Specjalistycznego Centrum Wsparcia. W ogłoszeniu konkursowym nie wskazano w sposób jasny, z czego wynikała potrzeba budowy takiego ośrodka. Należy podkreślić, że w ramach sieci pomocy pokrzywdzonym na terenie Warszawy i okolicznych miejscowości funkcjonowały już ośrodki pomocy, a niektóre z nich (na przykład prowadzone przez Fundację Compassio) udzielały pomocy znacznie mniejszej liczbie osób niż zakładano w umowie.

Pomimo wskazanych powyżej wad formalnych i merytorycznych oferty, w dniu 15 kwietnia 2020 r., Dysponent zawarł z Fundacją umowę nr DFS-II.7211.58.2020.

W umowie określono koszty zadania na kwotę 46 288,1 tys. zł z czego 43 343,1 tys. zł stanowiła wnioskowana dotacja, a 2945 tys. zł wkład własny Fundacji.

Umowa z Fundacją
nie zabezpieczała
interesów
Skarbu Państwa

Przedmiotem umowy był zakup działki, wybudowanie, wyposażenie oraz funkcjonowanie Specjalistycznego Centrum Wsparcia dla osób pokrzywdzonych przestępstwem w Warszawie. Biorąc pod uwagę kosztorys i harmonogram zadania, głównym przedmiotem dotacji było jednak finansowanie robót budowlanych, zakupu urządzeń i wyposażenia, a także kosztów administracyjnych. Koszty samego świadczenia pomocy były marginalne w stosunku do wartości umowy i stanowiły pierwotnie 6,3% a finalnie 3,4% jej wartości.

Dysponent dopuścił do zawarcia w umowie postanowień zezwalających, aby świadczenie pomocy osobom pokrzywdzonym miało miejsce tylko w ostatnim roku (2024) jej obowiązywania, a w latach 2021–2023 miała trwać budowa Centrum.

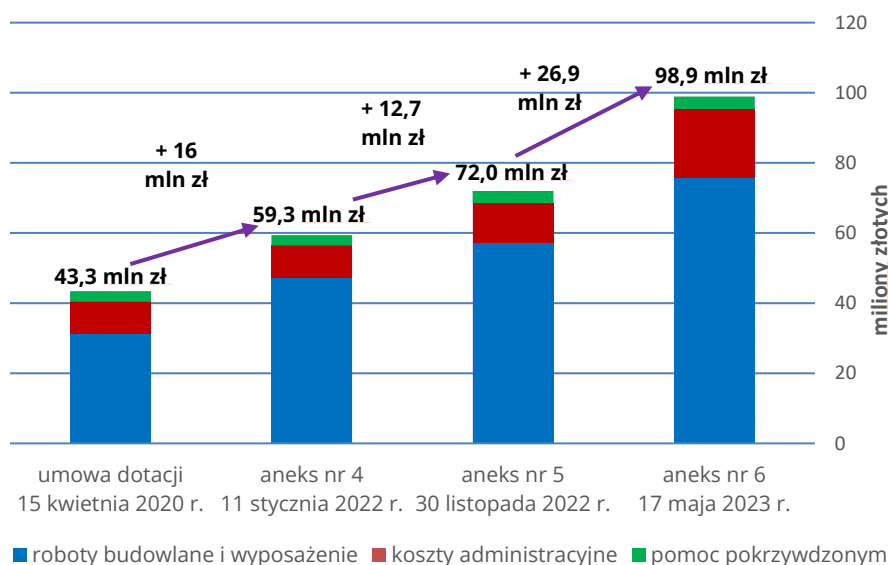
Ponadto umowa nie wprowadziła nawet czasowego zakazu sprzedaży nieruchomości sfinansowanej z dotacji, w tym w dwunastomiesięcznym okresie świadczenia pomocy. Co oznacza, że wybudowany ze środków publicznych obiekt po roku świadczenia

**Niezasadne
zwiększanie wysokości
dotacji**

pomocy mógł być zgodnie z umową w sposób dowolny zagospodarowany przez Fundację.

Umowa dotacji została siedmiokrotnie aneksowana w wyniku czego zwiększono kwotę wartości zadania. Wskutek zawieranych aneksów wartość umowy wzrosła z 46 288,1 tys. zł do 104 088,7 tys. zł (o 57 800,6 tys. zł), z tego kwota dotacji z FS wzrosła o 55 541 tys. zł (128,1% w stosunku do pierwotnej kwoty).

Wykres nr 6
Zmiany wysokości dotacji



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

W wyniku zmian umowy wprowadzono także szereg rozwiązań korzystnych dla Fundacji. Przykładowo można wskazać na:

- umożliwienie wykorzystania pomieszczeń Archipelagu w celach statutowych Fundacji w tym tych niepokrywających się z celami Funduszu (aneks nr 4),
- ograniczenie Dysponentowi możliwości wypowiedzenia umowy Fundacji oraz zwiększenie przyznanego limitu kosztów administracyjnych, a także usunięcie postanowień dotyczących kar umownych (aneks nr 5),
- **przesunięcie terminu rozpoczęcia świadczenia pomocy przez Fundację w bliżej nieokreślonej przyszłości bez naliczania kar umownych (aneks nr 7).**

NIK ustaliła, że wzrost wartości dotacji nie był uzasadniany we wnioskach Fundacji o zmianę umowy i nie wynikał z roszczeń głównego wykonawcy robót budowlanych. Umowa z głównym wykonawcą miała charakter ryczałtowy i zgodnie z jej postanowieniami ryzyko wzrostu cen wykonawca wziął na siebie. Zdaniem NIK składanie wniosków o zwiększenie dotacji bez

szczegółowego uzasadnienia wynikało w dużej mierze z niegospodarnego prowadzenia inwestycji, w połączeniu z akceptowaniem bez analiz wniosków przez Dysponenta, który umożliwiał i sankcjonował takie praktyki. Powyższą tezę potwierdzają ustalenia kontroli dotyczące braku nadzoru ze strony Fundacji nad kosztami robót budowlanych, nieuzasadnione podnoszenie wynagrodzenia wykonawcy oraz niegospodarne wydatki.

Akceptowanie przez Dysponenta nieuzasadnionego wzrostu wysokości dotacji mogło wynikać z nieformalnych uzgodnień dokonywanych między Fundacją a Dysponentem, co potwierdzają m.in.:

- okoliczności, że analiza i cały proces decyzyjny oraz procedowanie przedmiotowych aneksów w MS trwały od jednego do czterech dni od złożenia wniosku beneficjenta do zawarcia aneksów (okres ten wyniósł jeden dzień w przypadku aneksu nr 5, dwa dni w przypadku aneksu nr 6 i cztery dni - aneksu nr 4). Procedowane w ten sposób aneksy zwiększały kwotę dotacji przekazanej na realizację zadania odpowiednio o: 16 000 tys. zł (aneks nr 4), 12 655,6 tys. zł (aneks nr 5) oraz o 26 885,5 tys. zł (aneks nr 6),
- wizyty Prezesa Fundacji w Ministerstwie Sprawiedliwości m.in. w okresie poprzedzającym zawarcie aneksów¹⁷⁴;
- wprowadzenie do aneksu nr 5 korzystnych dla Fundacji postanowień, pomimo że Fundacja formalnie nawet nie ubiegała się o takie zmiany, a istotnie ograniczały one uprawnienia Ministerstwa.

W tym przypadku działania Dysponenta, zdaniem NIK, noszą znamiona współdziałania Dysponenta w niegospodarnym i niecelowym wydatkowaniu środków publicznych.

Stwierdzone
okoliczności
wykluczające Fundację
z otrzymania pomocy

Podobny brak reakcji Dysponenta wobec okoliczności, które powinny wykluczać beneficjenta z dofinansowania i naraziły Skarb Państwa na straty, NIK stwierdziła w niżej wymienionych kwestiach:

1. **Dysponent nie zabezpieczył interesów Skarbu Państwa ignorując fakt, że działka, na której prowadzona była inwestycja finansowana ze środków Funduszu Sprawiedliwości była przedmiotem współwłasności, a co za tym idzie również powstający budynek z mocy prawa stał się przedmiotem współwłasności¹⁷⁵.** Fundacja posiadała jedynie 7/13 udziału w nieruchomości, na której prowadzona była inwestycja, co nie zapewniało jej prawa do wyłącznego dysponowania działką. **Oznacza, to, że współwłaściciel nieruchomości – Zgromadzenie Księży**

¹⁷⁴ Prezes Fundacji wchodził do Ministerstwa 22 listopada 2022 r. (osiem dni przed podpisaniem aneksu nr 5) do U.D. ówczesnej Dyrektora Departamentu Funduszu Sprawiedliwości oraz 13 kwietnia i 11 maja 2023 r. (odpowiednio 34 i 6 dni przed podpisaniem aneksu nr 6).

¹⁷⁵ Na mocy art. 48 i art. 191kc.

Najświętszego Serca Jezusowego zwiększyło swój majątek ze środków dotacji, nie będąc stroną umowy z Dysponentem i nie mając z tego tytułu żadnych zobowiązań wobec Skarbu Państwa.

2. **Dysponent, jak i przedstawiciele Fundacji od początku procesu inwestycyjnego dysponowali informacjami, że obiekt wybudowany ze środków dotacji nie zostanie przynajmniej do 2030 r. oddany do użytkowania i nie będzie w nim możliwe świadczenie pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem.** Wynikało to z braku możliwości podłączenia nieruchomości do sieci wodno-kanalizacyjnej co najmniej do 2030 r. oraz postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zakazujących innych sposobów odprowadzania nieczystości płynnych. **Zasadność wydatkowania znacznych środków publicznych (blisko 100 mln zł) oparto więc o ryzykowne założenie, że uda się na drodze sądowej unieważnić zapisy mpzp. Tymczasem, ze względu na zaniechanie Fundacji, sąd dwukrotnie nie rozpatrzył merytorycznie skargi w ww. zakresie.**

Doprowadziło to do sytuacji, w której w wybudowanym za 66 087,4 tys. zł publicznych środków obiekcie, brak było możliwości realizowania zadań, które były wskazywane w ofercie Fundacji, jako uzasadnienie całej inwestycji.

Nowy Dysponent podjął w 2024 r. decyzję o wstrzymaniu finansowania m.in. tej inwestycji. Natomiast w świetle opisanych wyżej nieprawidłowości nie miała ona znaczenia dla uruchomienia świadczenia pomocy osobom pokrzywdzonym.

Podkreślić należy, że nawet w przypadku niewstrzymania finansowania przez Dysponenta w 2024 r. nie byłoby w najbliższym czasie możliwości wykorzystania wybudowanego budynku na potrzeby osób pokrzywdzonych.

Taka możliwość może się pojawić dopiero po 2030 roku. Do tego czasu większość zakupionego ze środków publicznych sprzętu ulegnie technicznemu i ekonomicznemu zużyciu¹⁷⁶.

Osoby odpowiedzialne za stwierdzone nieprawidłowości, tj. ówczesny Podsekretarz Stanu w MS Marcin Romanowski odmówił udzielenia wyjaśnień z uwagi na grożącą mu odpowiedzialność karną, a ówczesny Dysponent Funduszu Zbigniew Ziobro nie udzielił wyjaśnień pomimo wystosowanego w toku kontroli żądania. Wg. NIK jedną z przyczyn

¹⁷⁶ Rozumianemu jako utrata wartości użytkowych składników spowodowana postępującym technicznym.

Stwierdzone
nieprawidłowości
przy realizacji umowy
przez Profeto.pl

wymienionych wyżej nieprawidłowości oprócz braku elementarnego nadzoru ze strony Dysponenta było nieprzygotowanie organizacyjne, kadrowe i finansowe Fundacji do realizacji tak dużego projektu.

NIK stwierdziła także inne, liczne nieprawidłowości w zakresie realizacji umowy dotacji. Do najważniejszych z nich należy zaliczyć:

- **Rozpoczęcie robót budowlanych przed uzyskaniem pozwolenia na budowę.** Przed uzyskaniem pierwszego pozwolenia na budowę tj. przed 1 grudnia 2021 r. prowadzono roboty budowlane na które wydatkowano kwotę 911,6 tys. zł. Kwota ta jako poniesiona niezgodnie z prawem¹⁷⁷ winna stanowić wydatek niekwalifikowalny.
- W okresie od 1 grudnia 2021 r. (rozpoczęcie robót budowlanych) do 6 marca 2023 r. (data wydania decyzji zatwierdzającej projekt zamienny) budowa odbywała się według zamiennego projektu budowlanego, który nie został zatwierdzony prawomocną decyzją właściwego organu, czyli w sposób niezgodny z prawem budowlanym. Niezgodność z zatwierdzonym projektem polegała na: wybudowaniu wydłużonej części A budynku, skróconej części B budynku oraz łącznika z częścią C. **W tym okresie Fundusz finansował więc samowolę budowlaną. Wydatkowana w tym czasie kwota 27 738,1 tys. zł, jako poniesiona niezgodnie z prawem stanowiła wydatek niekwalifikowalny.**
- **Dokonywanie odbiorów i zapłata za niewykonane w rzeczywistości roboty na łączną kwotę 7213,2 tys. zł.** Wbrew postanowieniom umowy z generalnym wykonawcą Fundacja dopuściła do opłacania faktur przed wykonaniem robót budowlanych¹⁷⁸. Roboty te nie zostały wykonane a główny wykonawca zaprzestał realizacji umowy oraz nie zapłacił podwykonawcom. Za wykonanie tych robót Fundacja zapłaciła ponownie ze środków Funduszu. **Wszystkie protokoły odbioru robót, które faktycznie nie zostały wykonane zatwierdził Prezes Fundacji. Wydatkowanych z tego tytułu środków do czasu zakończenia kontroli nie odzyskano.** Zdaniem NIK podpisanie takich protokołów stanowiło poświadczenie nieprawdy, co do okoliczności mających znaczenie prawne, tj. może spełniać przesłanki określone w art. 271 kk tj. przestępstwa polegającego na poświadczeniu nieprawdy. Przyczynami ww. nieprawidłowości było m.in. niewyegzekwowanie od wykonawcy obowiązku sporządzenia kosztorysów,

¹⁷⁷ Zgodnie z § 3 ust. 9 lit. g) umowy dotacji wydatki ponoszone na realizację zadań będących przedmiotem umowy są kwalifikowalne o ile są zgodne z odrębnymi przepisami prawa powszechnie obowiązującego.

¹⁷⁸ Porównanie zapisów w dzienniku budowy oraz protokołów z narad koordynacyjnych zawierających opis postępów prac na budowie z protokołami odbioru robót w sposób jednoznaczny wykazało, że przedstawiciele Fundacji potwierdzali w protokołach odbioru (poprzedzających wystawienie faktury) wykonanie robót, zanim zostały one faktycznie wykonane.

niewyegzekwowanie złożenia zabezpieczenia wykonania umowy od generalnego wykonawcy, ukartowany i niekonkurencyjny wybór generalnego wykonawcy, który powinien być wykluczony z postępowania ze względu na niespełnianie warunku niekaralności.

- **ryzyko sprzeniewierzenia części zakupionych materiałów budowlanych o wartości 476,8 tys. zł.** NIK stwierdziła co najmniej dwa przypadki, że zakupiony i opłacony towar ze środków Funduszu nie został wykorzystany do budowy Centrum. Powyższe dotyczy:
 - zakupu w dniu 20 grudnia 2021 r. blachodachówki za kwotę 212,8 tys. zł dokonanego na etapie robót ziemnych – budynek pokryty jest dachówką ceramiczną, co od początku zakładał projekt budowlany;
 - okien dachowych za kwotę 264 tys. zł dokonanego na etapie robót ziemnych – zgodnie z tabliczką znamionową i informacjami uzyskanymi od producenta zamontowane w obiekcie okna zostały wyprodukowane w 2023 r.

Zdjęcia nr 9–10

Pokrycie dachowe Centrum Archipelag i okna dachowe z tabliczką znamionową



Źródło: materiały z kontroli NIK.

- **Wydatkowanie kwoty 14 343,4 tys. zł na skutek zwiększenia wynagrodzenia wykonawcy, mimo iż zawarta z nim ryczałtowa umowa nie przewidywała takiej możliwości, a tym samym zawyżenie kosztów realizacji inwestycji o tę kwotę.** Po zaprzestaniu

realizacji umowy przez pierwszego wykonawcę Fundacja w dniu 6 czerwca 2022 r. zawarła umowę z kolejnym wykonawcą na wykonanie całości zamówienia zgodnie z projektem budowlanym i oddanie budynku do użytkowania. Umowa miała charakter umowy ryczałtowej, tj. w szczególności nie przewidywała wzrostu wynagrodzenia Wykonawcy poza ściśle określonymi przypadkami związanymi z koniecznością wykonania robót dodatkowych. Co do zasady nie było więc podstaw do zawierania kolejnych aneksów zwiększających koszty. Zdaniem NIK gospodarne wydatkowanie środków z dotacji obligowało Prezesa Fundacji do egzekwowania postanowień umowy, w tym dotyczących wynagrodzenia wykonawcy. Pomimo tego, zawarto cztery aneksy, w których łączne wynagrodzenie wykonawcy wzrosło o 24 643,4 tys. zł, tj. o 100,2% (wydatkowano z tego kwotę 14 343,4 tys. zł). Z ustaleń kontroli wynika, że zmiany w kosztorysie osobiście uzgadniał Prezes Fundacji z generalnym wykonawcą.

W ramach zmian w umowie do części aneksowanych kosztorysów wprowadzono nowe pozycje, które powinny być uwzględnione na samym początku np. zakup i montaż platform garażowych na kwotę 922,5 tys. zł, zakup i montaż wind (1266,9 tys. zł) czy adaptacja akustyczna budynku (668,8 tys. zł). W części zmienianych kosztorysów podwyższano kwoty za daną grupę robót przykładowo: grupa robót *instalacji budynku A, B, C* – zwiększenie z 5147,5 tys. zł do 18 784,6 tys. zł, tj. o 13 637,1 tys. zł (265%) czy grupa robót *zagospodarowania terenu* - zwiększenie z 276 tys. zł do 1458,7 tys. zł, tj. o 1182,7 tys. zł (430%).

Wg NIK jednym z powodów ww. niegospodarności był fakt nieweryfikowania przez przedstawicieli Fundacji dokonywanych zmian pod kątem rzeczowo-finansowym. Nie sprawdzano bowiem, czy nazwy robót budowlanych jednoznacznie określają ich zakres oraz czy ceny tych robót mieszczą się w wartościach rynkowych. W szczególności Fundacja nie zleciła kontrolowania rozliczeń budowy inspektorowi nadzoru, pomimo że taką możliwość daje wprost art. 25 pkt 4 Prawa budowlanego¹⁷⁹. Tak sporządzane kosztorysy przyczyniały się również do innych nieprawidłowości, w tym do zapłaty za roboty niezakończone. Fundacja potwierdzała wykonanie i płaćła wykonawcy, za prace, które faktycznie nie zostały wykonane lub zostały wykonane w terminie późniejszym. NIK stwierdziła pięć takich przypadków na łączną kwotę 2226,3 tys. zł. Przykładowo wykonanie *instalacji elektrycznej okablowanie wewnętrzne budynek C* na kwotę 196,8 tys. zł. oraz roboty polegające na *ociepleniu ścian metodą lekką mokrą-elewacja*

¹⁷⁹ Inspektor nadzoru zeznał, iż nie zajmował się kosztami budowy.

budynek A o wartości 61,5 tys. zł, jak potwierdziły oględziny nie zostały wykonane. Podobnie zakup urządzeń oraz prefabrykacji i integracji systemów i urządzeń sali muzykoterapeutycznej z systemami budynku na kwotę 713,4 tys. zł, ze względu na fakt, iż w sali muzykoterapii nie zainstalowano żadnych urządzeń to integracja nie była w ocenie NIK możliwa. W tym kontekście wystawione dowody księgowe (faktury) za te roboty nie spełniały warunku określonego w art. 22 ust. 1 uor, tj. nie odzwierciedlały rzeczywistego przebiegu operacji gospodarczej.

Zdjęcia nr 11–12

Elewacja na budynku A i sala muzykoterapii, stan na dzień oględzin tj. 5 listopada 2024 r.



Źródło: materiały z kontroli NIK.

- **Zamówienie sprzętu i wyposażenia o wartości 442 tys. zł pomimo braku możliwości jego instalacji, co spowodowało nie tylko jego stopniową degradację techniczną i ekonomiczną, ale również utratę gwarancji.** Fundacja w 2021 r. już na etapie tzw. „dziury w ziemi” zakupiła specjalistyczny sprzęt w tym dyski twarde, switchy, firewalle, licencje, które do 5 listopada 2024 r. nie zostały podłączone w Centrum Archipelag.
- **Nieracjonalne i niegospodarne wydatkowanie kwoty 4770 tys. zł na sprzęt oświetleniowy, multimedialny i inny związany**

z wyposażeniem sali widowiskowej na rzecz firmy, która wykonywała usługę wyposażenia budynku m.in. w sprzęt audiowizualny. Wydatki te poniesione zostały na podstawie umowy z 30 sierpnia 2023 r., tj. po wyroku NSA kończącym ścieżkę odwoławczą, który to wyrok ostatecznie potwierdził, że nie ma możliwości zagospodarowania ścieków w inny sposób, niż podłączenie do sieci kanalizacyjnej, które będzie możliwe dopiero około 2030 r. Nie było więc wątpliwości, że termin rozpoczęcia użytkowania obiektu przesunie się o kilka lat. Zdaniem NIK zakup w takiej sytuacji sprzętu elektronicznego, m.in. ekranów LED, konsoli do przetwarzania dźwięku, świateł, czy mechaniki scenicznej był wydatkiem nieracjonalnym i niegospodarnym. Sprzęt ten do czasu ewentualnego oddania obiektu do użytku będzie ulegał degradacji oraz zużyciu ekonomicznemu i technicznemu. Niezależnie od powyższego NIK ustaliła, że sprzęt ten został zakupiony o co najmniej 922,6 tys. zł drożej od jego wartości rynkowej.

Kontrola NIK wykazała ponadto, że sprzęt ten nie znajdował się w Centrum Archipelag, pomimo, że został tam dostarczony¹⁸⁰. W toku kontroli nie wskazano innego miejsca przechowywania tego sprzętu.

Poniesione koszty administracyjne

- **Uwzględniając zakwestionowane wydatki merytoryczne** a także brak udokumentowania, a nawet uprawdopodobnienia powiązania wydatków z zadaniami realizowanymi w ramach dotacji, **NIK uznała za niekwalifikowalną także kwotę 11 494,5 tys. zł kosztów administracyjnych.** Należy przy tym podkreślić, że wg. ustaleń NIK pobierane koszty administracyjne w dużej mierze traktowano jako „dochód” Fundacji i służyły one finansowaniu jej celów statutowych (m.in. wynagrodzeń pracowników w zakresie niezwiązanym z realizacją projektu, czy też wsparcia działalności duszpasterskiej Księży Sercanów).

Możliwość poświadczenia nieprawdy w rozliczeniach przedkładanych Dysponentowi

- **Możliwość poświadczenia nieprawdy w dokumentach i rozliczeniach przedkładanych Dysponentowi, co doprowadziło do wypłaty nienależnych środków pieniężnych w wysokości co najmniej 10 459,9 tys. zł.** Zdaniem NIK, przyczyną ww. nieprawidłowości było dążenie Fundacji do wykazywania maksymalnych wydatków, co pozwalało ukryć fakt pobrania na dany rok dotacji w nadmiernej wysokości. Jednocześnie, ze względu na powiązanie w umowie dotacji wysokości należnych kosztów administracyjnych z kosztami merytorycznymi umożliwiało to pobieranie środków na koszty administracyjne w maksymalnym, przyznanym na dany rok limicie.

¹⁸⁰ Powyższe wynika z zeznań koordynatora projektu i wykonawcy umowy.

Należy podkreślić, że składanie nieprawdziwych sprawozdań i przedkładanie do rozliczenia faktur, które nie potwierdzały rzeczywistych zdarzeń gospodarczych (wykonania robót, dostarczenia materiałów) nosi znamiona wyłudzenia środków publicznych, które zgodnie z postanowieniami umowy i rzeczywistym stanem realizacji projektu, nie należały się Fundacji. Wg. ustaleń NIK Dysponent miał jednak świadomość (przynajmniej w części przypadków), iż sprawozdania te zawierały nieprawdę i akceptował to¹⁸¹.

Rezultaty projektu

W wyniku realizacji projektu powstał obiekt o powierzchni ogółem ponad 6000 m² posiadający dwie kondygnacje podziemne (poziom -2 jest pod częścią budynku) oraz trzy kondygnacje naziemne, obejmujące łącznie:

- 10 pomieszczeń technicznych o łącznej powierzchni 378 m²;
- cztery pomieszczenia wielofunkcyjne i gospodarcze o łącznej powierzchni 175 m²;
- siedem reżyserek o łącznej powierzchni 105 m²;
- cztery studia nagrań o łącznej powierzchni 104 m²;
- trzy lektornie i pomieszczenia tłumaczy o łącznej powierzchni 94 m²;
- salę widowiskową z 282 miejscami wraz z pomieszczeniami przynależnymi o łącznej powierzchni 349 m²;
- pięć „Wysp wolnych od przemocy” o powierzchni ok. 71 m² każda;
- 29 lokali interwencyjnych o powierzchni ok. 18 m² każdy;
- garaż podziemny 1378 m² wyposażony w 29 platform garażowych¹⁸².

W trakcie kontroli NIK nie ustaliła przeznaczenia większości ww. pomieszczeń. Szczegółowych informacji w tym zakresie nie potrafił udzielić ani koordynator projektu, ani inspektor nadzoru. O ile nie budzi wątpliwości powiązanie z ofertą takich pomieszczeń jak Wyspy (pięć zespołów pomieszczeń do terapii) dwa mieszkania na pobyt długoterminowy i 12 lokali interwencyjnych, w pozostałym zakresie nie przypisano poszczególnych pomieszczeń do zadań objętych ofertą. Dotyczyło to m.in. sal konferencyjnych, pomieszczeń wielofunkcyjnych, pozostałych 17 lokali interwencyjnych czy pomieszczeń biurowych. Ponadto wątpliwości NIK pod kątem realizacji celu pomocy pokrzywdzonym budzi liczba reżyserek i studiów nagrań.

¹⁸¹ Wynika to z zeznań byłego Dyrektora Departamentu Funduszu Sprawiedliwości z dnia 26 lutego 2024 r.

¹⁸² Rodzaj windy dla samochodów umożliwiających parkowanie dwóch samochodów na jednym miejscu parkingowym. Liczba miejsc parkingowych zgodnie z obowiązującym mpzp uzależniona była od powierzchni użytkowej budynku.

Zdjęcie nr 13-15

Widok na Centrum część B budynku od ulicy Dobrodzieja oraz widok na część A i B od strony placu budowy



Źródło: materiały z kontroli NIK.

Zdjęcia nr 16–18

Widok na scenę sali widowiskowej, hol wejścia głównego oraz parking podziemny i platformy garażowe



Źródło: materiały z kontroli NIK.

W wyniku nierównoprawnego i niekonkurencyjnego konkursu Dysponent przekazał ponad 66 mln. zł środków publicznych na inwestycję, której związek z celami Funduszu od początku był wątpliwy, a świadczenie w niej pomocy było niemożliwe co najmniej do 2030 r. Zamiast tego współwłaściciele nieruchomości dzięki „przychylności” Dysponenta zyskali niemal nieograniczoną swobodę w wykorzystaniu obiektu wybudowanego ze środków publicznych.

5.4.3. PRZECIWDZIAŁANIE PRZYCZYNOM PRZESTĘPCZOŚCI

Kampanie i inicjatywy edukacyjno-szkoleniowe

Skala
prowadzonych badań

Kontrolą objęto 15 umów dotacji zawartych z organizacjami pozarządowymi na realizację kampanii informacyjnych i inicjatyw edukacyjno-szkoleniowych¹⁸³, które miały w założeniu służyć przeciwdziałaniu przyczynom przestępczości. Łączna wartość wypłaconych środków na realizację ww. projektów (do końca II półrocza 2024 r.) wyniosła 75 226,1 tys. zł.

Brak bezpośredniego
związku
z przeciwdziałaniem
przyczynom
przestępczości

Badanie wykazało, że większość umów nie nawiązywała bezpośrednio do tematyki przeciwdziałania i tym samym nie wspierała lub tylko w ograniczonym zakresie mieściła się w celach Funduszu. Działania te obejmowały różnorodne akcje informacyjne i szkoleniowe oraz publikowanie w Internecie i w mediach społecznościowych szeregu materiałów (m.in. filmów, postów i grafik), które odnosiły się m.in. do aktywności i rozwoju młodych ludzi, wiary oraz postawy moralnych, a w niektórych przypadkach, co należy ocenić szczególnie krytycznie do promocji konkretnych partii politycznych, ich przedstawicieli i poglądów, przykładowo:

1. W ramach przedsięwzięć informacyjno-edukacyjnych w projekcie „Horyzonty” Fundacja Alegoria zorganizowała m.in.: biegi uliczne/górskie, utworzyła portal internetowy *biegipohoryzont.pl* umożliwiający rejestrację uczestników na powyższe wydarzenia oraz zakupiła aplikację mobilną, której zadaniem było upowszechnianie treści zamieszczanych na stronie internetowej Horyzonty. Z kolei w projekcie „Busol@” sfinansowała m.in.: warsztaty krawieckie, wpływ

¹⁸³ Nr DFS-VII.7241.44.2022 ze Stowarzyszeniem „Trampolina dla Polski” O/w Zduńskiej Woli, DFS-VII.7211.35.2020 oraz DFS-II.7211.1275.2019 z Fundacją Altum, DFS-II.7211.73.2020 z Fundacją WSAA, DFS-II.7211.17.2020 oraz nr DFS-VII.7211.32.2020 ze Stowarzyszeniem Fidei Defensor, nr DFS-VII.7211.52.2020 oraz nr DFS-II.7211.103.2020 z Fundacją Lux Veritatis, nr DFS-II.7211.117.2020 ze Stowarzyszeniem Przyjaciół Mediów, DFS-II.7211.50.2021 nr DFS-II.7211.134.2020 z Fundacją Alegoria, nr DFS-VII.7211.34.2020 oraz nr DFS-VII.7242.59.2022 z Fundacją CPPIPP, nr DFS-VII.7211.36.2020 ze Stowarzyszeniem Przeworsk - Powiat Bezpieczny, nr DFS-VII.7241.60.2022 z Fundacją Active .

Dunajcem, warsztaty wokalnno-dykcyjne, organizację minigrantów¹⁸⁴ oraz cztery edycje Tarnowskiego Festiwalu Filmowego Vitae Valor – Radość Życia. **Powyższe wydarzenia i akcje informacyjne nie miały bezpośredniego związku z przeciwdziałaniem przyczynom przestępczości.**

2. W projekcie pn. „Centrum działania przeciwko wolności sumienia i wyznania Fidei Defensor” Stowarzyszenie na stronie internetowej *fideidefnsor.pl* oraz powiązanych z nią profilach w mediach społecznościowych i w przestrzeni publicznej zamieszczało artykuły, które dotyczyły m.in. publicystyki historycznej, publicystyki o tematyce politycznej¹⁸⁵, indywidualnych doświadczeń z udziału w misjach i treści o charakterze światopoglądowym i ideologicznym¹⁸⁶. **Powyższa tematyka nie mieściła się w celach Funduszu, a nawet wykraczała poza zakres umowy dotacji i nie miała związku z głównym celem projektu.**
3. Realizowane przez Fundację Lux Veritatis projekty pn. „Prawda a Historia” oraz „Centrum Ochrony Praw Chrześcijan” były skierowane zasadniczo do jednorodnej grupy odbiorców (widzów TV TRWAM i użytkowników powiązanych z nią mediów), co istotnie ograniczało możliwość prewencyjnego oddziaływania na potencjalnych sprawców przestępstw, którym miały zapobiegać. Większość wydatkowanej kwoty dotyczyła produkcji i emisji audycji, felietonów historycznych oraz „Rozmów Niedokończonych”, czyli programów z zakresu szeroko rozumianej publicystyki historycznej i światopoglądowej. Audycja „Rozmowy Niedokończone” od wielu lat stanowiła jeden ze stałych punktów programu TV TRWAM, a w trakcie realizacji umowy stacja emitowała inne, zbliżone tematycznie programy¹⁸⁷, w związku z czym nie zachodziła potrzeba tworzenia nowych, unikatowych produktów. Na produkcję i emisję¹⁸⁸ łącznie 54 audycji „Rozmowy

¹⁸⁴ Były to spotkania m.in. pt.: „Wzmacniamy rodziny, wzmacniamy ojców”; „Zdrowe relacje – jak budować intymność małżeńską w oparciu o wartości chrześcijańskie? Szkoła dla rodziców”; „Randki Małżeńskie w Krakowie”; „Randki Małżeńskie w Tarnowie, Bądźmy blisko”; „Warsztaty dla kobiet i córek w Piwnicznej-Zdroju”; „Warsztaty dla kobiet i córek w Radzynie Podlaskim”; „Mamy synów, Warsztaty dobrej komunikacji dla małżeństw”.

¹⁸⁵ Cyrk na granicy. TVN do NEUTRALIZACJI – Robert Bąkiewicz”, źródło: <https://www.youtube.com/watch?v=Ga4aEWIPuU>.

¹⁸⁶ M.in. „Tęczowy piątek” - implikacje normatywne”; „Kult przerwań – 1400 nielegalnych aborcji”; „Poznaj prawa osób nieheteronormatywnych”; wywiad „Obrona życia zaczyna się tam, gdzie jest uznanie wartości życia od poczęcia” (gazeta Nr 2/2020); „Trauma poaborcyjna” – (gazeta Nr 2/2020); „W obronie małych stópek” – materiał na temat działalności organizacji pozarządowej (gazeta Nr 2/2020); „Jestem Świadkiem wielkich cudów” – materiał na temat działalności organizacji pozarządowej, o ochronie życia poczętego, przywracaniu godności zmarłym dzieciom (gazeta Nr 1/2021).

¹⁸⁷ Programy nie finansowane ze środków Funduszu Sprawiedliwości (m.in.: „Chrystofobia – nienawiść do Chrystusa i Kościoła”, „Dla kogo szkoła katolicka?”, „Inwazja antykulturowa”).

¹⁸⁸ W ramach projektu Centrum Ochrony Praw Chrześcijan także audycje powtórkowych.

niedokończone”¹⁸⁹ w obu projektach wydatkowano łącznie 5217 tys. zł, a w ramach projektu „Prawda a Historia” na wytworzenie i emisję 55 felietonów historycznych¹⁹⁰ dodatkowo 1842,5 tys. zł. **W konsekwencji powyższe działania stanowiły dofinansowanie bieżącej, komercyjnej działalności Fundacji i wspierały bezpośrednio jej działalność statutową, a ich związek z celami Funduszu był co najwyżej ograniczony.**

4. **Zastrzeżenia NIK budził także sposób prowadzenia akcji i przedsięwzięć informacyjnych przez Stowarzyszenie Trampolina dla Polski o/w Zduńskiej Woli poprzez edukację prawnospołeczno-obywatelską.** Jednym z głównych celów projektu była realizacja kampanii społecznej/informacyjnej z zakresu profilaktyki przestępczości, jednak w ofercie nie sprecyzowano rodzaju i zakresu tych działań. Nieprecyzyjnie przygotowana oferta była wewnętrznie sprzeczna w zakresie liczby planowanych kampanii, co uniemożliwiało przypisanie poszczególnych, wytworzonych w ramach projektu produktów i rezultatów do planowanych kampanii oraz potwierdzenie ich jednoznacznego związku z celem Funduszu jakim było przeciwdziałanie przyczynom przestępczości.

W ramach umowy Stowarzyszenie zrealizowało warsztaty z psychologami/pedagogiem i terapeutami, radcą prawnym oraz z zakresu social media, a także opublikowało w Internecie i w mediach społecznościowych szereg materiałów (filmów, postów i grafik) odnoszących się do zróżnicowanej tematyki obejmującej m.in.: aktywność i rozwój młodych ludzi, wiarę oraz postawy moralne, psychologiczne uwarunkowania funkcjonowania współczesnej młodzieży. Wytworzone w ramach projektu produkty dotyczyły niepowiązanych merytorycznie zagadnień, w szczególności takich jak: praca terapeuty psychologa, lęk przed odrzuceniem i wspomnienia tej osoby z dzieciństwa¹⁹¹, planów życiowych 17-letniego wychowanka Stowarzyszenia¹⁹², znaczenia modlitwy i wiary w zmianie postaw życiowych¹⁹³, twórczego wyrażania siebie, zarządzania czasem, doceniania innych ludzi¹⁹⁴, dostępu do telefonu zaufania dla dzieci i młodzieży, wyrażania emocji i złości, zauważania swoich sukcesów,

¹⁸⁹ Na tematy m.in.: „Pandemia a świadectwa chrześcijan”, „Ideologia LGBT w polskich szkołach”, „Dezinformacja rosyjska w polityce historycznej Kremla wobec Polski”.

¹⁹⁰ O tytułach m.in.: „Bitwa pod Wizną”, „Czy akta SB to wiarygodne źródło prawdy?”, „Nigdy niepublikowane 250 zdjęć św. Jana Pawła II”.

¹⁹¹ Tytuł: „Nikt mnie nie rozumie...” <https://www.youtube.com/watch?v=nUVextb-9Ww>.

¹⁹² Tytuł: „Co jest naprawdę ważne dla 17-latka?” https://www.youtube.com/watch?v=_m0r3HBgSDY.

¹⁹³ Tytuł: „Od imprezowicza do ewangelizatora” <https://www.youtube.com/watch?v=9znXL2VF8u4>.

¹⁹⁴ Tytuł: „Jak Wprowadzić trwałe zmiany w życiu?” <https://www.youtube.com/watch?v=NwWMr-Y0bwg>.

realizowania pasji życiowych, samodyscypliny oraz osobistej porannej rutyny, czy też dobrej atmosfery panującej na zajęciach organizowanych w ramach projektu¹⁹⁵. **Znaczna część wytworzonych produktów promowała sam projekt realizowany przez Stowarzyszenie, zachęcała do uczestnictwa w tym przedsięwzięciu i nie była bezpośrednio związana z profilaktyką przestępczości.**

5. Na podstawie umowy dotacji Stowarzyszenie Przyjaciół Mediów uruchomiło trzy lokalne internetowe serwisy informacyjne (www.szczecinskie24.pl, www.lubelskie.info, www.radomskie.info) oraz sześć powiązanych z nimi profili w mediach społecznościowych. Celem głównym zadania było wsparcie informacyjno-monitoringowe sieci podmiotów przeciwdziałania przestępczości i pomocy pokrzywdzonym w regionie szczecińskim, lubelskim i radomskim. Stwierdzono jednak, że spośród 116 zbadanych artykułów zamieszczonych na ww. platformach internetowych 45 wykraczało poza zakres tematyczny wynikający z umowy dotacji. Analiza treści publikowanych artykułów wykazała ich stronniczość i promowanie jedynie konkretnych polityków i partii politycznych¹⁹⁶, ich postulatów¹⁹⁷ i przedstawicieli¹⁹⁸, czy informacji o lokalnych wydarzeniach niezwiązanych z przestępczością¹⁹⁹. **W konsekwencji środki z dotacji celowej ukierunkowanej na przeciwdziałanie przestępczości, wydatkowane były m.in. na promowanie działalności partii politycznych oraz działania wzmagające polaryzację polityczną i społeczną.**
6. Przedmiotem umowy realizowanej przez Fundację WSAA było zorganizowanie oraz przeprowadzenie akcji i przedsięwzięć

¹⁹⁵ Tytuł: „Warsztaty Tu i Teraz z perspektywy uczestniczek” <https://www.youtube.com/watch?v=Pmpg-zdPPH4>.

¹⁹⁶ Przykładowo: „Czy Polska powinna być suwerenna?” – relacja z konwencji, na której partia Solidarna Polska zmieniła nazwę na Suwerenna Polska na portalu szczecinskie24.pl; „Konwencja Solidarnej Polski: Tańsza energia dla Polaków” na portalu lubelskie.info; „Z kraju: postulaty programowe Suwerennej Polski” na portalu radomskie.info; „Pełne sale na spotkaniu z Patrykiem Jakim w Szczecinie i Gryfinie” na portalu szczecinskie24.pl.

¹⁹⁷ Przykładowo: „Decyzja ws. kopalni Turów. Ile może Unia Europejska?” na portalu szczecinskie24.pl; „Tylko świnie siedzą w kinie.” Konferencja prasowa Dariusza Mateckiego i Agnieszki Kurzawy w temacie filmu „Holland” na portalu szczecinskie24.pl; „Będzie „tuskowe” dla byłych esbeków? Naprawę „krzywd” zapowiada szef Platformy Obywatelskiej na portalu szczecinskie24.pl.

¹⁹⁸ Przykładowo: „Patryk Jaki udowadnia w Parlamencie Europejskim kto jest ruską onucą. Spotkanie otwarte z europosem już jutro w Szczecinie i Gryfinie” na portalu szczecinskie24.pl; „Chleb po 30 zł? Matecki pokazał Tusкови, ile naprawdę kosztuje pieczywo.” na portalu szczecinskie24.pl; „Michał Woś zaprezentował tajną depeszę, która pogrąży Donalda Tuska” na portalu szczecinskie24.pl; „Na ratunek małym i mikroprzedsiębiorstwom” na portalu szczecinskie24.pl; „Cykl spotkań z Patrykiem Jakim. Europoseł Suwerennej Polski rozmawiał z mieszkańcami Pyrzyc, Myśliborza, Gryfina i Goleniowa” na portalu szczecinskie24.pl.

¹⁹⁹ Przykładowo: „Szczecin: już w sobotę na Skolwinie odbędzie się Święto pieczonego Kartofla”.

informacyjnych zarówno krajowych jak i międzynarodowych oraz zorganizowanie konferencji, seminariów na terenie całego kraju mających na celu zwiększenie świadomości odbiorców w zakresie praw i obowiązków władzy publicznej. W ramach tego zadania Fundacja zorganizowała cykl seminariów w Warszawie²⁰⁰ (w tym Szkołę Liderów Strażniczych) oraz 36 spotkań pod nazwą konferencje lokalne²⁰¹. Prelekcję pt. „Sztuka komunikacji, czyli praktyczne aspekty porozumiewania się” wygłosiła bezpłatnie U.D. będąca równocześnie pracownikiem Ministerstwa Sprawiedliwości bezpośrednio zaangażowanym w obsługę Funduszu Sprawiedliwości. **Zakres tematyczny powyższej prelekcji nie mieścił się w celach Funduszu Sprawiedliwości. Ponadto stwierdzono, że znaczna część tematyki innych seminariów i konferencji nie miała żadnego, lub tylko pozorny związek z problematyką przeciwdziałania przestępczości.**

7. Projekt „Szkoła Liderów Sprawiedliwości” realizowany przez Fundację Altum miał na celu przygotowanie grupy studentów i absolwentów kierunków prawniczych do udziału w sieci przeciwdziałania przyczynom przestępczości oraz pomocy osobom pokrzywdzonym. W ramach tej umowy dla uczestników projektu zorganizowano m.in.: szkolenia²⁰² oraz mentoring²⁰³. **Zakres tematyczny wymienionych powyżej szkoleń obejmował różnorodne aspekty edukacji prawnej, menadżerskiej oraz z zakresu funkcjonowania administracji, które mogły służyć podnoszeniu kompetencji ich**

²⁰⁰ Przykładowo: „Obywatel a administracja publiczna”, „Współczesne szanse i zagrożenia dla działalności strażniczej” w ramach którego wygłoszono prelekcje pt. „Rola dziennikarza w XXI wieku oraz „Praktyczne aspekty cyberprzestępczości”, „Współczesne wyzwania administracji” w ramach którego przeprowadzono warsztaty z debaty oksfordzkiej.

²⁰¹ „Współczesne wyzwania i problemy samorządu terytorialnego a zasada pomocniczości”, „Demokratyczne państwo - strażnicza działalność samorządów”, „Dobry gospodarz – bezpieczna gmina”, „Komunikacja i kontrola – jak robić to w samorządach?”, „Uczciwy urzędnik – odpowiedzialny lider”.

²⁰² Szkolenia dotyczyły m.in.: mediacji w prawie karnym; zarządzania projektami pomocowymi, w szczególności skierowanymi do osób pokrzywdzonych przestępstwem; wystąpienia publiczne – sztuka dotarcia z informacją do każdej grupy, w tym w szczególności do osób wykluczonych i pokrzywdzonych przestępstwem. Przeprowadzono wykład nt. aksjologii orzecznictwa, podczas którego poruszone zostały m.in. zagadnienia dotyczące godności człowieka i dobra wspólnego jako konstytucyjnego uzasadnienia konieczności zwalczania przestępczości, prawa do sądu i konstytucyjności wybranych czynności procesowych. Zorganizowano warsztaty zarządzania sobą w czasie; przeprowadzono zajęcia z zakresu ścieżek rozwoju zawodowego prawników i wyzwań stojących współcześnie przed zawodami prawniczymi.

²⁰³ Zajęcia dotyczyły m.in.: schematu życia w spełnieniu według japońskiej filozofii Ikigai – łączenia pasji, misji, zawodu i powołania, tj. 4 fundamentalnych aspektów życia; analizy miejsc do odbywania praktyk studenckich pod kątem cech interpersonalnych podopiecznego; rynku energii elektrycznej, gazu, ochrony interesów konsumentów; funkcjonowania Towarowej Giełdy Energii; kryzysu na rynku energii elektrycznej; wpływu OZE na pracę Krajowego Systemu Elektroenergetycznego; sztucznej inteligencji w zarządzaniu sektorem energii elektrycznej; przygotowywania CV, staży, pracy wakacyjnej w administracji rządowej; modelowania ścieżki kariery.

uczestników, jednak znaczna część z nich nie miała żadnego, lub tylko pozorny związek z problematyką przeciwdziałania przestępczości. W 2024 r. Dysponent wstrzymał wypłaty kolejnych transz z tytułu ww. umowy, a Fundacja w styczniu 2025 r. została postawiona w stan likwidacji. **Powyższe może wskazywać, iż ww. podmiot został utworzony w celu uzyskania środków z Funduszu²⁰⁴.**

W kontekście powyższych ustaleń należy przywołać treść art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp, zgodnie z którym wydatkowanie środków Funduszu powinno być prowadzone w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Oznacza to, że uzasadnieniem wydatkowania środków Funduszu Sprawiedliwości na realizację zadań w zakresie przeciwdziałania przestępczości, wbrew twierdzeniom osób pełniących funkcję Dysponenta do grudnia 2023 r., nie mógł być „jakikolwiek” (a więc także czysto teoretyczny) związek wydatku z deklarowanym celem. W ocenie NIK zakres podejmowanej interwencji z wykorzystaniem środków publicznych powinien być bowiem wzajemnie powiązany z jej mierzalnym celem na tyle ściśle (bezpośrednio), że poprzez ocenę (ex ante lub ex post) możliwe jest uzyskanie zapewnienia, że działanie (wydatek ze środków publicznych) deklarowane jako służące osiągnięciu tego celu spełnia wymogi ustanowione w art. 44 ufp, to znaczy:

- jest celowe i oszczędne – czyli na osiągnięcie danego (mierzalnego) celu zostanie/została wydatkowana kwota taka sama lub mniejsza niż w przypadku innego porównywalnego działania przynoszącego takie same skutki i rezultaty;
- są uzyskane najlepsze rezultaty z danych nakładów – czyli nie tylko ilość, lecz także jakość uzyskanego skutku i rezultatu są porównywalne lub lepsze od skutków i rezultatów wydatkowania porównywalnej kwoty w inny sposób (na inne działanie);
- dobór metod i środków dla osiągnięcia zakładanego celu miał charakter optymalny (najlepszy w porównaniu z innymi pod kątem wszystkich aspektów uwzględnianych łącznie) – czyli uzyskane z danych nakładów skutki, rezultaty i oddziaływanie w dłuższym horyzoncie czasu, w aspekcie oszczędności oraz jakości, są równie korzystne lub korzystniejsze niż skutki, rezultaty i oddziaływanie uzyskane w wyniku innego działania (innej interwencji) z wykorzystaniem środków publicznych.

²⁰⁴ Fundacja w latach 2019–2024 nie realizowała innych projektów niż finansowane z Funduszu.

Jest zarazem jasne, że działanie (interwencja, wydatek), w odniesieniu do którego nie można wydać zapewnienia co do spełnienia warunków określonych w art. 44, nie spełnia wymogów stawianych przez ustawodawcę, by uznać je za celowe, gospodarne, a przez to legalne z punktu widzenia finansów publicznych. Jednocześnie podkreślić należy, że ciężar wykazania, że podejmowane działania są zgodne z wymogami przepisów i zasadami wydatkowania środków publicznych, spoczywa na podmiocie je podejmującym.

Niegospodarna
realizacja zadań
z obszaru
przeciwdziałania
przestępczości
finansowanych
ze środków Funduszu

Stwierdzono również, że pięciu beneficjentów dotacji realizowało zadania finansowane z Funduszu z naruszeniem zasad gospodarnego wykorzystania środków publicznych, tj.:

- Fundacja Alegoria wydatkowała na zakup od Fundacji Profeto.pl usług i produktów co najmniej 1805,9 zł tys. zł więcej niż wynosiła ich realna wartość rynkowa na:
 - koncepcyjne, graficzne i informatyczne opracowanie portalu internetowego *Horyzonty.info* (286,5 tys. zł),
 - koncepcyjne i graficzne opracowanie aplikacji mobilnej Horyzonty (124,5 tys. zł),
 - redakcję i techniczne utrzymanie portalu *Horyzonty.info* oraz na utrzymanie, obsługę i rozwój od strony informatyczno-technicznej ww. portalu internetowego (1394,9 tys. zł)²⁰⁵.

W ocenie NIK przyczyną niegospodarnego wydatkowania środków publicznych było m.in. niewystarczające przygotowanie Fundacji do realizacji zadań finansowanych z Funduszu Sprawiedliwości i zlecenie znacznej części projektu „Horyzonty” Fundacji Profeto.pl. W konsekwencji Fundacja Alegoria wystąpiła w roli pośrednika, zlecając usługi kolejnym podmiotom i inkasując z tego tytułu marżę, która nie była wydatkiem niezbędnym dla realizacji zadań objętych umową dotacji.

- Fundacja CPPiPP wydatkowała z tytułu budowy, utrzymania i promocji strony internetowej *poznajfakty.pl* kwotę wynoszącą co najmniej 432,8 tys. zł więcej niż wynosiła ich realna wartość rynkowa²⁰⁶. Sfinansowała również zakup logotypu ww. strony (30 tys. zł), podczas gdy równolegle zleciła to zadanie podmiotowi w ramach umowy na budowę strony. Ponadto beneficjent dotacji niegospodarnie wydatkował 307 tys. zł na tzw. „mobilne studio”, w tym zakup pojazdu specjalnego typu kamper (290 tys. zł) i wyposażenia – laptopa i dwóch kamer (17 tys. zł). W ciągu dwóch lat realizacji umowy Fundacja zrealizowała około ośmiu (dwugodzinnych dyżurów prawnych)

²⁰⁵ Wycena wartości rynkowej tych usług została przygotowana na potrzeby kontroli NIK przez biegłego z dziedziny informatyki.

²⁰⁶ Na podstawie opinii biegłego z zakresu informatyki.

wykorzystując ww. studio mobilne i docierając z pomocą zasadniczo do ośrodków miejskich (m.in. w Warszawie, w Gdańsku i w Sopocie). Lokalizacje te stwarzały także inne możliwości organizacyjne prowadzenia dyżurów prawnych, niż udzielanie porady w pojeździe typu kamper. **W konsekwencji studio było wykorzystywane przede wszystkim do realizacji nagrań wideo w formie stacjonarnej. Zgodnie z postanowieniami umowy dotacji, wydatki nieracjonalne powinny być uznane za niekwalifikowalne.**

- Fundacja WSAA wydatkowała kwotę 485,8 tys. zł na utworzenie Centrum Kontroli Administracji (w tym 44 tys. zł dotyczyło aranżacji i wyposażenia). Fundacja nie uzasadniła racjonalnie wysokości tego wydatku w szczególności w relacji do stopnia wykorzystania centrum. W centrum w trakcie trzech lat odbyło się tylko 15 szkoleń, w których uczestniczyły 192 osoby²⁰⁷. Podmiot nie dysponował zestawieniami potwierdzającymi pełnienie przez pracowników dyżurów w centrum, dokumentacją na temat wykonanych tam zadań, ani nie potrafił określić liczby osób odwiedzających centrum.
- Fundacja Altum w ramach projektu „Lekcje z Temidą” wydatkowała kwotę 346,9 tys. zł na organizację trzech 10-dniowych kampanii informacyjno-edukacyjnych skierowanych do dzieci i młodzieży w ostatnim kwartale obowiązywania umowy dotacji. Zidentyfikowano także, że tematyka kampanii nie dotyczyła przeciwdziałania przestępczości i ograniczała się jedynie do promocji samego projektu²⁰⁸. **W ocenie NIK wydatki na promocję projektu dokonane na tym etapie realizacji umowy były nieuzasadnione, zbędne dla jego realizacji, a także nieracjonalne.** W trakcie realizacji umowy do projektu wprowadzono także nowe, dodatkowe zadania, tj.: Centrum Edukacji, aplikację mobilną, komiks oraz grę planszową. Fundacja nie przedstawiała ewidencji zajęć i wydarzeń zorganizowanych w Centrum Edukacji²⁰⁹, dokumentacji potwierdzającej wykorzystanie i przekazanie praw autorskich do aplikacji mobilnej i komiksu oraz opracowanej gry planszowej. Łączna kwota wydatków poniesionych na wytworzenie ww. produktów umowy dotacji wyniosła 1053,0 tys. zł. Zdaniem NIK, jedną z przyczyn wprowadzania nowych produktów było dążenie władz Fundacji

²⁰⁷ Ilość osób ustalono na podstawie list obecności oraz raportów podsumowujących wydarzenia on-line.

²⁰⁸ W żadnym z raportów z kampanii prezentujących opracowane banery i posty, nie było informacji jak radzić sobie z zagrożeniem przestępczością a jedynie odesłania do strony projektu „Lekcje z Temidą”.

²⁰⁹ Zgodnie z ofertą Fundacja deklarowała organizację spotkań z „ciekawymi i znanymi osobami”, „wykłady i pokazy filmów poruszających tematykę prawną”, a także „dyżury prawne” dla zainteresowanych uczniów. Jedynymi dowodami realizacji tego zadania były faktury za najem lokalu i jego utrzymanie, a także 647 anonimowych ankiet osób odwiedzających Centrum.

do uniknięcia zwrotu niewykorzystanych środków, a także zmniejszenia należnych kosztów administracyjnych, rozliczanych ryczałtowo od wszystkich kosztów ponoszonych w ramach projektu.

W związku z nieudokumentowaniem rzeczowej realizacji oraz sposobu wykorzystania ww. produktów wydatki te nie spełniały kryteriów pozwalających na uznanie ich za kwalifikowalne.

- Stowarzyszenie Przyjaciół Mediów sfinansowało w kwocie 69,5 tys. zł czesne za udział w studiach podyplomowych MBA i studiach niestacjonarnych II stopnia na kierunku zarządzanie osobom posiadającym już wykształcenie, doświadczenie i kompetencje do pełnienia powierzonych im obowiązków dyrektora ds. medialnych i koordynatora zadania, kierownika redakcji i redaktora naczelnego oraz kierownika redakcji i dyrektora ds. medialnych. Dodatkowo beneficjent dotacji pokrył koszty udziału trzech osób w kursie języka angielskiego, pomimo że umiejętności nabyte przez uczestników kursu pozostawały bez wpływu na osiągnięcie rezultatów i produktów zadań objętych umową dotacji. **W konsekwencji ze środków dotacji sfinansowano wydatki, które służyły podnoszeniu ogólnych kompetencji zawodowych wybranych osób i nie były niezbędne dla realizacji zadań objętych umową dotacji.**

Ryzyko niegospodarnego wydatkowania środków z Funduszu zidentyfikowano także w przypadku wydatków poniesionych przez Stowarzyszenie Fidei Defensor (1907,7 tys. zł) i SPM (1783,7 tys. zł) na zakup usług informatycznych i reklamowych związanych z uruchomieniem portali internetowych. **Wobec braku szczegółowej dokumentacji określającej specyfikację zamówienia oraz usunięcie przed oględzinami NIK ze stron internetowych oraz powiązanych z nimi portali społecznościowych informacji o zainstalowanych tam wtyczkach, (które dostarczały danych statystycznych ruchu na tych stronach) brak było możliwości oszacowania funkcjonalności tych stron i ich realnego kosztu. W rezultacie niemożliwe było potwierdzenie przez NIK kwalifikowalności tych wydatków.**

**Konflikty interesów
w realizacji zadań
z obszaru
przeciwdziałania
przyczynom
przestępczości**

Zbadana próba umów z obszaru przeciwdziałania przyczynom przestępczości potwierdziła, że Dysponent nie zrealizował wniosku sformułowanego po kontroli P/20/037 i nie wdrożył skutecznych mechanizmów, które miały na celu zapobieganie występowaniu konfliktów interesów. Stwierdzone w niniejszej kontroli konflikty interesów polegały m.in. na zatrudnianiu na zasadach komercyjnych członków zarządu fundacji/stowarzyszenia będącego wykonawcą umowy dotacji, osób im najbliższych lub członków organów tych podmiotów, i tak:

- Fundacja CPPiPP poniosła wydatki na wynagrodzenia i usługi świadczone przez Prezes Fundacji N.P., osobę jej najbliższą G.P. oraz członka Rady Fundacji M.K. w łącznej kwocie 1574,2 tys. zł. Fundacja

wypłaciła również wynagrodzenie A.S.R. w łącznej kwocie 10 tys. zł z tytułu opracowania materiałów na stronę *poznajfakty.pl*, która to osoba była równolegle zatrudniona w MS,

- SPM wypłaciło wynagrodzenie osobie najbliższej Prezesowi N.W. w łącznej kwocie 428 tys. zł z tytułu prowadzenia kampanii marketingowych i pełnienia funkcji kierownika i redaktora naczelnego serwisu internetowego *lubelskie.info*. Sfinansowało również tej osobie studia MBA w kwocie 21,7 tys. zł,
- Stowarzyszenie Fidei Defensor wypłaciło wynagrodzenie osobom najbliższym Prezesowi P.S. i N.W. w łącznej kwocie 660,4 tys. zł. W dokumentacji tego podmiotu NIK zidentyfikowała również, że z kosztów administracyjnych na prywatne konto Prezesa A.S. przelano 150 tys. zł, które pierwotnie podmiot wykonujący obsługę księgową zakwalifikował jako pożyczkę,
- Fundacja WSAA wypłaciła wynagrodzenie pracownikom Ministerstwa (J.K. i C.G.) w łącznej wysokości 6,6 tys. zł za wygłoszenie prelekcji,
- Fundacja Altum wypłaciła wynagrodzenie w wysokości 4,8 tys. zł pracownikowi Ministerstwa P.M. za przeprowadzenie wykładów w projekcie „Akademia Liderów Sprawiedliwości”,
- w Fundacji Active Society kontroli merytorycznej dowodów księgowych dokonywali ich wystawcy, tj. członkowie Zarządu (M.M.B i A.M.). W konsekwencji tak przyjęty system weryfikacji dowodów księgowych doprowadził do sytuacji, że beneficjent dotacji dokonał płatności za szkolenia, które w rzeczywistości się nie odbyły.

Ponadto do komisji konkursowej powołano osobę wskazaną w ofercie Fundacji Altum jako potencjalnego wykładowcę, który jednocześnie dokonał oceny formalnej tej oferty. Zidentyfikowano również 17 osób, które były pracownikami MS lub praktykantami/stażystami w MS i zostały ujęte w ofertach konkursowych wśród przewidzianego do zaangażowania zasobu kadrowego lub też uczestniczyły w realizacji dofinansowanego projektu²¹⁰, jednak czas zatrudnienia czy odbywania praktyk w MS nie był tożsamy z realizacją zadań przez beneficjentów dotacji. **W ocenie NIK powoływanie w skład Komisji osób powiązanych z podmiotami biorącymi udział w konkursie sprzyjało powstawaniu uwarunkowań korupcyjnych i konfliktów interesów, a także stawiało niektórych beneficjentów dotacji w uprzywilejowanej pozycji w stosunku do pozostałych.**

²¹⁰ Dotyczy: AWS, Fundacji CPPiPP (po jednej osobie), Fundacji Active (dwie osoby), Fundacji Altum (10 osób) oraz Fundacji WSAA (sześć osób), przy czym dwie osoby zostały wymienione zarówno w ofercie w ramach projektu Fundacji Altum (Lekcje z Temidą), jak i Fundacji WSAA. Natomiast osoba, która realizowała zadania w ramach projektu AWS była również wymieniona w ofercie konkursowej Fundacji Altum (Lekcje z Temidą) jako potencjalny wykładowca.

Brak dokumentowania
osiągniętych celów
i rezultatów
w projektach
finansowanych
ze środków Funduszu

W wyniku kontroli stwierdzono, że wystąpiły liczne przypadki nieprecyzyjnego i wadliwego metodologicznie określania wskaźników celów oraz rezultatów badanych projektów. Stwarzało to trudności w zakresie pomiaru i weryfikacji osiągniętych wartości, a nawet uniemożliwiało rozliczenie przedsięwzięć finansowanych ze środków publicznych.

Stowarzyszenie Przyjaciół Mediów nie przedstawiło dokumentacji potwierdzającej osiągnięcie poszczególnych celów i rezultatów umowy, w tym w szczególności liczby osób pokrzywdzonych przestępstwem, które w wyniku realizacji umowy pozyskały wiedzę o sposobach i formach udzielania pomocy ofiarom przestępstw oraz zapobiegania przestępczości (Stowarzyszenie wykazało, że dotarło takimi informacjami do 22 574 tys. osób²¹¹). Spowodowane to było, w opinii biegłego z zakresu informatyki, usunięciem ze wszystkich stron internetowych informacji o zainstalowanych wtyczkach dostarczających szczegółowych statystyk ruchu na stronie. **W konsekwencji nie było możliwe określenie zasięgów, ani liczby użytkowników odwiedzających te serwisy.** Stwierdzono również, że jeden z celów projektu, jakim był wzrost występowania właściwych postaw społecznych, obywatelskich i patriotycznych w regionie szczecińskim, lubelskim i radomskim, nie był w ogóle monitorowany.

Analogiczna sytuacja wystąpiła w Stowarzyszeniu Fidei Defensor. Nieprawidłowo określona metodologia pomiaru rezultatów projektu nie pozwalała stwierdzić, że zostały one osiągnięte w zadeklarowanych Dysponentowi wartościach. Dotyczyło to przede wszystkim liczby mieszkańców województwa zachodniopomorskiego uświadomionych w zakresie przyczyn, konsekwencji i problemów związanych z przestępczością na tle wyznaniowym i religijnym oraz liczby osób objętych działaniami Centrum „Fidei Defensor”, które otrzymały specjalistyczną wiedzę z zakresu przestępczości na tle wyznaniowym i religijnym. Ponadto, beneficjent dotacji w ofercie nie określił żadnych wskaźników rezultatu pozwalających na zmierzenie i zweryfikowanie dwóch celów szczegółowych projektu²¹².

Brak możliwości zmierzenia części rezultatów wystąpił również w przypadku obu objętych kontrolą umów realizowanych przez Fundację Lux Veritatis. Wynikało to z wadliwej metodyki pomiaru

²¹¹ Liczbę ustalono wyłącznie na podstawie zasięgów treści opublikowanych w trzech profilach utworzonych w serwisie Facebook bez ustalenia, czy którakolwiek z tych osób faktycznie była pokrzywdzona przestępstwem.

²¹² Tj. „systematycznego gromadzenia, opracowywania i rozpowszechniania aktualnych informacji o przestępczości na tle wyznaniowym i religijnym na terenie województwa zachodniopomorskiego” oraz „ugruntowania postaw patriotycznych wśród mieszkańców województwa zachodniopomorskiego”.

rezultatów określonej w przedstawionych Dysponentowi ofertach. Podano w nich, że wartości docelowe rezultatów zostały określone na podstawie badań oglądalności TV TRWAM przeprowadzonych jeszcze w 2018 r. i nie odnoszących się do okresu realizacji projektów finansowanych z Funduszu Sprawiedliwości. W ofertach wprost wskazano, że wartości te nie będą mierzone i stanowią tylko szacunki, a jak wyjaśniła Członek Zarządu Fundacji, TV TRWAM nie była w latach 2020–2023 objęta żadnymi badaniami telemetrycznymi.

Zidentyfikowano również, że Stowarzyszenie Trampolina dla Polski nie prowadziło na bieżąco i w sposób kompletny dokumentacji rzeczowej realizowanych zadań, tj. warsztatów z prawnikami i psychologami, szkoleń z social mediów oraz spotkań z doradcami ds. merytoryki i social mediów. Nie było zatem możliwe jednoznaczne potwierdzenie zakresu oraz liczby kluczowych produktów umowy.

Błędna konstrukcja wskaźników oraz sposób ich monitorowania nie zapewniały, że cele opisanych wyżej projektów były zgodne z koncepcją SMART, tj. w szczególności, że były sprecyzowane, mierzalne i osiągalne. W związku z powyższym brak było również możliwości potwierdzenia, że poniesione na ich realizację wydatki spełniały kryteria pozwalające na uznanie ich za kwalifikowalne, tj., że były one racjonalne i efektywne.

Dysponent nie weryfikował należycie i nie żądał od wykonawców umów przedłożenia dokumentacji potwierdzającej wykonanie wskaźników rezultatu wykazanych w sprawozdaniach. Nie był tym samym w stanie egzekwować i wykorzystywać tych postanowień ogłoszeń w sprawie przeprowadzenia otwartych konkursów ofert, które w przypadku braku realizacji zakładanych celów, produktów oraz rezultatów w zaplanowanym w ofercie zakresie, dawały mu możliwość uznania całości lub części dotacji jako pobranej w nadmiernej wysokości i podlegającej zwrotowi.

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

Sfinansowanie
inwestycji budowlanej,
która nie wpierała
celów Funduszu

Ustalenia kontroli wykazały, że oferta na podstawie, której Dysponent przyznał dofinansowanie Fundacji Mocni w Duchu została sporządzona w sposób wadliwy i niezgodny z koncepcją SMART. Przedstawione w niej cele projektu opisano w sposób ogólny, nieprecyzyjny i wzajemnie sprzeczny. **Celem głównym przedsięwzięcia miało być przeciwdziałanie przyczynom przestępczości poprzez wprowadzenie stylu życia i podejmowanie działań pod ogólną nazwą „Żyj bez lęku”, na który składać się miał m.in. szereg działań profilaktycznych skierowanych do dzieci i młodzieży, w tym z rodzin dysfunkcyjnych. Ze złożonej oferty wynikało natomiast jednoznacznie, że zasadniczym i angażującym największą część środków dotacji**

produktem umowy będzie inwestycja polegająca na budowie i wyposażeniu położonego w centrum Łodzi, Wielofunkcyjnego Ośrodka Szkoleniowego. Na ten cel zaplanowano łącznie 11 510 tys. zł, natomiast na działania profilaktyczne jedynie 845,2 tys. zł (w tym m.in. Centrum Psychoterapii Cordoner, Centrum Aktywizacji Młodych, warsztaty profilaktyczne dla dzieci zagrożonych marginalizacją).

Do końca 2023 r. Fundacja zrealizowała zadania polegające na rozbudowie, nadbudowie i przebudowie Sali Teatralnej wraz z zapleczem oraz wykonaniu projektu przebudowy budynku nr 2 wydatkując na ten cel 7122,6 tys. zł. W miejsce jednego pomieszczenia ze sceną o powierzchni 200 m² i wysokości 6 m powstał czterokondygnacyjny budynek o powierzchni 1346,9 m² i wysokości 10 m, w którym znajdowało się 56 pomieszczeń różnego przeznaczenia. Nieposiadanie przez Dysponenta informacji o faktycznej liczbie planowanych do wybudowania pomieszczeń w ramach Wielofunkcyjnego Ośrodka Szkoleniowego skutkowało sfinansowaniem ze środków dotacji budowy obiektu znacznie większego niż wskazywany w ofercie²¹³. **Stworzyło także możliwość swobodnego i nieograniczonego wykorzystywania budynku do realizacji szerokich celów statutowych Fundacji Mocni w Duchu. W związku z powyższym udzielona dotacja miała w znacznej mierze charakter dotacji podmiotowej i wspierała bieżącą działalność statutową Fundacji. Potwierdzeniem powyższego jest organizacja w 2024 r. płatnych warsztatów muzycznych dla dzieci, co było sprzeczne z ofertą zaakceptowaną przez Dysponenta²¹⁴.**

W 2023 r. Fundacja rozpoczęła także akcje i przedsięwzięcia informacyjne promujące styl „Żyj bez lęku”, wydatkując na te zadania kwotę 110 tys. zł. Kontrola wykazała, że materiały wytworzone w ramach tego zadania (programy nadawane na kanałach internetowych) dotyczyły m.in. kwestii religijnych i światopoglądowych i nie miały związku z przeciwdziałaniem przestępczości²¹⁵.

NIK nie neguje potrzeby niesienia pomocy dzieciom z rodzin dysfunkcyjnych. Podkreśla jednak, że z oferty Fundacji od początku nie wynikało, w jakim zakresie zrealizowania inwestycji będzie

²¹³ Zgodnie z ofertą realizacja projektu miała obejmować m.in. działania inwestycyjne, aby przygotować zaplecze w postaci 15 nowych i nowocześnie wyposażonych pomieszczeń dostosowanych do realizacji działań profilaktycznych. Natomiast oględziny przeprowadzone przez NIK wykazały, że w nowo powstałym budynku znajdowało się ponad 50 pomieszczeń, w tym pomieszczenia przeznaczone na siedzibę Fundacji, pomieszczenia gospodarcze i archiwum.

²¹⁴ W ofercie beneficjent zadeklarował, że po zakończeniu projektu działania w tym zakresie będą bezpłatne.

²¹⁵ Przykładowo odcinki: „Śmieszne przekąski”, „Czy każdy może być dobry”, „Droga miłości”, „Królestwo pokoju”, „Imię Twojego biskupa”, „Modlitwa za księżę”, „Pamiętaj abyś dzień święty święcił”.

służyć temu celowi. Zauważyła także, że do nowopowstałego obiektu w pierwszej kolejności przeniesiono biuro Fundacji²¹⁶, a świetlica „Anielisko”²¹⁷, w której przebywały dzieci w dalszym ciągu znajdowała się w pomieszczeniach o bardzo niskim standardzie w budynku dotychczas użytkowanym przez Fundację. Należy odnotować również fakt, że w trakcie trwania czynności kontrolnych Dysponent wezwał ww. beneficjenta do zwrotu całości otrzymanej dotacji (9000 tys. zł, w tym 1877,4 tys. zł kosztów administracyjnych).

Zdjęcia nr 19–20

Wielofunkcyjny Ośrodek Szkoleniowy przy ul Sienkiewicza 60 w Łodzi



Źródło: materiały z kontroli NIK.

²¹⁶ Według stanu na dzień 29 sierpnia 2024 r.

²¹⁷ Placówka wsparcia dziennego w formie opiekuńczo-specjalistycznej, w której realizowane były zajęcia profilaktyczne i terapeutyczne dla dzieci zagrożonych marginalizacją.

Zdjęcia nr 21-22

Wielofunkcyjny Ośrodek Szkoleniowy przy ul Sienkiewicza 60 w Łodzi



Źródło: materiały z kontroli NIK.

Projekty naukowo-badawcze**Skala prowadzonych badań**

Badaniem NIK objęto dwie zakończone w 2023 r. umowy zrealizowane przez AWS, w ramach których wydatkowano łączną kwotę 5352,5 tys. zł. Dofinansowanie na ich realizację przyznano na podstawie § 11 rozporządzenia w sprawie Funduszu, tj. tzw. trybu pozanaborowego.

Brak przygotowania AWS do realizacji projektów badawczych

Stwierdzono, że ubiegając się o możliwość realizacji projektów Uczelnia w rzeczywistości nie była przygotowana kadrowo i organizacyjnie do ich realizacji. 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.

W konsekwencji Uczelnia faktycznie przejęła jedynie funkcję „pośrednika” – tj. podmiotu obsługującego projekty pod względem administracyjnym. Jednocześnie czerpała korzyści jako beneficjent projektów, uzyskując z tytułu ich realizacji nieuprawnione zyski w postaci zryczałtowanych kosztów administracyjnych w łącznej wysokości 1 307,2 tys. zł. Kwota ta stanowiła dotację pobraną w nadmiernej wysokości i została oceniona przez NIK jako niekwalifikowalna i podlegająca zwrotowi.

W nierzetelnie przygotowanych fiszkach²¹⁸, tylko pozornie wskazano na związki zaplanowanych działań z celami i zadaniami Funduszu Sprawiedliwości oraz samej Uczelni. Przedmiotem pierwszej z umów²¹⁹ było sporządzenie w ramach czterech obszarów tematycznych (odnoszących się do statusu prawnego prokuratury, organów zapewniających pluralizm rynku medialnego, stojących na straży uczciwości procesu wyborczego oraz niezależnych organów ds. zwalczania korupcji) 171 odrębnych opracowań przedstawiających rozwiązania funkcjonujące w tych obszarach w państwach Europy oraz w różnych krajach pozaeuropejskich, w tym tak egzotycznych z punktu widzenia obowiązującego w Polsce systemu prawa jak Papua Nowa Gwinea, Nowa Zelandia, Tajwan, czy Timor Wschodni. Przygotowano także pięć projektów ustaw lub zmian ustawodawczych²²⁰, które nie wynikały jednak

²¹⁸ 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.

²¹⁹ Umowa nr DFS-V.7211.1.2020 z 25 marca 2020 r. pn. „Instytucjonalna architektura (...)”.

²²⁰ Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw, projekt kierunkowych przepisów dotyczących utworzenia nowego organu zajmującego się ochroną dzieci w obszarze mediów audiowizualnych, projekt ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz niektórych innych ustaw – zakładający połączenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz Urzędu Komunikacji Elektronicznej, projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw,

z opracowanych w ramach projektu ekspertyz. **Największe wydatki dotyczyły wynagrodzenia kierownika projektu, jego zastępcy i czterech koordynatorów zadań (801,5 tys. zł – 29,8% kosztów projektu) oraz wynagrodzenia wykonawców ekspertyz (755,5 tys. zł – 28,1%).**

W ramach drugiej umowy²²¹ przygotowano 83 opracowania tematyczne w 10 obszarach aksjologii prawa²²², natomiast nie powstał wskazany w fiszce projektu „spójny program edukacji aksjologiczno-prawnej”, mający służyć podniesieniu jakości przeciwdziałania przyczynom przestępczości oraz rozwojowi systemu pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem. Przygotowano także propozycje zmian legislacyjnych²²³, z których zdecydowana większość nie odwoływała się do opracowań wytworzonych w ramach projektu. Główne koszty umowy stanowiły wynagrodzenia autorów za opracowania, ekspertyzy, projekty zmian legislacyjnych, wykłady na seminariach i konferencjach, recenzje do publikacji (1107,4 tys. zł – 41,6%) oraz wynagrodzenia kierownika projektu i jego zastępcy (618,6 tys. zł – 23,2%).

Teoretyczny charakter projektów badawczych

NIK krytycznie oceniła efekty obu badanych projektów ustalając, że miały one przede wszystkim teoretyczny charakter. 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. Powyższą ocenę potwierdza także fakt, że część z nich została przekazana do wykorzystania czterem**

projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo o prokuraturze oraz ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

²²¹ Nr DFS-V.7211.10.2020 z 9 listopada 2020 r. pn. „Tworzenie rozwiązań (...)”.

²²² Np.: „Małżeństwo kobiety i mężczyzny gwarancją naturalnego porządku rzeczy”, „Dwa sposoby rozumienia godności” lub „Prawo do pożywienia”.

²²³ Propozycje: zmiany ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy poprzez dodanie do niej rozdziału zawierającego zasady ogólne prawa rodzinnego; zmiany ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny polegającej na derogowaniu z kodeksu cywilnego klauzuli zasad współżycia społecznego ujętej w szeregu przepisów kodeksowych i zastąpienie jej klauzulami słusznosciowymi wynikającymi z prawa naturalnego; zmiany ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim poprzez podniesienie wymagań względem osób niemających etnicznych związków z Rzeczpospolitą Polską ubiegających się o polskie obywatelstwo, powołania na mocy ustawy instytutu wspierania rozwoju języka polskiego; zmiany ustawy z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim polegającej na zaostrzeniu sankcji karnych za naruszenie przepisów tej ustawy.

komórkom organizacyjnym MS²²⁴, jednak nie zostały one w praktyce wykorzystane w ramach realizacji zadań Ministra Sprawiedliwości – Dysponenta Funduszu, w tym w szczególności nie przełożyły się na konkretne inicjatywy ustawodawcze.

Konflikt interesów przy realizacji projektu „Tworzenie rozwiązań (...)”

W projekcie pn. „Tworzenie rozwiązań (...)” jako zastępcą kierownika merytorycznego wskazany został M.S., powołany w 2022 r. na stanowisko prorektora Uczelni ds. rozwoju, a od 23 marca 2023 r. – Rektora-Komendanta. Początkowo nadzorował on Dział Projektów, a następnie odpowiadał za ogół działań Uczelni, w tym realizację projektów finansowanych ze źródeł zewnętrznych, w szczególności z Funduszu Sprawiedliwości. AWS nie zainicjowała zmiany funkcji zastępcy kierownika. Wynagrodzenie zastępcy kierownika merytorycznego, wypłacane niezależnie od wynagrodzenia z tytułu pełnionej funkcji Rektora-Komendanta, wyniosło 272 tys. zł. **W ocenie NIK opisana powyższej okoliczność spowodowała powstanie konfliktu interesów, jako że nadzór nad realizacją prac zastępcy kierownika był sprawowany przez niego samego. Mogło to negatywnie wpłynąć na zapewnienie obiektywnej i merytorycznej oceny pracy.**

5.4.4. NADZÓR, KONTROLA WYDATKOWANIA I ROZLICZANIE ŚRODKÓW DOTACJI

Brak realizacji wniosku NIK dotyczącego wzmocnienia nadzoru nad prawidłowością wydatkowania środków z FS

Przeprowadzona kontrola wykazała, że Dysponent nie wdrożył skutecznych mechanizmów nadzoru nad beneficjentami umów dotacji, pomimo że po kontroli P/20/037 NIK wniosowała o wprowadzenie rozwiązań mających wzmocnić ocenę prawidłowości wykorzystania środków publicznych przez wykonawców.

W wyniku analizy 30 umów dotacji i ich treści zidentyfikowano postanowienia, które wyłączały lub ograniczały nadzór Dysponenta nad realizacją zadań, w tym m.in. nie gwarantowały trwałości projektów zrealizowanych ze środków Funduszu, nie dyscyplinowały wykonawców do prawidłowej realizacji zadań, czy też wyłączały możliwość kontroli ponoszonych kosztów administracyjnych.

Ustanowiona przez Dysponenta po zakończeniu poprzedniej kontroli NIK procedura rozliczania sprawozdań z realizacji zadań Funduszu określała, że były one akceptowane na podstawie wylosowanej próby (m.in.: dokumentów finansowo-księgowych, a w przypadku pomocy pokrzywdzonym i pomocy postpenitencjarnej również wniosków

²²⁴ Tj. Departamentowi Legislacyjnemu Prawa Karnego, Departamentowi Strategii i Funduszy Europejskich, Departamentowi Spraw Rodzinnych i Nieletnich oraz Departamentowi Współpracy Międzynarodowej i Praw Człowieka.

o udzielenie pomocy). W trakcie weryfikacji sprawozdań Dysponent nie żądał jednak dodatkowej dokumentacji potwierdzającej należytą realizację zadań, w tym m.in. zawartych umów z wykonawcami i protokołów odbioru. **Sposób weryfikacji sprawozdań okazał się zatem nie w pełni skuteczny i umożliwiał niegospodarne wydatkowanie części środków publicznych otrzymanych w ramach dotacji. Brak właściwego nadzoru nad realizacją umów skutkowało nieprawidłowościami opisanymi w niniejszym rozdziale Informacji.**

Brak dyscyplinującego
charakteru kar
umownych

Stwierdzono m.in., że sformułowane w umowach postanowienia dotyczące kar nie spełniały swej podstawowej roli, tj. dyscyplinowania i mobilizowania wykonawców do prawidłowej realizacji zadań i obowiązków. W badanych umowach zawartych w obszarze pomocy pokrzywdzonym zamieszczono postanowienia o karach umownych w wysokości 0,001% kwoty przyznanej dotacji zarówno za każde stwierdzone naruszenie w realizacji warunków jakościowych umowy, jak i nieprzekazanie dokumentacji rozliczeniowej w terminie. Przy czym te pierwsze naliczane były jednorazowo, a kary za niedochowanie terminów – za każdy dzień zwłoki. **Doprowadziło to do sytuacji, w której kary naliczane za naruszenie warunków umowy były rażąco niskie w stosunku do stopnia przewinienia.**

W umowach zawartych z podmiotami w obszarze przeciwdziałania zaobserwowano tendencję zmniejszania wysokości kar umownych. Wahły się one od 0,025% środków wypłaconych w toku realizacji umowy zarówno za każde stwierdzone naruszenie w realizacji warunków jakościowych, jak i nieprzekazanie dokumentacji rozliczeniowej w terminach określonych w umowie²²⁵ do 0,001% łącznej kwoty przyznanej dotacji za każde stwierdzone naruszenie warunków jakościowych i 0,005% łącznej kwoty przyznanej dotacji za nieterminowe przekazanie dokumentacji rozliczeniowej²²⁶. **Skutkiem przyjętej konstrukcji umów było naliczanie kar umownych za stwierdzone naruszenia jakościowe w nieproporcjonalnie niższej wysokości niż tych za niedochowanie terminów.** Przykładowo po kontroli przeprowadzonej przez Dysponenta w Stowarzyszeniu SOS dla Rodziny na wykonawcę została nałożona kara umowna w wysokości 175,76 zł za stwierdzone nieprawidłowości w wysokości ok. 400 tys. zł. dotyczące sposobu rozliczania wydatków ponoszonych na tzw. „mieszkanie

²²⁵ Umowy zawarte z podmiotami wyłoniłymi w drodze V-VII konkursów ofert na lata 2020–2023.

²²⁶ Umowy zawarte z podmiotami wyłoniłymi w drodze IX konkursu ofert na lata 2022–2025. W umowach zawartych z podmiotami wyłoniłymi w drodze VIII konkursu ofert na lata 2021–2025 zastosowano postanowienia o karach umownych w wysokości 0,01% łącznej kwoty dotacji w razie stwierdzenia naruszeń w realizacji postanowień umowy oraz 0,005% łącznej kwoty dotacji za nieprzekazanie dokumentacji rozliczeniowej w terminach określonych w umowie.

chronione”. Natomiast w przypadku przekazania z siedmiodniowym opóźnieniem papierowej wersji sprawozdania za II półrocze 2020 r. z realizacji projektu „Prawda, a historia” na Fundację Lux Veritas nałożono karę umowną w wysokości 3247,02 zł.

Brak postanowień
w umowach
obligujących
do zachowania
trwałości inwestycji
budowlanych

Dysponent nie wprowadził do umów dotacji postanowień obligujących wykonawców do zachowania trwałości projektów będących przedmiotem umowy, w tym zakazu zbywania nieruchomości wybudowanych ze środków dotacji. Nie zobowiązał Fundacji Profeto.pl do świadczenia bezpłatnej pomocy pokrzywdzonym przez określony czas po zakończeniu obowiązywania umowy, mimo iż to pomoc pokrzywdzonym, a nie sama budowa ośrodka, stanowiła zasadniczy cel Funduszu. Obie umowy dotyczące realizacji inwestycji budowlanych, tj. Archipelag – Wyspy wolne od przemocy oraz Wielofunkcyjny Ośrodek Szkoleniowy w Łodzi zakładały, że budynki będą wykorzystywane również na cele statutowe fundacji, co szczegółowo opisano w pkt 5.4.3 Informacji. **Postanowienia umów umożliwiały ich wykonawcom wykorzystanie wybudowanych obiektów w sposób dowolny i niezwiązany z celami Funduszu od razu po zakończeniu obowiązywania umów, a w dużym stopniu również jeszcze w trakcie ich trwania.** W trakcie obowiązywania umowy (2024 r. po wstrzymaniu płatności kolejnych transz przez Dysponenta) w siedzibie ośrodka szkoleniowego w Łodzi zorganizowano płatne warsztaty muzyczne dla dzieci. **Zdaniem NIK nastąpiła zatem istotna zmiana wpływająca na charakter projektu i jego cele, która doprowadziła do naruszenia pierwotnych założeń projektu, tj. bezpłatnego świadczenia usług. W konsekwencji Fundacja Mocni w Duchu uzyskała nieuzasadnioną korzyść finansową.**

Wyłączenie z umów
zapisów obligujących
Dysponenta
do akceptacji
materiałów
informacyjnych

Zidentyfikowano również, że w pięciu²²⁷ spośród ośmiu umów zawartych z podmiotami wyłoniłymi w ramach VII otwartego konkursu ofert na lata 2020–2023 (przeciwdziałanie) nie zawarto postanowień dotyczących obowiązku akceptacji materiałów informacyjnych przez opiekuna projektu przed ich publikacją²²⁸. W rezultacie SPM publikowało na portalach internetowych sfinansowanych ze środków Funduszu informacje niezwiązane z celami Funduszu, co szczegółowo opisano w pkt 5.4.3 Informacji.

Brak terminowego
rozliczania
udzielonych dotacji

Dysponent nie wywiązywał się z obowiązku rozliczania dotacji w terminie 30 dni wynikającym z art. 152 ust. 2 w zw. z art. 127 ust. 2 ufp. Według stanu na dzień zakończenia czynności kontrolnych (9 maja

²²⁷ Instytut Prawa Ustrojowego, Fundacja Życie, Stowarzyszenie im. Juliusza Lea, Stowarzyszenie Przyjaciół Mediów, Fundacja Alegoria.

²²⁸ Były Dyrektor DFS podjął taką decyzję z uwagi na dynamikę przedstawionych w ofercie działań przez beneficjentów dotacji.

2025 r.) rozliczono tylko dwie umowy z 30 objętych kontrolą²²⁹. W przypadku 28 umów nierozliczone pozostawało co najmniej jedno sprawozdanie półroczne i tak:

- a) w obszarze pomocy pokrzywdzonym – sprawozdania za II połowę 2023 r. zostały rozliczone tylko w przypadku dwóch badanych umów (tj. OPP w Warszawie-Pradze i w Rzeszowie), nierozliczone pozostawały trzy sprawozdania za I połowę 2024 r. (tj. OPP w Kielcach i Radomiu oraz Specjalistyczne Centrum Wsparcia) oraz za II połowę 2024 r.²³⁰;
- b) w obszarze pomocy postpenitencjarnej – według stanu na 9 maja 2025 r. nierozliczone pozostawały sprawozdania za II półrocze 2024 r. wszystkich badanych umów, a także sprawozdania za I półrocze 2024 r. i II półrocze 2023 r. złożone przez Fundację Dies Mei oraz Stowarzyszenie EMAUS;
- c) w obszarze przeciwdziałania przyczynom przestępczości – nierozliczone pozostawały sprawozdania za II półrocze 2023 r. wszystkich umów z wyjątkiem projektów realizowanych przez Stowarzyszenie Przeworsk – Powiat Bezpieczny oraz AWS. Natomiast spośród pięciu umów obowiązujących w 2024 r. rozliczone zostało tylko sprawozdanie za I półrocze złożone przez Stowarzyszenie Przeworsk – Powiat Bezpieczny.

**Pozorne wszczynanie
postępowań
administracyjnych**

W związku z brakami kadrowymi i nadmiarem obowiązków pracowników rozliczających umowy dotacji Dysponent Funduszu utrzymał w dalszym ciągu praktykę wszczynania, w przypadku wystąpienia ryzyka niedochowania terminu wynikającego z art. 152 ust. 2 ufp, postępowań administracyjnych w sprawie kontroli prawidłowości wydatkowania dotacji. Postępowania wszczynane były w odniesieniu do sprawozdań składanych przez wykonawców za II połowę roku, w ramach których dokonywane było całościowe rozliczenie dotacji wypłaconej w danym roku. Względem każdej umowy spośród 30 objętych szczegółowym badaniem NIK wszczęto przynajmniej jedno postępowanie administracyjne.

Według stanu na dzień 30 czerwca 2024 r. łączna liczba wszczętych postępowań względem badanych umów wyniosła 77, z czego zakończonych zostało 48. Najkrótsze trwało 27²³¹, najdłuższe 327 dni²³².

²²⁹ Ostatnie sprawozdania przedłożone w ramach dwóch umów realizowanych przez AWS (DFS-V.7211.1.2020 i DFS-V.7211.10.2020) zostały rozliczone odpowiednio 28 listopada 2023 r. oraz 1 grudnia 2023 r.

²³⁰ Z wyłączeniem OPP w Kielcach i Radomiu, które z uwagi na odstąpienie od realizacji umów przez prowadzące je podmioty nie obowiązywały w tym czasie.

²³¹ Dwa postępowania administracyjne w sprawie kontroli prawidłowości wydatkowania dotacji otrzymanych przez AWS na 2023 r. w ramach umów DFS-V.7211.1.2020 oraz DFS-V.7211.10.2020.

²³² Postępowanie administracyjne w sprawie kontroli prawidłowości wydatkowania dotacji otrzymanej przez Stowarzyszenie Fidei Defensor na 2021 r. w ramach umowy DFS-VII.7211.32.2020.

Wszystkie 48 zakończonych postępowań zostało umorzonych w całości po rozliczeniu dotacji za poszczególne lata. **W ocenie NIK postępowania wszczęte i zakończone w okresie objętym kontrolą miały charakter pozorny, a wypracowana praktyka miała na celu wyłącznie uniknięcie odpowiedzialności za nieterminowe rozliczanie dotacji.**

Dysponent Funduszu podjął decyzję, aby od 2025 r. wyeliminować praktykę każdorazowego wszczynania postępowań administracyjnych. Podstawę powyższej decyzji stanowiła opinia prawna, zgodnie z którą niezatwierdzenie przez Dysponenta sprawozdań w wyznaczonym 30 dniowym terminie nie stanowi przesłanki do wszczęcia postępowania administracyjnego²³³. W ocenie NIK decyzja Dysponenta dotycząca zaprzestania każdorazowego wszczynania postępowań nie stanowi rozwiązania rzeczywistego problemu, którym jest nierozliczanie dotacji w ustawowym terminie. Zgodnie bowiem z art. 8 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, niezatwierdzenie w terminie przedstawionego rozliczenia dotacji stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Z kolei postanowienia zawartych dotychczas umów przewidywały przekazywanie dotacji w układzie rocznym i takie samo ich rozliczanie. W ocenie NIK bez rozwiązania problemu systemowego, jakim jest brak wystarczających sił i środków w stosunku do zakresu realizowanych zadań, sytuacja niedochowywania obowiązujących terminów rozliczania dotacji będzie się powtarzać.

**Brak rozwiązań
dotyczących kosztów
administracyjnych
zapewniających ich
racjonalne
i gospodarne
wykorzystanie**

Od połowy 2019 r. Dysponent Funduszu znacząco zwiększył (z 15% do 25%) wysokość możliwych do wykorzystania kosztów administracyjnych, w ramach których mogły być pokrywane koszty pośrednie wykonawców ponoszone w związku z zadaniami zleconymi przez Dysponenta. Odsetek kosztów administracyjnych był co do zasady stały i nie został on zróżnicowany w zależności od wartości umowy, jej charakteru czy też jej przedmiotu. Należy przy tym podkreślić, iż zbadana próba umów wykazała, że o ile zadania z zakresu pomocy postpenitencjarnej i pomocy pokrzywdzonym generowały w poszczególnych przypadkach istotne koszty zaliczane do kategorii administracyjnych²³⁴, to umowy dotyczące przeciwdziałania przestępczości generowały takie koszty w stopniu znacząco mniejszym, lub wręcz znikomym.

Postanowienia umów dotacji określały, że koszty administracyjne będą rozliczane w sposób ryczałtowy i traktowane jako wydatki

²³³ Postępowania administracyjne prowadzone po 30 czerwca 2024 r. nie podlegały szczegółowej analizie w niniejszej kontroli.

²³⁴ M.in. koszty wynajmu i utrzymania ośrodków oraz lokalnych punktów, w tym czynsz, opłaty za media.

poniesione. Dysponent nie zobligował beneficjentów do gromadzenia dokumentów finansowo-księgowych związanych z kosztami administracyjnymi, nie określił katalogu zamkniętego tych kosztów oraz nie wprowadził obowiązku ich ewidencjonowania. W umowach wyłączono także możliwość kontrolowania wydatkowania kosztów administracyjnych przez Dysponenta.

Wskazane powyżej postanowienia umów dotacji oraz przyjęty przez niektórych wykonawców sposób ich interpretowania pozostawały w sprzeczności z przepisami rozporządzenia w sprawie Funduszu, które wykluczały możliwość ryczałtowego, nieudokumentowanego wykorzystania kosztów administracyjnych, i tak:

- zgodnie z § 31 ust. 1 rozporządzenia wykorzystywanie środków uzyskanych z Funduszu opiera się na zasadzie zgodności z celami, na jakie zostały one pozyskane oraz na warunkach określonych w umowie;
- gromadzenie, wydatkowanie i rozliczanie środków otrzymanych z Funduszu przeprowadza się wyłącznie za pośrednictwem odrębnego rachunku bankowego (§ 31 ust. 2 rozporządzenia);
- środki dotacji niewykorzystane przez wnioskodawcę oraz przychody z tytułu oprocentowania tych środków na rachunku bankowym zwraca się na rachunek Dysponenta na zasadach określonych w ufp (§ 31 ust. 3 rozporządzenia);
- realizacja powierzonego zadania zostaje rozliczona z Dysponentem na podstawie poniesionych kosztów (§ 33 rozporządzenia).

Odnosząc się natomiast do umów dotacji zawieranych z beneficjentami środków Funduszu należy zauważyć, że wprowadzając ryczałtowe rozliczanie kosztów administracyjnych Dysponent nie dokonał zmiany innych postanowień umów, które określały sposób wykorzystania i rozliczania dotacji. Zgodnie z treścią umów wykonawcy zobowiązani byli do wykorzystania dotacji wyłącznie na realizację przedmiotu umowy (przyznana dotacja nie mogła być zatem przeznaczona na jakiegokolwiek inne cele niż realizacja przedmiotu umowy); koszty administracyjne musiały być związane z realizacją przedmiotu umowy; wykonawcy byli zobowiązani do bieżącego i kompletnego prowadzenia dokumentacji rzeczowej i księgowej, zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej otrzymanych od Dysponenta środków dotacji (w tym również kosztów administracyjnych).

Zastrzeżenia NIK budzi również sposób naliczania wysokości kosztów administracyjnych od kwoty przyznanej dotacji, tj. wartości wypłaconej dotacji (łącznie z samymi kosztami administracyjnymi czy też niewykorzystaną kwotą dotacji) po odjęciu wydatków

uznanych przez Dysponenta za niekwalifikowalne, a nie od wartości kosztów merytorycznych, tj. prawidłowo poniesionych kosztów realizacji zadań wskazanych w załączniku do umowy. Oznacza to, że faktycznie rozliczane na koniec każdego roku koszty administracyjne uzależnione były co prawda od kwoty kosztów merytorycznych, tj. w przypadku niewydatkowania lub wydatkowania niezgodnie z przeznaczeniem kosztów merytorycznych były one proporcjonalnie pomniejszane, niemniej jednak ostatecznie stanowiły one praktycznie nawet 33% wartości zadania merytorycznego.

Przyjęty system rozliczania kosztów administracyjnych powodował, że niektórzy wykonawcy traktowali te środki jako własne i przeznaczali niewykorzystaną część lub też nawet wszystkie środki otrzymane z tytułu wydatków administracyjnych na zadania niezwiązane z projektem. Stanowiły one przychód beneficjentów dotacji z tytułu prowadzonej działalności na rzecz Funduszu Sprawiedliwości, na przykład:

- Fundacja Alegoria nie wykorzystwała łącznie kwoty 1116,4 tys. zł pobranej jako koszty administracyjne i przeznaczyła ją na swoje cele statutowe;
- AWS nie wykorzystwała łącznie kwoty 1307,3 tys. zł pobranej jako koszty administracyjne i wykazała ją jako zysk jednostki;
- Fundacja WSAA nie wydatkowała 81,6 tys. zł pobranych jako koszty administracyjne, a 53 tys. zł z kosztów administracyjnych wydatkowała na cele niezwiązane z realizacją projektu lub które nie były niezbędne do jego realizacji;
- Fundacja Profeto.pl pobrała środki na wydatki administracyjne w łącznej kwocie 12 762,5 tys. zł, podczas gdy w wyniku kontroli NIK ustalono, iż za kwalifikowalne można było uznać jedynie koszty administracyjne w wysokości 1268,4 tys. zł (tj. 9,9% pobranych kosztów administracyjnych).

NIK zwróciła uwagę, że problematyczna była również wysokość tych ryczałtowych kosztów (25% kwoty dotacji), która była co do zasady stała i niezmieniona w zależności od wartości umowy, jej charakteru czy też jej przedmiotu. W poszczególnych przypadkach racjonalnym może być przyjęcie pewnej ryczałtowej kwoty kosztów administracyjnych, jednakże powinna ona wynikać z rzetelnej oceny charakteru zleconego zadania, jego przedmiotu oraz wszystkich możliwych kosztów jego realizacji.

W umowach, zawartych z podmiotami wyłoniłymi w konkursach ogłoszonych w 2024 r. Dysponent zmniejszył poziom kosztów administracyjnych do 10% wydatków planowanych na realizację zadania oraz wprowadził zasadę ich rozliczania według rzeczywiście ponoszonych wydatków. **Jednakże Dysponent nie wykluczył powrotu do**

ryczałtowych rozliczeń kosztów administracyjnych, jako iż jest to standardowa praktyka przy udzielaniu wsparcia finansowego ze środków europejskich.

Szczegółowe formy kontroli i nadzoru stosowane przez Dysponenta

W okresie objętym kontrolą departament właściwy do spraw obsługi Funduszu przeprowadził u beneficjentów dotacji 19 kontroli w zakresie prawidłowości realizacji zadań, w tym 15 z obszaru pomocy pokrzywdzonym, trzy z obszaru pomocy postpenitencjarnej i jedną z obszaru przeciwdziałania. Przeprowadzono również 163 wizyty monitoringowe, w tym 90 z obszaru pomocy pokrzywdzonym, 69 z obszaru pomocy postpenitencjarnej i cztery z obszaru przeciwdziałania. Niewspółmiernie niska liczba kontroli w obszarze przeciwdziałania przestępczości wynikała z faktu, że w praktyce kontrole sprowadzały się do ponownego zbadania dokumentacji przedstawionej już przy weryfikacji sprawozdań. **Ponadto ustalono, że podejmowane przez Dysponenta działania w przypadku stwierdzonych nieprawidłowości nie miały charakteru dyscyplinującego, ponieważ wysokość kar umownych była nieproporcjonalna do wagi stwierdzonych naruszeń.**

Rażącym przykładem nierzetelnie przeprowadzonych czynności kontrolnych przez Dysponenta jest kontrola w Fundacji Profeto.pl.

Pracownicy przeprowadzający ww. kontrolę nie mieli doświadczenia w badaniu wysokobudżetowych inwestycji budowlanych i nie byli w stanie rzetelnie przeprowadzić czynności kontrolnych bez specjalistycznej wiedzy w zakresie budownictwa i rozliczania tego typu inwestycji. Przykładowo w trakcie kontroli nie zidentyfikowano faktu, że inwestycja stanowi samowolę budowlaną. Były Dyrektor wskazał, że oczekiwaniem ze strony Dysponenta było, aby w trakcie przeprowadzonej kontroli nie zostały znalezione żadne naruszenia lub nieprawidłowości.

W 2024 r. Biuro Ministra w MS przeprowadziło na polecenie Dysponenta kontrolę wewnętrzną²³⁵ związaną z funkcjonowaniem Funduszu Sprawiedliwości. Objęto nią 143 umowy zawarte w latach 2020–2023, których termin płatności lub wypłaty dotacji przypadał na okres 27 grudnia 2023 r.–31 marca 2024 r., przy czym na ostateczną próbę wpływ miały pozytywne decyzje Dysponenta podejmowane w zakresie wypłat dotacji w toku prowadzonych czynności. Działania Dysponenta w zakresie dysponowania środkami Funduszu w latach 2020–2023 oceniono negatywnie. Stwierdzono bowiem liczne nieprawidłowości i zastrzeżenia względem m.in. procedury konkursowej stosowanej zarówno w obszarze pomocy pokrzywdzonym przestępstwem, jak i przeciwdziałania

²³⁵ Kontrola oznaczona znakiem BM-V.0911.1.2024.

przyczynom przestępczości²³⁶ oraz nadzoru Dysponenta nad prawidłowością realizacji zadań finansowanych ze środków Funduszu²³⁷.

5.5. DZIAŁANIA DYSPOONENTA PROMUJĄCE AKTYWNOŚĆ FUNDUSZU

Wydatki Dysponenta na działania promujące aktywność Funduszu

W latach 2021–2024 łączne wydatki poniesione przez Dysponenta bezpośrednio na działania edukacyjno-informacyjne Funduszu Sprawiedliwości wyniosły 40 791 tys. zł. Największe wydatki dotyczyły zakupu czasu antenowego (65,2%) – łącznie 180 umów na kwotę 26 586,4 tys. zł, z czego 59,6% stanowiły umowy, w ramach których poniesiono wydatki wyłącznie w 2023 r. (15 867,9 tys. zł). Zawarto również 28 umów wykonawczych²³⁸, w ramach których wydatkowo 13 301,5 tys. zł, z czego 69,2% w 2023 r. (9212,9 tys. zł). Umowy wykonawcze dotyczyły m.in. zakupu mediów regionalnych, produkcji spotów reklamowych audio i wideo, obsługi kanału w social media, zakupu lokowania idei/produktu w mediach elektronicznych, zakupu kampanii w Google Display Network, zakupu artykułów sponsorowanych w mediach ogólnopolskich, przygotowania koncepcji graficznej plakatów i biuletynów wraz z drukiem i dystrybucją.

W okresie objętym kontrolą zawarto także dwie umowy cywilnoprawne na realizację usług dotyczących zaprojektowania i wykonania materiałów promocyjnych oraz przygotowania i druku ulotek o łącznej wartości 248,4 tys. zł. Zawarto również 12 umów dotyczących m.in. wsparcia usług związanych z planowaniem i zakupem mediów, wsparcia działań ukierunkowanych na umacnianie wizerunku Funduszu, rebrandingu systemu identyfikacji wizualnej, usługi copywritingu polegającej na pisaniu tekstów do publikacji i sloganów reklamowych. Łączne wydatki z tego tytułu wyniosły 654,9 tys. zł.

²³⁶ W szczególności zwrócono uwagę na brak wewnętrznej procedury, która zapewniłaby obiektywną, transparentną i wymierną ocenę merytoryczną ofert składanych w konkursach czy stosowanie dodatkowych, nadrzędnych kryteriów ocen, które były nieprzejrzyste i niemierzalne (system literowy).

²³⁷ W szczególności zwrócono uwagę na potrzebę wprowadzenia zmian umożliwiających Dysponentowi kontrolę nad kosztami administracyjnymi ponoszonymi przez dotowane podmioty w związku z realizacją zadania oraz określenia w zawieranych umowach warunków zabezpieczających wydatkowanie środków z Funduszu w sposób celowy, oszczędny i efektywny, a także zabezpieczających interes Dysponenta.

²³⁸ W 2022 r. zawarte zostały dwie umowy ramowe na udzielanie zamówień wykonawczych na realizację zadań związanych z obsługą działań informacyjno-edukacyjnych Funduszu Sprawiedliwości sygn. DFS-III.0607.1.2022/1 i DFS-III.0607.1.2022/2, w wyniku których zrealizowano 24 umowy wykonawcze, a dodatkowo w okresie 2021–2023 realizowano 4 umowy wykonawcze do umów ramowych sygn. DFS-III.0607.4.2020/2 i DFS-III.0607.4.2020/ zawartych w 2020 r.

Działania edukacyjno-informacyjne oraz promujące Fundusz realizowane były dodatkowo w ramach zawartych umów dotacji²³⁹. Na przykład Stowarzyszenie Przyjaciół Mediów w ramach realizacji umowy dotacji wydatkowało kwotę 5554,2 tys. zł z tytułu organizowania i przeprowadzania akcji i przedsięwzięć informacyjnych, w tym na utworzenie trzech lokalnych portali informacyjnych²⁴⁰. DFS/DFN nie agregował jednak danych w zakresie kwot, jakie beneficjenci dotacji przeznaczali na działania promocyjne.

Przeprowadzone w listopadzie 2023 r. badanie rozpoznawalności marki Fundusz Sprawiedliwości²⁴¹ wykazało, że 80% badanych wiedziało, że pomoc jest bezpłatna, a co najmniej 60% potrafiło wskazać, jakiego rodzaju może to być pomoc. Nie badano jednak, czy w wyniku przeprowadzonych działań promocyjnych wzrosła liczba osób, którym udzielono pomocy.

Szczegółowym badaniem objęto 21 umów zawartych przez Dysponenta w ramach promocji Funduszu Sprawiedliwości, w tym: siedem na zakup czasu antenowego i audycji²⁴² o łącznej wartości 6776 tys. zł (24,7% wartości wszystkich umów na zakup czasu antenowego) dwie ramowe²⁴³, sześć wykonawczych²⁴⁴ o łącznej wartości 6353 tys. zł (42,5% wartości wszystkich umów wykonawczych) oraz sześć cywilnoprawnych²⁴⁵, w ramach których poniesiono łączny wydatek 568 tys. zł (86,8% wydatku poniesionego z tytułu wszystkich umów zlecenia).

²³⁹ Np. organizowanie oraz przeprowadzanie akcji i przedsięwzięć informacyjnych oraz innych projektów obejmujących komponenty kampanii społecznych, finansowanie przygotowania druku oraz kolportażu publikacji i wydawnictw.

²⁴⁰ Szczegółowo opisano w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Prezesa Stowarzyszenia Przyjaciół Mediów.

²⁴¹ Badanie przeprowadzono metodą CAWI – badanie wspomagane komputerowo wywiadem na panelu internetowym na ogólnopolskiej próbie liczącej 1082 osób.

²⁴² DFS-III.0607.1.2023/1 z 17 stycznia 2023 r.; DFS-III.0607.1.2023/2 z 17 stycznia 2023 r.; DFS-III.0607.3.2022/41 z 5 września 2022 r.; DFS-III.0607.1.2023/33 z 11 maja 2022 r.; DFS-III.0607.2.2021/2 z 21 czerwca 2021 r.; DFS-III.0607.1.2023/45 z 6 lipca 2023 r.; DFS-III.0607.1.2023/65 z 3 października 2023 r.

²⁴³ Umowy DFS-III.0607.1.2022/1 i DFS-III.0607.1.2022/2.

²⁴⁴ Umowy wykonawcze nr: 8, 14, 15, 17, 20 do umowy ramowej nr DFS-III.0607.1.2022/1 oraz umowa wykonawcza nr 3 do umowy ramowej nr DFS-III.0607.1.2022/2. Umowy dotyczyły m.in. zakupu strategii i koncepcji kreatywnej kampanii, zakupu lokowania w mediach elektronicznych; przeprowadzenia badania opinii; produkcji spotów wideo i audio; zakupu mediów regionalnych; zakupu artykułów w dziennikach.

²⁴⁵ Umowa DFS-I.0607.6.2020 i DFS-I.0607.3.2022 obejmujące doradztwo w zakresie planowania, prowadzenia oraz rozliczania kampanii informacyjnych i promocyjnych; umowa DFS-I.0607.7.2020 i DFS-I.0607.2.2021 dot. usługi copywritingu polegającą na pisaniu tekstów do publikacji i sloganów reklamowych; umowa DFS-I.0607.1.2021 na świadczenie usług z zakresu promocji i komunikacji, umowa DFS-I.0607.2.2023 dot. czynności obejmujących wsparcie działań związanych z planowaniem i zakupem mediów w kontekście działań promocyjnych.

Szczegółowa analiza umów wykazała, że:

- co najmniej dwie²⁴⁶ zostały zawarte z naruszeniem zasady uczciwej konkurencji, a w przypadku jednej badanej umowy cywilnoprawnej²⁴⁷ wykonawca realizował na rzecz Ministerstwa Sprawiedliwości m.in. zadania niewynikające z umowy,
- pięć²⁴⁸ z siedmiu zbadanych umów na zakup czasu antenowego zostało zawartych z naruszeniem przepisów pzp oraz regulaminu udzielania zamówień publicznych,
- trzy audycje, wytworzone w ramach jednej umowy²⁴⁹, wykraczały poza tematykę promowania Funduszu Sprawiedliwości,
- materiały publikowane na podstawie jednej umowy wykonawczej²⁵⁰ w znacznej mierze dotyczyły promocji wizerunku osoby ówczesnego Dysponenta Funduszu i emitowano je w okresie trwającej kampanii wyborczej do parlamentu RP.

NIK oceniła tym samym, że Dysponent Funduszu nie zrealizował wniosku sformułowanego po kontroli Izby nr P/20/037 dotyczącego ograniczenia aktywności w obszarze promocji Funduszu do upowszechniania wiedzy o dostępnych formach pomocy bezpośredniej dla beneficjentów oraz wyeliminowania przypadków promowania ze środków Funduszu działalności Ministra Sprawiedliwości oraz Ministerstwa Sprawiedliwości niezwiązanej bezpośrednio z funkcjonowaniem Funduszu.

Pozorny charakter dokumentów strategicznych dotyczących promocji Funduszu

Kontrola wykazała, że Dysponent nierzetelnie planował działania promujące FS, a powstałe w tym zakresie dokumenty jedynie pozornie uzasadniały wydatki na promocję Funduszu. Ustalono, że zarówno strategia na 2021 r. jak i jej aktualizacja zostały sporządzone w maju 2021 r., podczas gdy na dokumentach tych wskazano daty ich przygotowania odpowiednio 7 stycznia 2021 r. oraz 24 kwietnia 2021 r. Natomiast w przypadku strategii na 2022 r. nie podano daty jej sporządzenia i akceptacji.

W dokumentach strategicznych na lata 2021-2022 nie określono wskaźników działań informacyjnych, metod ich ewaluacji, a także oczekiwanych efektów. Strategie w znacznym stopniu bazowały na opisie działań podejmowanych we wcześniejszych latach. Dane, którymi uzasadniano podejmowanie określonych inicjatyw wzajemnie się

²⁴⁶ DFS-I.0607.2.2021 dotycząca usługi copywritingu i DFS-I.0607.1.2021 na świadczenie usług z zakresu promocji i komunikacji.

²⁴⁷ DFS-I.0607.2.2021 dotycząca copywritingu.

²⁴⁸ DFS-III.0607.1.2023/1 z 17 stycznia 2023 r. zawarta z Orlim Piórem Sp. z o.o., DFS-III.0607.1.2023/45 z 6 lipca 2023 r. zawarta z Orlim Piórem Sp. z o.o., DFS-III.0607.1.2023/65 z 3 października 2023 r. zawarta z Orlim Piórem Sp. z o.o., DFS-III.0607.1.2023/2 z 17 stycznia 2023 r. zawarta z Spes Sp. z o.o., DFS-III.0607.3.2022/41 z 5 września 2022 r., zawarta ze Słowem Niezależnym sp. z o.o.

²⁴⁹ DFS-III.0607.2.2021/2 z 21 czerwca 2021 r. zawarta z Radiem Fiat.

²⁵⁰ Umowa wykonawcza nr 3 do umowy ramowej nr DFS-III.0607.1.2022/2.

wykluczały²⁵¹, były nieaktualne²⁵² lub zawierały zalecenia nie wynikające z treści dokumentu²⁵³. Natomiast w przypadku strategii na 2023 r., mimo iż na dokumencie wskazano datę jego sporządzenia w styczniu 2023 r., ustalono, że strategia mogła powstać dopiero w III lub IV kwartale 2023 r., a część określonych w niej wskaźników opierała się na zrealizowanych już w tym roku umowach.

Zdaniem NIK powyższe ustalenia dowodzą, że przygotowanych dokumentów planistycznych nie traktowano jako podstawy do budowy efektywnej strategii komunikacyjnej, wspomagającej realizację celów Funduszu, strategii, która miałaby na celu maksymalizację zasięgu i efektywności działań promocyjnych, przy jak najniższym koszcie, poprzez wybór odpowiednich kanałów komunikacji, które pozwoliłyby dotrzeć do określonej grupy odbiorców. W konsekwencji nie stanowiły one rzetelnie przygotowanego, wiążącego wyznacznika podejmowanych działań, lecz były jedynie próbą stworzenia uzasadnienia dla wydatków promocyjnych, zwłaszcza w kontekście wcześniejszych negatywnych ocen działań medialnych Dysponenta Funduszu, formułowanych m.in. przez NIK.

Skutkiem powyższego było nie tylko niezapewnienie optymalnego doboru metod i środków wymaganych do osiągnięcia założonych celów, ale również dopuszczenie do sytuacji, w której akceptowaną praktyką była **dowolność w zawieraniu i realizacji umów promocyjnych, niezależnie od założeń zawartych w strategii**, i tak:

- umowa wykonawcza nr 17 przewidywała produkcję sześciu spotów audiowideo, podczas gdy strategia - pięciu spotów;
- w wyniku umowy wykonawczej nr 3 kupiono m.in. lokowanie artykułów w mediach elektronicznych o zasięgach co najmniej 500 tys. UU²⁵⁴, 1 mln UU i 5 mln UU, pomimo iż w strategii nie odnoszono się do takich

²⁵¹ Na przykład w kontekście danych za II kwartał 2021 r. z jednej strony wskazywano na badania Hub Entertainment Research mówiące o wzroście konsumpcji telewizji tradycyjnej, z drugiej strony przywoływano dane KRRiT mówiące o spadku długości czasu, jaką Polacy poświęcali telewizji.

²⁵² Na przykład w strategii na 2022 r. wskazano na dane KRRiT z 2020 r., pokazujące odwrotne trendy niż bardziej aktualne dane z 2021 r., które zostały już ujęte w aktualizacji nr 2 Strategii promocji Funduszu Sprawiedliwości w 2021 r.

²⁵³ W przypadku Strategii promocji Funduszu Sprawiedliwości w 2022 r., w rekomendacjach wskazano przygotowanie ulotki informującej o działalności Funduszu Sprawiedliwości oraz o prawach osób pokrzywdzonych przestępstwem, mimo że w całym dokumencie – poza rekomendacjami – ani słowem nie wspomniano o tej formie oddziaływania. Nie wskazano kto miałby być odbiorcą takiego materiału, w jaki sposób miałby on być dystrybuowany i w jakiej liczbie.

²⁵⁴ Unikalny Użytkownik (UU/Unique User) – w marketingu internetowym unikalny użytkownik to osoba, która przez określony czas (np. dzień lub miesiąc) odwiedziła witrynę internetową lub otrzymała określoną wiadomość np. reklamę.

zasięgów - przewidywano jedynie lokowania w mediach o zasięgach co najmniej 20 tys. UU²⁵⁵;

- w wyniku umów wykonawczych nr 14 i 15²⁵⁶ zakupiono ponad 3 i 5 krotnie więcej lokowań artykułów w mediach elektronicznych²⁵⁷, a w przypadku artykułów w dzienniku i tygodniku o zasięgu ogólnopolskim lub regionalnym ponad 3 razy więcej artykułów²⁵⁸, niż wynikało z minimum wskazanego w strategii. Przy czym w sprawozdaniach z realizacji strategii wykazywano w tym zakresie zaniżone dane²⁵⁹. Ponadto w przypadku umowy nr 15 w zaproszeniu do składania ofert wskazano artykuł w kwartalniku o zasięgu ogólnopolskim lub regionalnym, mimo że promowanie FS w tego typu środkach przekazu nie było w ogóle wskazane w strategii. W pierwotnej ofercie w tej pozycji wykonawca zaoferował czasopismo religijne Apostoł Miłosierdzia. Oferta została przyjęta, mimo iż w strategii nie było mowy o czasopismach religijnych²⁶⁰.

Z ustaleń kontroli wynika, że również w przypadku innych umów promocyjnych kluczowe decyzje dotyczące konkretnego wykonawcy, jak i postanowień umowy należały do ówczesnego Podsekretarza Stanu w MS Marcina Romanowskiego i były przekazywane ustnie pracownikom DFS przez kierownictwo tego departamentu. Dotyczyło to m.in. umowy z Orlim Piórem na zakup czasu antenowego (nr DFS-III.0607.1.2023/1²⁶¹ na kwotę 3000 tys. zł).

W wyniku złożenia ofert przez Orle Pióro Dysponent podpisał dwie dodatkowe umowy²⁶² na zakup czasu antenowego na łączną kwotę 650 tys. zł, pomimo iż w dalszym ciągu obowiązywała ww. pierwotna umowa na ten rok. Obie umowy dotyczyły emitowania dokładnie tego

²⁵⁵ Pomimo to, wyższe zasięgi zostały podane i wycenione w ramach obu umów ramowych. Zasięgi określone zostały jako: nie mniej niż 20 tys. UU, nie mniej niż 100 tys. UU, nie mniej niż 250 tys. UU, nie mniej niż 500 tys. UU, nie mniej niż 1 mln UU, nie mniej niż 2 mln UU, nie mniej niż 5 mln UU (w każdym przypadku dotyczyło to lokowania w okresie nie dłuższym niż 2 miesiące).

²⁵⁶ Umowy realizowały określone w strategii kampanie regionalne nr 1 i nr 2. Każda z umów dotyczyła promocji w 8 województwach.

²⁵⁷ W przypadku kampanii nr 2 (założone min. 50; w wykonaniu umowy 177), w przypadku kampanii nr 1 (założone min. 50 - w wykonaniu umowy 251), przy czym dane wykazane w tych przypadkach w sprawozdaniu z realizacji strategii zostały zaniżone - wskazano odpowiednio 88 i 115.

²⁵⁸ W strategii założono min. 15 artykułów w każdej kampanii, zaś wykonanie zgodnie z umowami wyniosło: 57 i 45.

²⁵⁹ W sprawozdaniu z realizacji kampanii w III kwartale wykazano w przypadku lokowania w mediach elektronicznych odpowiednio 115 (kampania 1) i 88 (kampania 2), czyli blisko dwukrotnie mniej, niż wynosiło realne wykonanie. W przypadku liczby artykułów w sprawozdaniu wykazano: 43 (kampania 1) i 23 (kampania 2).

²⁶⁰ Ostatecznie publikacja ukazała się w „Kwartalniku Biblijnym”.

²⁶¹ Zawarta na okres 17.01 do 17.12.2023 r.

²⁶² Nr DFS-III.0607.1.2023/65, nr DFS-III.0607.1.2023/45.

samego spotu²⁶³, który emitowany był już w ramach pierwszej umowy – dodatkowe emisje dotyczyły lipca, października i listopada 2023 r. Przy czym liczba wyświetleń zaproponowana przez wykonawcę w obu dodatkowych umowach sprawiła, że średni koszt jednej odsłony wynosił 0,1 zł, gdy w pierwszej umowie koszt jednego wyświetlenia był tańszy i wynosił 0,07 zł.

Opisane powyżej ustalenia wskazują jednoznacznie, że działania promocyjne nie były prowadzone zgodnie z rzetelnie przygotowaną strategią medialną wspomagającą realizację celów Funduszu, lecz według doraźnie podejmowanych decyzji kierownictwa MS. **Uznaniowość decyzji w tym zakresie wpłynęła m.in. na nieuzasadnione zintensyfikowanie działań promocyjnych w okresie bezpośrednio poprzedzającym wybory do parlamentu RP.**

Finansowanie
ze środków Funduszu
działań informacyjno-
-promocyjnych
nieodnoszących się
do jego celów

W 2023 r. nastąpił znaczący wzrost liczby i wartości umów dotyczących promocji. Zawarto umowy na zakup czasu antenowego na kwotę o 205% większą niż w 2022 r. i o 228% większą niż w 2021 r.²⁶⁴. W przypadku umów wykonawczych wartość tych umów wzrosła w 2023 r. o blisko 320% rok do roku i o 614% w porównaniu do 2021 r.²⁶⁵.

Kontrola materiałów wytworzonych w ramach 13 umów objętych badaniem wykazała, że w przypadku dwóch umów materiały te nie były powiązane tematycznie z celami Funduszu, i tak:

- w przypadku umowy realizowanej przez Radio Fiat²⁶⁶, w dwóch audycjach, ówczesny Podsekretarz Stanu w MS Michał Woś koncentrował się przede wszystkim na zmianach legislacyjnych w prawie karnym. Zaznaczał przy tym, że program pracy dla więźniów został zrealizowany przez „rząd Zjednoczonej Prawicy”. Natomiast w audycji poświęconej wsparciu dla ochotniczych straży pożarnych i sytuacji po pożarze w Nowej Białej, ówczesny Sekretarz Stanu w Ministerstwie Klimatu i Ochrony Środowiska Edward Siarka promował własną działalność. Podkreślił, że dzięki jego wstawiennictwu gmina uzyskała wsparcie z Funduszu.
- w ramach umowy²⁶⁷ na zakup m.in. koncepcji kreatywnej kampanii przygotowano banery z wizerunkiem Ministra Zbigniewa Ziobro i hasłem: „Pomagamy sprawiedliwie blisko 38 milionom Polaków”.

²⁶³ Pn. „Pokolenia”, w którym połowę czasu wypowiadał się Minister Sprawiedliwości Zbigniew Ziobro.

²⁶⁴ W 2021 r. wartość umów wyniosła 5102,2 tys. zł; w 2022 r. 5481,8 tys. zł, a w 2023 r. 16 756,7 tys. zł.

²⁶⁵ W 2021 r. wartość umów wyniosła 1515,7 tys. zł, w 2022 r. 2582,4 tys. zł, w 2023 r. 10 826,2 tys. zł.

²⁶⁶ DFS-III.0607.2.2021/2.

²⁶⁷ Umowa wykonawcza nr 3 do umowy ramowej nr DFS-II I.0607.1.2022/2.

które były wyświetlane w ramach kampanii Google Display w mediach elektronicznych. Hasło kampanii było spójne ze spotem realizowanym w 2023 r. „Mamy 38 milionów powodów by dbać o bezpieczeństwo”. W kontroli wykonania budżetu państwa w części 37 w 2023 r. NIK uznała, że miał on wiele cech wspólnych ze spotem wyborczym²⁶⁸. Należy zauważyć, że trzy podmioty odmówiły realizacji kampanii z uwagi na „zawartość polityczną.” Była Naczelnik ówczesnego Wydziału DFS zeznała, że wyborem koncepcji i grafik zajmowało się Biuro Komunikacji i Promocji przy aktywnym zaangażowaniu ówczesnego Szefa Gabinetu Politycznego Ministra M.S.

W ocenie NIK wskazane powyżej materiały wykaczały poza ramy, nawet szeroko rozumianej, kampanii promocyjnej Funduszu. NIK podkreśla, że osoby kierujące pracami organów władzy publicznej, zwłaszcza w trakcie trwania kampanii wyborczej, powinny dołożyć szczególnej staranności, aby uniknąć sytuacji, w której ich działania mogłyby zostać uznane za prowadzenie kampanii politycznej ze środków publicznych. Tymczasem, w 2023 r., bez żadnego uzasadnienia merytorycznego, wydatki na działania promocyjne Funduszu wzrosły o ponad 200% w przypadku zakupu czasu antenowego oraz ponad 300% na realizację umów wykonawczych. W spotach i audycjach występowali aktywni politycy jednego z ugrupowań politycznych, na czele którego stał ówczesny Minister Sprawiedliwości - Dysponent Funduszu.

Zawarcie umów
promocyjnych
z naruszeniem
przepisów pzp
oraz nierzetelne
dokumentowanie
wyboru wykonawców

Kontrolerzy ustalili, że umowy promocyjne były zawierane z naruszeniem przepisów pzp oraz innych ustaw. Wytworzone w zakresie umów ramowych materiały promocyjne były także niedostosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnościami.

Zgodnie z art. 100 ust. 1 pzp i art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami²⁶⁹, podmioty publiczne były zobowiązane do określenia w treści umów warunków służących zapewnieniu dostępności dla osób ze szczególnymi potrzebami. Wg raportu podsumowującego pomoc pokrzywdzonym osoby z niepełnosprawnościami zgłaszające się po pomoc do Sieci Pomocy Pokrzywdzonym stanowiły w 2023 roku ponad 6% beneficjentów pomocy.

W DFS nie podejmowano działań związanych z przygotowaniem materiałów informacyjnych dla osób z niepełnosprawnościami, w tym m.in. osób głuchych, z niepełnosprawnością intelektualną, czy słabowidzących. Członkowie komisji przetargowej odpowiedzialni za przygotowanie opisu przedmiotu zamówienia publicznego

²⁶⁸ Szczegółowo opisano w wystąpieniu kontrolnym z wykonania budżetu państwa w 2023 r. w części 37 – Sprawiedliwość.

²⁶⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1411, ze zm.

prowadzącego do zawarcia umów ramowych na promocję od 2022 r.²⁷⁰ nie posiadali wiedzy i nie przechodzili szkoleń z zakresu dostępności dla osób z niepełnosprawnościami.

W rezultacie dokumentacja zamówienia publicznego w tym zakresie została sporządzona w sposób nierzetelny i była niezgodna z ww. przepisami. Skutkiem tej nieprawidłowości było zawarcie dwóch umów ramowych na kwotę 15 000 tys. zł, w ramach których nie zapewniono w dostatecznym stopniu, żeby osoby z niepełnosprawnościami mogły uzyskać kompleksową wiedzę o tym, jak skorzystać z pomocy Funduszu.

**Zawarcie umów
na zakup czasu
antenowego
z naruszeniem
przepisów pzp**

W przypadku pięciu²⁷¹ z siedmiu umów na zakup czasu antenowego na łączną kwotę 4892,3 tys. zł, doszło do ich zawarcia niezgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 5 pzp. Przepis ten pozwala na prowadzenie postępowania z wyłączeniem reżimu pzp w przypadku zakupu czasu antenowego lub audycji od dostawców audiowizualnych lub radiowych usług medialnych. Umowy te dotyczyły natomiast emisji spotów wideo na portalach internetowych prowadzonych przez podmioty, z którymi zawarto umowę. Żaden z tych podmiotów, ani żaden z prowadzonych przez nich portali nie został ujęty w wykazach nadawców, czy dostawców VOD prowadzonych przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji, co oznacza że nie byli oni dostawcami audiowizualnymi.

Ponadto stwierdzono fakt niesporządzania wniosków o udzielenie zamówienia, które były wymagane wewnętrznym regulaminem udzielania zamówień publicznych. Wniosek taki powinien w szczególności zawierać podstawę prawną i faktyczną wyłączenia stosowania pzp. W przypadku pięciu umów²⁷² nie zidentyfikowano takich wniosków. Natomiast w przypadku jednej umowy²⁷³ wniosek był wspólny dla dwóch podmiotów, jednak nie doprecyzowano w nim, dlaczego wybrano właśnie tych nadawców, nie wskazano na jakiej podstawie uznano, że proponowani wykonawcy są dostawcami audiowizualnych usług medialnych, a zatem nie wykazano uzasadnienia faktycznego wyłączenia stosowania pzp.

W rezultacie wydatki w łącznej kwocie 4892,3 tys. zł na realizację ww. pięciu umów zostały poniesione z naruszeniem przepisów pzp.

²⁷⁰ Na kompleksową obsługę kampanii informacyjno-edukacyjnych, działań promocyjno-marketingowych, działań medialnych i działań z zakresu PR Funduszu sygn. DFS-III.0607.1.2022.

²⁷¹ Umowy DFS-III.0607.1.2023/1; DFS-III.0607.1.2023/45 i DFS-III.0607.1.2023/65 zawarte z Orlim Piórem Sp. z o.o. oraz DFS-III.0607.1.2023/2 zawarta z Spes Sp. z o.o., DFS-III.0607.3.2022/41 zawarta ze Słowem Niezależnym Sp. z o.o.

²⁷² Umowy DFS-III.0607.1.2023/1; DFS-III.0607.1.2023/45 i DFS-III.0607.1.2023/65 zawarte z Orlim Piórem Sp. z o.o. oraz DFS-III.0607.1.2023/2 zawarta z Spes Sp. z o.o. oraz DFS-III.0607.1.2023/33 zawarta z Telewizją Polsat.

²⁷³ DFS-III.0607.3.2022/41 ze Słowem Niezależnym.

Prowadzenie
pozornych
postępowań
konkurencyjnych
o udzielenie
zamówienia
publicznego na usługi
z zakresu promocji.

W przypadku dwóch umów cywilnoprawnych Dysponent zdecydował o zastosowaniu konkurencyjnego wyboru wykonawców usług z zakresu promocji, natomiast jak wykazała kontrola, faktyczny wybór tych podmiotów został dokonany jeszcze przed zakończeniem procedury zamówienia publicznego. W przypadku umowy DFS-I.0607.2.2021 na usługi copywritingu w ramach której wydatkowano łącznie 120 tys. zł, sporządzono umowę z wykonawcą na dwa dni przed końcem formalnego terminu składania ofert.

W ramach postępowania na wyłonienie wykonawcy usług z zakresu promocji komunikacji (umowa nr DFS-I.0607.1.2021), na podstawie której wydatkowano łączną kwotę 90,5 tys. zł, Dysponent wysłał trzy zaproszenia do składania ofert. Kontrola wykazała, że co najmniej jeden z potencjalnych wykonawców został poproszony o nieskładanie oferty z uwagi na fakt, że umowa ta miała być zawarta z K.W., który realizował wcześniej zadania w innym departamencie MS.

Kontrola wykazała, że również w przypadku innych umów cywilnoprawnych ich wykonawcy byli wskazywani przez kierownictwo DFS, jeszcze przed zakończeniem procedury ofertowej.

W ocenie NIK prowadzenie zamówień publicznych dotyczących świadczenia usług w zakresie promocji Funduszu miało charakter iluzoryczny. Nie zapewniało ono przestrzegania zasady uczciwej konkurencji, a jego zasadniczym celem było wytwarzanie dokumentacji mającej uzasadnić decyzje wcześniej podjęte przez kierownictwo DFS i Ministerstwa.

Nierzetelny wybór
ofert w ramach
realizacji umów
ramowych

Pozorny charakter miała także dokumentacja dotycząca ocen ofert nadesłanych w celu zawarcia umów wykonawczych do dwóch umów ramowych. Nie służyła ona wybraniu najkorzystniejszych ofert, a dokumenty były sporządzane w sposób nierzetelny oraz przez nieuprawnione osoby, i tak:

- w przypadku jednej umowy²⁷⁴ w dokumentacji nie odnaleziono żadnej karty oceny, w czterech²⁷⁵ oceniał ją była osoba świadcząca usługi copywritingu, a w jednym przypadku²⁷⁶ oceny dokonał pracownik zatrudniony na stanowisku sekretarza w DFS.
- w przypadku ocen zarówno oferty do umowy 14 jak i 15 w podsumowaniu oceny ofert w wynagrodzeniu wpisana została kwota niewynikająca z żadnej ze złożonych ofert - obie karty ocen

²⁷⁴ Umowy wykonawczej nr 3 dotyczącej usług promocyjnych w okresie kampanii wyborczej prowadzonej w 2023 r.

²⁷⁵ Umowy wykonawcze: nr 8, 14, 15 i 20.

²⁷⁶ Umowa wykonawcza nr 17.

zawierały taką samą punktację (maksymalną) z takim samym uzasadnieniem.

W przypadku każdego postępowania prowadzącego do zawarcia umów wykonawczych kryteria oceny były takie same - bez względu na przedmiot zamówienia. Doprowadziło to do sytuacji, gdy ofertę z zakresu badania opinii publicznej²⁷⁷ oceniano wg kryterium analizy i doboru mediów. Zwycięska oferta dotycząca badania opinii publicznej została oceniona pod tym kątem na maksymalną liczbę punktów, mimo że w samej ofercie nie było mowy o doborze mediów. Choć w podsumowaniu oceny ofert odniesiono się jedynie do kryterium ceny²⁷⁸, to mimo to do realizacji wybrano ponad dwukrotnie droższą ofertę, która zdobyła w tej kategorii jedynie 8,34 pkt w stosunku do 20 pkt przyznanych konkurencji²⁷⁹.

Brak monitorowania efektów oraz całkowitych kosztów działań promocyjnych

Kontrola umów na działania promujące Fundusz wykazała, że Dysponent nie monitorował efektów oraz całkowitych kosztów działań promocyjnych, i tak:

- **w przypadku wszystkich siedmiu objętych badaniem umów na zakup czasu antenowego nie określono wskaźników pozwalających na zmierzenie efektów prowadzonych działań promocyjnych.** W dwóch umowach na zakup czasu antenowego w radiu i TV²⁸⁰ odstąpiono od określenia parametrów dotarcia do grupy docelowej (wskaźnik GRP²⁸¹) służących do oceny efektywności kampanii. Wskazano jedynie liczbę audycji/emisji i ich terminy. W pozostałych pięciu umowach na emisję spotów w Internecie²⁸² również wskazywano jedynie ogólną liczbę wyświetleń, a nie poziom dotarcia do unikalnych użytkowników (UU). Była Naczelnik ówczesnego Wydziału Organizacji i Promocji DFS zeznała, że nie zakładano w umowach konkretnych celów, jakie powinny być osiągnięte. Dodała, że nikt nie oczekiwał, żeby w umowie były elementy umożliwiające ich weryfikację.
- w umowach nr 14 i 15 dotyczących kampanii regionalnych wskaźniki dotarcia zostały określone na niskim poziomie²⁸³, przy czym MS

²⁷⁷ Prowadząca do zawarcia umowy wykonawczej nr 20.

²⁷⁸ Druga oferta nie została w ogóle oceniona wg kryterium pn. „Koncepcja kreatywna prowadzonych działań”.

²⁷⁹ Wybrano ofertę Pro Polska (z ceną 71 955 zł), która zdobyła jedynie 8,34 pkt w stosunku do 20 pkt przyznanych innemu podmiotowi (z ponad dwukrotnie tańszą ofertą - ceną 30 000 zł).

²⁸⁰ DFS-III.0607.1.2023/33 z Telewizją Polsat i DFS-III.0607.2.2021/2 z Radiem Fiat.

²⁸¹ GRP (Gross Rating Point) to wskaźnik mierzący skuteczność dotarcia kampanii reklamowej do określonej grupy odbiorców. Reprezentuje on iloczyn procentowego zasięgu danej kampanii w stosunku do grupy docelowej oraz średniej liczby ekspozycji na dany przekaz reklamowy w obrębie kampanii.

²⁸² Umowy DFS-III.0607.1.2023/1; DFS-III.0607.1.2023/45 i DFS-III.0607.1.2023/65 zawarte z Orlim Piórem Sp. z o.o. oraz DFS-III.0607.1.2023/2 zawarta z Spes Sp. z o.o., DFS-III.0607.3.2022/41 zawarta ze Słowem Niezależnym Sp. z o.o.

²⁸³ W przypadku telewizji regionalnych i internetowych - 1 GRP, zaś media elektroniczne na poziomie nie mniejszym niż 20 tys. UU, a prasa - 5 tys. egzemplarzy.

w żaden sposób nie weryfikował, czy poszczególne media spełniały określone w OPZ zasięgi²⁸⁴. Odbioru umów dokonano w oparciu o oświadczenia nadawców²⁸⁵. Była Naczelnik ówczesnego Wydziału Organizacji i Promocji zeznała, iż wychodzono z założenia, że oświadczenia wykonawców są wystarczające, „miała zgadzać się liczba emisji, liczba publikacji. Nie sprawdzano innych elementów, np. zasięgu”. Ponadto ustalono, że pracownicy DFS nie mieli narzędzi, które by na taką weryfikację w ogóle pozwalały. Dostęp do tego typu narzędzi miał mieć w 2023 r. ekspert ds. zakupu mediów, ale nie proszono go o dokonywanie takiego sprawdzenia.

Kontrola wykazała, że w Ministerstwie Sprawiedliwości nie analizowano, czy działania promujące Fundusz przekładały się w jakikolwiek sposób na liczbę wniosków składanych przez beneficjentów pomocy. Stwierdzono bowiem że:

- w DFS nie badano efektywności działań promocyjnych prowadzonych w latach 2021–2022. Wybiórcze dane w tym zakresie uzyskano przy okazji opracowania w 2021 r. raportu z badania i oceny Sieci Pomocy Pokrzywdzonym, a więc odnoszącego się tylko do jednego z obszarów działalności FS.
- w zasobach DFN nie odnaleziono rocznego raportu podsumowującego działania promocyjne za 2022 r., który powinien powstać do końca kwietnia następnego roku²⁸⁶. Nie powstały również raporty za 2023 r. i 2024 r. W 2024 r. tego rodzaju dokument nie został sporządzony, bo w strukturze DFS de facto nie funkcjonował Wydział Organizacji i Promocji (nie pracowały już osoby zajmujące się tymi zagadnieniami), a z uwagi na obciążenie pracą zadania z tego obszaru nie zostały przejęte do realizacji przez inny wydział. Natomiast raport za 2024 r. nie został sporządzony, ponieważ w okresie tym nie były prowadzone działania promocyjne.
- badanie opinii publicznej poświęcone rozpoznawalności Funduszu Sprawiedliwości zostało przeprowadzone dopiero pod koniec 2023 r.²⁸⁷. Bezpośrednia rozpoznawalność marki została oceniona na 46%, zaznaczono jednak, że faktyczna rozpoznawalność Funduszu przekracza 50%. W badaniu nie wskazano jednak czynników, które mogły mieć wpływ na rozpoznawalność medialną FS, a nie wynikały

²⁸⁴ Umowy dotyczyły promowania w niszowych mediach np. w Polskiej Telewizji Regionalnej PTVR, Tele Team, Śląskiej Telewizji Miejskiej, RTVG.pl i Naszej Telewizji Sądeckiej.

²⁸⁵ Wskazywali np. daty emisji. W przypadku trzech lokalnych telewizji dodatkowym potwierdzeniem była fotografia telewizora w mieszkaniu, na którym emitowany był spot wskazany w umowie. Na jednym zdjęciu nie było widoczne nawet logo stacji ani data emisji.

²⁸⁶ Zgodnie z procedurą dotyczącą tworzenia i zatwierdzania raportów podsumowujących realizację zadań Funduszu z 2020 r. i jej aktualizacją z kwietnia 2023 r.

²⁸⁷ Wynikało z niego, że 60% osób, które miało kontakt z reklamą FS widziało ją w TV, 28% w Internecie, a 18% w radiu.

z działań podejmowanych bezpośrednio przez Dysponenta w zakresie promocji FS, w tym materiałów medialnych wskazujących na potencjalne nieprawidłowości, które w badanym okresie były licznie publikowane w przestrzeni medialnej.

Dysponent nie gromadził również danych dotyczących kosztów innych działań promujących Fundusz, niż te, które wynikały z umów zawieranych przez komórki organizacyjne Ministerstwa. Nie agregował danych na temat wydatków z zakresu edukacji i promocji ponoszonych przez beneficjentów umów dotacji, pomimo że wydatki takie były realizowane w ramach wszystkich umów z obszaru przeciwdziałania przyczynom przestępczości oraz w ramach Sieci Pomocy Osobom Pokrzywdzonym i Sieci Pomocy Postpenitencjarnej.

Opisane powyżej zaniechania powodowały, że Dysponent nie miał wiedzy, jaki był łączny koszt wszystkich działań promujących Fundusz Sprawiedliwości i edukujących na temat jego działalności. Nie weryfikował także, jakie były faktyczne rezultaty działań promocyjnych, a w szczególności, czy wpływały one na zwiększenie liczby osób korzystających ze wsparcia Funduszu. Tym samym Dysponent nie zapewnił, aby wydawanie środków publicznych odbywało się w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 3 ufp.

Należy przy tym zwrócić uwagę, że koszty poniesione w samym roku 2023 na realizację umów wykonawczych i zakup czasu antenowego wyniosły 27 582,9 tys. zł i przewyższały o prawie 3000 tys. zł środki przeznaczone w tym okresie na psychoterapię, pomoc psychiatryczną i psychologiczną oraz pomoc prawną w ramach Programu pomocy pokrzywdzonym przestępstwem, które wynosiły łącznie 24 609,7 tys. zł.

Tymczasem z cząstkowych raportów będących w posiadaniu Dysponenta wynikało, że pomimo tak znacznych nakładów ponoszonych na promocję, media jako źródło informacji o tym skąd uzyskać pomoc wskazało jedynie: w przypadku informacji i reklam w Internecie – 8% badanych, w telewizji – 4% badanych; radia 2% badanych; prasy – 1%²⁸⁸. W roku 2023 największa liczba osób – 11 292 wskazała, że źródłem wiedzy o Funduszu Sprawiedliwości i możliwej do uzyskania pomocy w ramach działającej Sieci Pomocy Pokrzywdzonym była najczęściej informacja uzyskana od znajomych. Zaledwie 391 osób dowiedziało się o działalności FS z audycji telewizyjnej, 183 osoby z audycji radiowej, 140 osób z gazety, a 2636 osób

²⁸⁸ Opracowany w 2021 r. raport z badania i oceny Sieci Pomocy Pokrzywdzonym.

z Internetu²⁸⁹. O braku efektywności działań promocyjnych podejmowanych w 2023 r. może również świadczyć fakt, że mimo wzmożonych wydatków na promocję, w tym roku zaobserwowano 13% spadek liczby osób zgłaszających się po pomoc do ośrodków i punktów lokalnych prowadzonych w ramach funkcjonującej Sieci Pomocy Pokrzywdzonym. Powyższe dane wskazują na wysokie ryzyko niskiej efektywności działań promujących Funduszu, prowadzonych przez jego Dysponenta.

**Ponoszenie kosztów
promocji Funduszu
w sposób
niegospodarny**

Szczegółowa kontrola umów związanych z promocją Funduszu wykazała także, że część wydatków wynikających z ich realizacji została poniesiona w sposób niegospodarny, i tak:

- a) Nieuzasadnione podwyższenie wynagrodzenia zleceniobiorcy z tytułu wspierania działań związanych z planowaniem i zakupem mediów²⁹⁰. Wynagrodzenie zleceniobiorcy zostało zwiększone z 7380 zł brutto miesięcznie do 10 250 zł brutto miesięcznie (ok. 39%) bez zmiany zakresu świadczonych usług i bez uzasadnienia takiej podwyżki. W ocenie NIK koszty z tytułu nieuzasadnionego podwyższenia wynagrodzenia w łącznej kwocie 8,6 tys. zł za okres od października do grudnia 2023 r. poniesiono w sposób niegospodarny.
- b) W ramach umowy wykonawczej nr 17 wykonawca wytworzył m.in. sześć spotów wideo, z czego dwa stanowiły jedynie podsumowanie elementów przedstawionych w czterech pierwszych²⁹¹. Koszt każdego spotu podsumowującego wyceniono w takiej samej wysokości, co spot tworzony od podstaw, tj. na 278 tys. zł, z czego 180 tys. zł wyniosła produkcja każdego ze spotów²⁹². Pracownicy DFS prowadzili wcześniej postępowania²⁹³ obejmujące produkcję spotów i dysponowali informacjami na temat ich faktycznych cen, w tym w zakresie poszczególnych elementów składowych, tj. produkcji i kreacji. Tym samym, w ocenie NIK, powinni byli zauważyć, iż zaproponowane koszty były zawyżone i obejmowały dwukrotną płatność za produkcję tych samych materiałów. W ocenie NIK koszt poniesiony w wysokości co najmniej 360 tys. zł na produkcję dwóch spotów podsumowujących został poniesiony w nadmiernej wysokości, ponieważ materiały te były w praktyce już przygotowane. Tym samym był to wydatek niegospodarny.

²⁸⁹ Raport roczny „Podsumowanie realizacji zadań Funduszu Sprawiedliwości w ramach Programu Pomocy Osobom Pokrzywdzonym na lata 2019–2025 za 2023 rok”.

²⁹⁰ Umowa nr DFS-I.0607.2.2023.

²⁹¹ Do nagrań wykorzystano ujęcia realizowane w spotach dotyczących: kliniki Budzik, pomocy postpenitencjarnej, OSP, lichwy.

²⁹² Kwoty te mieściły się w maksymalnych stawkach obowiązujących w umowie ramowej.

²⁹³ W ramach wyboru wykonawcy umowy ramowej, w której produkcja przez jednego z wykonawców była wyceniona na 120 tys. zł.

c) W ramach umowy wykonawczej nr 8 zamiast ośmiu artykułów w minimum jednym dzienniku regionalnym o zasięgu 100 tys. nakładu, które określono w OPZ opublikowano artykuły w 19 dziennikach regionalnych o łącznym zasięgu ponad 130 tys. nakładu, jednakże żaden z tych dzienników nie miał nakładu wyższego niż 14 tys. Zgodnie z cennikiem do umowy ramowej maksymalny koszt reklamy prasowej w dzienniku regionalnym o nakładzie min. 100 tys. w przypadku ośmiu artykułów mógł wynieść 132 tys. zł. Tymczasem w wyniku przyjętej oferty, Dysponent zapłacił 347,2 tys. zł²⁹⁴. Była Naczelnik ówczesnego Wydziału Organizacji i Promocji zeznała, że zamówienia miała realizować Polska Press i dlatego zostało to połączone, bo oddzielnie dzienniki nie spełniałyby wymagań.

W ocenie NIK wybór oferty niezgodnej z OPZ doprowadził do niegospodarnego wydatku w wysokości 215,2 tys. zł.

d) W ramach umowy wykonawczej nr 3 do umowy ramowej nr DFS-III.0607.1.2022/2 łączny wydatek wyniósł 495,5 tys. zł, z czego 295,5 tys. zł za lokowanie w mediach elektronicznych, 180 tys. zł za kampanie Google Display oraz 20 tys. za strategię tej kampanii. Ustalono, iż zarówno w ramach kampanii Google, jak i lokowania rozpowszechniane były banery z wizerunkiem ówczesnego Dysponenta Funduszu. W samej umowie nie określono celów kampanii, ani jej zakładanych efektów.

W ocenie NIK Dysponent nie zapewnił, aby wydatek z tytułu ww. umowy został poniesiony w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 3 upf i było działaniem niegospodarnym.

**Dokonanie odbioru
przedmiotu umowy
na zakup czasu
antenowego
bez weryfikacji
rzeczywistego
wymiaru
świadczonych usług**

Zastrzeżenia NIK dotyczyły także odbioru przedmiotu umowy na zakup czasu antenowego dokonanego przez Dysponenta w 2024 r.

W sierpniu 2024 r. Dysponent dokonał odbioru zakupu czasu antenowego za IV kwartał 2023 r. pomimo, że z danych źródłowych przekazanych przez Orle Pióro wynikało, że spoty nie były emitowane przez pełny czas wskazany w umowie i raportach tj. przez dwa dni. Pracownicy DFS informowali o braku wiedzy i narzędzi pozwalających na weryfikację tych danych. Dysponent nie podjął działań w tym zakresie, a po otrzymaniu wezwania do zapłaty zdecydował o wypłacie wynagrodzenia w pełnej kwocie, tj. 500 tys. zł za IV kwartał 2023 r. **Dysponent nie podjął żadnych działań, które pozwoliłyby stwierdzić, czy wykonawca wywiązał się z postanowień umowy.** Zaniechania tego nie można uzasadnić także

²⁹⁴ Zakupiono łącznie publikację 112 artykułów w dziennikach o nakładzie większym niż 5 tys.

brakiem wiedzy z zakresu medioznawstwa. W wyniku podjętej decyzji, w ocenie NIK, dokonano wydatku bez zachowania zasad dotyczących gospodarowania środkami publicznymi określonych w art. 44 ufp, czyli wydatkowania środków w sposób celowy i oszczędny.

5.6. EFEKTY REALIZACJI ZADAŃ FUNDUSZU SPRAWIEDLIWOŚCI

Przyjęty przez Dysponenta „model ewaluacji” powierzanych przez niego zadań obejmował roczne „informacje o sposobie wykorzystania środków finansowych Funduszu Sprawiedliwości” wymagane na podstawie § 52 rozporządzenia w sprawie Funduszu oraz dodatkowe, przygotowywane przez poszczególne wydziały DFS, półroczne i roczne „raporty podsumowujące”. Roczne „Informacje o sposobie wykorzystania środków [...]” zawierały dane odnoszące się do planu finansowego Funduszu i poniesionych wydatków, jednakże w zakresie ich wykorzystania ograniczały się do przedstawienia liczby umów i wartości przekazanych dotacji z podziałem na cele Funduszu oraz status dotowanych podmiotów. Nie wskazywały one natomiast efektów funkcjonowania Funduszu.

W 2020 r. wprowadzono wewnętrzną procedurę dotyczącą tworzenia i zatwierdzania raportów podsumowujących realizację zadań Funduszu Sprawiedliwości, zakładającą tworzenie raportów półrocznych, rocznych i końcowych w przypadku poszczególnych programów oraz rocznego raportu z działań promocyjnych. W kwietniu 2023 r. wprowadzono aktualizację zakładającą sporządzanie raportów końcowych w przypadku zakończenia programu, a także rocznych raportów: w podziale na realizowane programy oraz rocznych raportów z działań promocyjnych i z podejmowanych czynności kontrolnych. Dysponent do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie przedłożył kontrolerom ww. procedury oraz części raportów²⁹⁵.

W celu wykonania wniosków po kontroli P/20/037 – Realizacja zadań Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej - Funduszu Sprawiedliwości podmioty, z którymi zawarto umowy zostały zobowiązane do przeprowadzania corocznej zewnętrznej ewaluacji skuteczności realizacji zadań w ramach projektu w przypadku programu przeciwdziałania przyczynom przestępczości²⁹⁶ oraz programu pomocy

²⁹⁵ W tym żadnego raportu półrocznego oraz Raportu rocznego z wykonania Programu Pomocy Postpenitencjarnej za rok 2022; Raportu rocznego z wykonania Programu Przeciwdziałania Przyczynom Przemocności za rok 2021; Raportów rocznych z wykonania Programu Pomocy Pokrzywdzonym za lata 2021 i 2022 oraz raportu podsumowującego działania promocyjne za 2022 r. (za 2023 r. i 2024 r. nie były tworzone).

²⁹⁶ W zakresie realizacji Programu z przeciwdziałania przyczynom przestępczości, postanowienia dotyczące przeprowadzenia ewaluacji zostały wprowadzone w umowach zawieranych od 2022 r.

pokrzywdzonym²⁹⁷ od 2022 r., zaś w przypadku programu pomocy postpenitencjarnej²⁹⁸ od 2023 r. **Dane te nie były jednak wykorzystywane przez MS do oceny efektywności prowadzonych zadań, a dodatkowo w 20% badanych umów stwierdzono nieprawidłowości w zakresie przeprowadzonych ewaluacji.**

W wyniku nowelizacji rozporządzenia w sprawie Funduszu, w 2024 r. zmianie uległa procedura kontroli²⁹⁹. Określono w niej m.in., że kontroli podlega w szczególności przebieg i sposób realizacji zadania, w tym zgodność realizacji zadania z zawartą umową oraz efektywność wykorzystania środków Funduszu Sprawiedliwości. Jednakże zmiany te nie dotyczyły kontroli prowadzonych do końca 2024 roku³⁰⁰.

**Efekty realizacji
zadań Funduszu
Sprawiedliwości
w zakresie pomocy
postpenitencjarnej**

W programie pomocy postpenitencjarnej jako jedyny wskaźnik przyjęto liczbę ośrodków pomocy postpenitencjarnej w danym roku, która na koniec 2024 r. wynosiła 32³⁰¹ (założona wartość: 30).

Dysponent Funduszu gromadził ponadto dane w zakresie: liczby udzielonych dotacji, kwot wsparcia przeznaczonych na poszczególne formy pomocy i danych ilościowych w zakresie: liczby osób, które skorzystały z oferowanej przez podmioty pomocy, w tym z podziałem na poniesione koszty w ramach każdego zadania i podział na rodzaj osób, które skorzystały z pomocy w ramach danego zadania. Dane te były prezentowane w raportach rocznych.

Przed rozpoczęciem realizacji programu na lata 2023–2025 Dysponent brał pod uwagę analizę danych z raportów półrocznych i rocznych przekazywanych przez wykonawców, raport końcowy z realizacji Sieci Pomocy Postpenitencjarnej na lata 2020–2022³⁰² oraz raport ze zleconej ekspertom zewnętrznym analizy. Na podstawie wskazanych opracowań zdiagnozowano potrzebę dokonania zmian w nowym programie, które częściowo wprowadzono³⁰³.

²⁹⁷ W zakresie udzielania pomocy pokrzywdzonym postanowienia wdrożono wraz z utworzeniem Sieci Pomocy Pokrzywdzonym na lata 2022–2025.

²⁹⁸ W zakresie udzielania pomocy postpenitencjarnej postanowienia wdrożono wraz z utworzeniem Sieci Pomocy Postpenitencjarnej na lata 2023–2025.

²⁹⁹ § 1 pkt 12 rozporządzenia zmieniającego z 2024 r.

³⁰⁰ § 2 rozporządzenia zmieniającego z 2024 r.

³⁰¹ Prowadzonych przez 31 organizacji, jedna z organizacji prowadziła 2 ośrodki (w 2023 r. realizowano łącznie 31 umów na prowadzenie 32 ośrodków, w tym 1 umowę rozwiązano w trakcie roku - umowa nr DFS-V.7222.43.2022 zawarta z Fundacją Pomost została wypowiedziana z dniem 27 listopada 2023 r.).

³⁰² Raporty zawierały dane dotyczące liczby beneficjentów pomocy, kwoty udzielonej pomocy czy rodzajów udzielonej pomocy (w podziale na różne kryteria i ujęcia – w tym ujęcie terytorialne).

³⁰³ M.in. zwiększono zakres zadań podmiotów w Sieci Pomocy i wydłużono okres udzielania pomocy.

W ramach programu pomocy postpenitencjarnej³⁰⁴ udzielono pomocy:

- w 2021 r. – 4974 osobom (2365 osoby zwolnione z jednostek penitencjarnych, 2275 osoby pozbawione wolności, 334 osoby najbliższe);
- w 2022 r. – 5649 osobom (2330 osoby zwolnione z jednostek penitencjarnych, 2 966 osoby pozbawione wolności, 353 osoby najbliższe);
- w 2023 r. – 5147 osobom (3156 osoby zwolnione z jednostek penitencjarnych, 2434 osoby pozbawione wolności, 245 osoby najbliższe);
- w 2024 r. – 7476 osobom (3807 osoby zwolnione z jednostek penitencjarnych, 3349 osoby pozbawione wolności, 340 osoby najbliższe).

Dysponent nie badał przyczyn wzrostu liczby osób korzystających z pomocy postpenitencjarnej w ośrodkach. W analizie z 2022 r. porównując wzrost liczby osób korzystających z pomocy postpenitencjarnej w I półroczach wskazano jedynie, że „pokazuje to skuteczność działań i słuszność decyzji związanych ze stworzeniem Sieci”.

Ponadto istniały duże dysproporcje w liczbie świadczeniobiorców pomiędzy poszczególnymi ośrodkami. W 2021 r. cztery organizacje udzieliły wsparcia mniej niż 25 osobom³⁰⁵, a dwie ponad 500 beneficjentom pomocy³⁰⁶. W 2022 r. Stowarzyszenie Profilaktyki i Resocjalizacji "Mateusz" wsparło tylko 10 osób, a dwie organizacje udzieliły wsparcia ponad 550 beneficjentom pomocy³⁰⁷. W 2023 r. największej liczbie osób (powyżej 470) wsparcia udzieliły 4 organizacje³⁰⁸, zaś mniej niż 30 – trzy ośrodki³⁰⁹. Dysproporcje pomiędzy ośrodkami były nawet 50-krotne³¹⁰. Tak duże dysproporcje wystąpiły także w 2024 r. – Fundacja Konkret udzieliła wsparcia 1 029 osobom, zaś Fundacja „Zacisze Grażyny” jedynie 19.

W przypadku programu na lata 2023–2025, choć na terenie Okręgowego Inspektoratu Służby Więziennej w Katowicach zdecydowano o utworzeniu

³⁰⁴ Dane te nie dotyczyły pomocy udzielanej przez Służbę Więzienną i kuratorów sądowych.

³⁰⁵ Stowarzyszenie na Rzecz Kobiet w Trudnej Sytuacji Życiowej „Junona” (7), Śląska Fundacja Błękitny Krzyż (21); Stowarzyszenie Profilaktyki i Resocjalizacji "Mateusz" (23), Stowarzyszenie Pomocy Osobom Wychodzącym na Wolność "EMAUS" (24).

³⁰⁶ Fundacja "Instytut Św. Brata Alberta" (538), Fundacja "Dom Wspólnoty Barka w Drezdenku" (551).

³⁰⁷ Stowarzyszenie Pomocy Bliźniemu im. Brata Krystyna w Gorzowie Wielkopolskim (551), Fundacja "Instytut Św. Brata Alberta" (662).

³⁰⁸ Fundacja Konkret (575), Fundacja „Dom Wspólnoty Barka w Drezdenku” (543), Fundacja Resocjalizacji i Readaptacji Społecznej "Tulipan" (492), Stowarzyszenie Pomocy Bliźniemu im. Brata Krystyna w Gorzowie Wielkopolskim (472).

³⁰⁹ Śląska Fundacja Błękitny Krzyż – o. Pszczyna (11), Śląska Fundacja Błękitny Krzyż – o. Bielsko-Biała (12), Stowarzyszenie Centrum Wolontariatu - ośrodek dla kobiet (29).

³¹⁰ Ośrodek Fundacji Konkret udzielił pomocy ponad 50 razy większej liczbie osób niż ośrodek prowadzony w Pszczynie przez Śląską Fundację Błękitny Krzyż.

aż trzech ośrodków – tak jak w OISW Koszalin, OISW Poznań, OISW Łódź, OISW Opole – to z ich pomocy w 2023 r. skorzystało łącznie jedynie 95 osób; zaś w pozostałych ww. OISW było to odpowiednio: 1133; 706; 373; 356 osób, a zatem od ponad trzech do ponad 10 razy więcej osób.

Dysponent Funduszu nie analizował przyczyny tak niewielkiej liczby osób korzystających ze wsparcia ośrodków pomocy postpenitencjarnej na terenie OISW Katowice. Jednocześnie Dysponent nie podejmował dodatkowych działań mających na celu zwiększenie liczby osób korzystających ze wsparcia ośrodków pomocy postpenitencjarnej na terenie OISW Katowice.

Osoby opuszczające zakłady karne i areszty śledcze najczęściej korzystały z następujących form wsparcia:

- organizacja i finansowanie programów podnoszących kompetencje społeczne, mających na celu przeciwdziałanie czynnikom kryminogennym, a zwłaszcza agresji i przemocy, w tym przemocy w rodzinie oraz problemom uzależnień (2021 r. – 3652 osoby; 2022 r. – 3855 osób; 2023 r. – 3286 osób, 2024 r. – 1287 osób);
- organizacja i finansowanie poradnictwa prawnego, promocji zatrudnienia;
- aktywizacji zawodowej (2021 r. – 2679 osób; 2022 r. – 2510 osób; 2023 r. – 2 030 osób; 2024 r. – 1843 osoby);
- pomoc rzeczowa w postaci odzieży, bielizny, obuwia, środków czystości i higieny osobistej lub bonów towarowych (2021 r. – 1768 osób; 2022 r. – 2417 osób; 2023 r. – 2420 osób; 2024 r. – 2235 osób);
- pomoc rzeczowa w postaci żywności lub bonów żywnościowych (2021 r. – 1983 osoby; 2022 r. – 1887 osób; 2023 r. – 2285 osób; 2024 r. – 2780 osób).

Natomiast najmniejszym zainteresowaniem cieszyły się następujące formy wsparcia:

- pomoc rzeczowa w postaci wyrobów medycznych, w tym protez, przedmiotów ortopedycznych i środków pomocniczych (2021 r. – trzy osoby; 2022 r. – pięć osób; 2023 r. – osiem osób; 2024 r. – 40 osób);
- pokrywanie kosztów badań specjalistycznych wymaganych przy kwalifikowaniu do udziału w programach, szkoleniach i kursach podnoszących kwalifikacje zawodowe oraz pracy wykonywanej nieodpłatnie (2021 r. – 46 osób; 2022 r. – 12 osób; 2023 r. – 20 osób; 2024 r. – 13 osób);
- pokrywanie kosztów transportu specjalnego, zgodnie ze wskazaniami lekarskimi lub przejazdów do miejsca pobytu, nauki, terapii, pracy, zwłaszcza wykonywanej nieodpłatnie (2021 r. – 30 osób; 2022 r. – 55 osób; 2023 r. – 57 osób; 2024 r. – 22 osoby).

Poza organizacjami pozarządowymi, których działalność była bezpośrednio wspierana przez Dysponenta, pomoc postpenitencjarna świadczona była również przez kuratorską służbę sądową oraz Służbę Więzienną. Ze względu na odmienny sposób prezentowania danych³¹¹ nie było możliwe precyzyjne porównanie świadczeń udzielanych przez ww. podmioty, w tym w szczególności kosztów w przeliczeniu na jednego beneficjenta pomocy.

W badanym okresie kuratorzy sądowi udzielili wsparcia ponad trzykrotnie większej liczbie osób, niż organizacje pozarządowe, tj. w 2021 r. – 16 196 osobom, w 2022 r. – 17 761, w 2023 r. – 19 833, a w pierwszej połowie 2024 r. – 10 687. Kuratorska służba sądowa koncentrowała się na wsparciu finansowym i rzeczowym dla osób zwolnionych z jednostek penitencjarnych, w szczególności w postaci żywności lub bonów żywnościowych oraz odzieży, bielizny, obuwia, środków czystości i higieny osobistej lub bonów towarowych - w każdym z analizowanych lat wydatki te stanowiły ok. 50% wartości udzielonej przez kuratorów pomocy.

W latach 2021-2023 Służba Więzienna udzielała co roku wsparcia około dziesięciokrotnie większej liczbie osób niż ośrodki pomocy pokrzywdzonym tj. w 2021 r. 64 878 osobom, w 2022 r. – 54 015, w 2023 r. – 57 414. Najwyższy odsetek wartości udzielanych świadczeń dotyczył organizowania i finansowania szkoleń i kursów podnoszących kwalifikacje zawodowe oraz pokrywania kosztów egzaminów potwierdzających kwalifikacje zawodowe (30% wsparcia udzielonego przez SW w 2021 r.; 39,7% w 2022 r.; 42,6% w 2023 r.; 39% w I połowie 2024 r.). Od 14% do 17% wydatkowano corocznie na zakup materiałów, narzędzi, wyposażenia oraz urządzeń niezbędnych do realizacji programów oraz szkoleń i kursów podnoszących kwalifikacje zawodowe, a także wykonywania pracy nieodpłatnej; natomiast pomoc rzeczowa oscylowała co roku na poziomie od 12% do 15%.

W ramach działań DFS/DFN nie podejmowano analizy pomocy udzielanej przez jednostki penitencjarne i kuratorów sądowych i nie uwzględniano ich przy planowaniu i podejmowaniu działań w tym obszarze.

³¹¹ Dane o zakresie i wysokości pomocy postpenitencjarnej świadczonej przez kuratorów były zbierane przez DFN dopiero na skutek pisma NIK o przekazanie tych informacji, zaś CZSW w danych o liczbie korzystających i kosztach świadczeń nie odnosił się do liczby beneficjentów w podziale na poszczególne formy pomocy, natomiast podawał liczbę świadczeń. Dane na temat pomocy rzeczowej podawane były zbiorczo.

**Efekty realizacji zadań
Funduszu
Sprawiedliwości
w zakresie pomocy
osobom
pokrzywdzonym
przestępstwem**

W ramach oceny realizacji programu pomocy pokrzywdzonym wprowadzono sześć wskaźników: liczba ośrodków sieci pomocy pokrzywdzonym; liczba punktów sieci pomocy pokrzywdzonym; liczba centrów specjalistycznych sieci pomocy pokrzywdzonym; linia dostępu telefonicznego i e-mailowego; ośrodki sieci pomocy pokrzywdzonym w których można skorzystać z pomocy przy wykorzystaniu epuap oraz od 2024 r. liczba centrów pomocy dzieciom.

W ramach sprawozdań półrocznych i rocznych zbierano dane dot. osiągniętych rezultatów i produktów projektu odnoszących się do każdego realizowanego zadania oraz liczby osób pokrzywdzonych, liczby osób najbliższych i liczby świadków, którym udzielono pomocy w danym okresie sprawozdawczym. W 2021 roku zaczęto zbierać dane dotyczące przestępstwa przemocy domowej oraz pomocy udzielonej (w formie godzin pracy) prawnika, psychiatry, psychologa oraz udzielanych świadczeń materialnych. Od roku 2022 rozpoczęto zbieranie danych dotyczących rodzaju innych przestępstw oraz form udzielanych pomocy osobom pokrzywdzonym w ilości godzin świadczenia pomocy oraz wartości finansowej. W przypadku większości³¹² dotacji obowiązkiem wykonawcy było również przekazywanie wykazów osób, którym udzielono pomocy. Wskazywano w nich m.in. skąd osoba zwracająca się do ośrodka miała wiedzę o FS. Wykazy były weryfikowane podczas analizy sprawozdań. Ponadto Dysponent Funduszu zobowiązał ośrodki do comiesięcznego raportowania informacji w zakresie liczby osób, którym udzielono wsparcia. **Wprowadzenie różnych systemów raportowania doprowadziło do niespójności danych gromadzonych przez DFS. Ponadto, pomimo zbierania dużej liczby danych, nie były one poddawane odpowiednim analizom**

Na koniec 2024 r. liczba ośrodków wyniosła 43 z 47 zaplanowanych, a w przypadku punktów sieci 234 z 258. Zmniejszenie liczby punktów i ośrodków nastąpiło w wyniku odstąpienia od realizacji umów przez: Fundację Centrum Pomocy Pokrzywdzonym, Fundację Lux Cordis i Lux Legis – Światło Prawa³¹³. W przypadku Klastra Innowacji Społecznych

³¹² Np. takiego obowiązku nie było w przypadku umowy nr DFS-N.7211.507.201 zawartej z Fundacją Ewy Błaszczak Akogo. Zgodnie z zaakceptowaną ofertą celem umowy było wybudowanie i wyposażenie specjalistycznego ośrodka leczenia osób dorosłych będących ofiarami przestępstw. Rezultaty i produkty projektu w okresie realizacji zadania nie zakładały bezpośredniego świadczenia pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem. Wykonawca nie miał obowiązku przekazywania wykazów osób, którym udzielono pomocy.

³¹³ W wyniku tego zamknięte zostały: Okręgowy Ośrodek Pomocy Osobom Pokrzywdzonym w Rybniku oraz Lokalne Punkty Pomocy Pokrzywdzonym Przestępstwem w Jastrzębiu-Zdroju, Wodzisławiu Śląskim, Raciborzu oraz Żorach; Okręgowy Ośrodek Pomocy Osobom Pokrzywdzonym w Radomiu oraz Lokalne Punkty Pomocy Pokrzywdzonym Przestępstwem w Grójcu, Przysusze, Szydłowcu, Koziencach, Lipsku oraz Zwoleń; Okręgowy Ośrodek Pomocy Osobom Pokrzywdzonym w Kielcach oraz Lokalne Punkty Pomocy Pokrzywdzonym Przestępstwem w Starachowicach, Końskich, Skarżysku-

(Instytut Pracy i Edukacji)³¹⁴ zawarto porozumienie o rozwiązaniu umowy. Wykonawcy zostali zobowiązani do poinformowania beneficjentów pomocy o najbliższych punktach udzielenia pomocy, a także poinformowania właściwych miejscowo sądów, prokuratur i komend policji o zamknięciu dotychczasowych miejsc świadczenia pomocy oraz wskazania numeru Linii Pomocy Pokrzywdzonym. **Na koniec 2024 r. najwięcej miejsc świadczenia pomocy zlokalizowanych było w województwie mazowieckim (32), natomiast żadnego miejsca świadczenia pomocy w ramach Sieci Pomocy Pokrzywdzonym nie było w województwie świętokrzyskim.**

Wskaźnik liczba Centrów Specjalistycznych Sieci Pomocy Pokrzywdzonym w 2023 r. został określony na poziomie: cztery i w raporcie podsumowującym działalność w obszarze pomocy pokrzywdzonym wskazano, że został on zrealizowany w 25%. Podstawą do tego było wykazanie ośrodka, który był w trakcie budowy w ramach umowy z Fundacją Profeto.pl. Wskaźnik dotyczący liczby centrów specjalistycznych Sieci Pomocy Pokrzywdzonym był rozumiany jako liczba zawartych i obowiązujących umów w danym roku, a nie faktycznie funkcjonujących ośrodków. W latach 2021–2022 obowiązywały umowy na dwa inne centra³¹⁵. **Dysponent Funduszu nie miał wiedzy, ile osób skorzystało z pomocy specjalistycznych ośrodków wsparcia w latach 2021–2023³¹⁶, bowiem informacje o liczbie beneficjentów pomocy nie były zbierane ani agregowane.**

W 2024 r. ogłoszono 10 otwartych konkursów na utworzenie Specjalistycznych Ośrodków Wsparcia Pokrzywdzonych – Centrów Pomocy Dzieciom w 10 województwach. Wybrano łącznie pięć ofert, jednak na dzień 30 kwietnia 2025 r. żadna umowa z wykonawcą nie została podpisana³¹⁷, a tym samym realizacja wskaźnika na 2024 r. wyniosła zero³¹⁸.

-Kamiennej, Włoszczowie, Jędrzejowie, Busku-Zdroju, Ostrowcu Świętokrzyskim, Pińczowie, Sandomierzu, Staszowie, Opatowie.

³¹⁴ Umowa obejmowała prowadzenie jednego ośrodka i trzech lokalnych punktów w województwie śląskim. Formalnie podpisanie porozumienia nastąpiło dopiero 26 marca 2025 r.

³¹⁵ Umowa na budowę Kliniki Budzik dla dorosłych oraz umowa dot. funkcjonowania Centrum rehabilitacyjnego.

³¹⁶ W okresie tym były zawarte 3 umowy dotyczące prowadzenia specjalistycznych centrów pomocy: Subvenio, Fundacja Interwencji Kryzysowej i Pomocy Psychologicznej, umowa nr DFS-II.7211.490.2019; Fundacja Ewy Błaszczak Akogo, umowa nr DFS-II.7211.507.2019; Fundacja Profeto.pl, umowa nr DFS-II.7211.58.2020.

³¹⁷ Pierwsza umowa została podpisana 16 maja 2025 r.

³¹⁸ W raporcie rocznym podsumowującym realizację zadań Funduszu Sprawiedliwości w ramach Programu Pomocy Osobom Pokrzywdzonym na lata 2019–2026 za 2024 r. wskazano, że wskaźnik w programie był błędnie określony, bowiem umowy na Centra Pomocy Dzieciom miały być realizowane w latach 2025–2026.

Liczba osób korzystających z pomocy w ramach Programu pomocy pokrzywdzonym w poszczególnych latach wyglądała następująco:

- w 2021 r. ośrodki i punkty wsparcia udzieliły pomocy: 33 863 osobom. W raporcie za 2021 r. nie przedstawiono danych w rozbiu na poszczególne grupy osób. W przypadku Linii Pomocy Pokrzywdzonym pomocy telefonicznej udzielono 11 082 osobom; mailowo: 3317 osobom; a przez chat i formularz zgłoszeniowy 606 osobom;
- w 2022 r. ośrodki i punkty wsparcia udzieliły pomocy: 34 500 osobom, w tym: 31 047 pokrzywdzonym; 313 świadkom; 2766 osobom najbliższym. W przypadku Linii Pomocy Pokrzywdzonym pomocy telefonicznej udzielono 34 902 osobom; mailowo: 3351 osobom; a przez chat i formularz zgłoszeniowy 439 osobom;
- w 2023 r. ośrodki i punkty wsparcia udzieliły pomocy: 30 163 osobom, w tym: 26 939 pokrzywdzonym; 316 świadkom; 2583 osobom najbliższym. W przypadku Linii Pomocy Pokrzywdzonym pomocy telefonicznej udzielono 30 032 osobom; mailowo: 1839 osobom; a przez chat i formularz zgłoszeniowy 445 osobom;
- w 2024 r. w ramach Sieci Pomocy Pokrzywdzonym udzielono pomocy 22 644 osobom, z czego 19 948 osób stanowiły osoby pokrzywdzone, 2 258 – osoby najbliższe, 226 – świadkowie. W przypadku Linii Pomocy Pokrzywdzonym pomocy telefonicznej udzielono 17 835 osobom; mailowo: 1 562 osobom; a przez chat i formularz zgłoszeniowy 541 osobom.

Istniały duże dysproporcje pomiędzy poszczególnymi podmiotami udzielającymi pomocy pokrzywdzonym³¹⁹. W 2021 r. trzy organizacje udzieliły pomocy ponad 700 osobom każda³²⁰, natomiast cztery organizacje mniej niż 100 osobom³²¹ każda. W 2022 r. ponad 2000 osób pomocy udzieliły trzy organizacje³²², zaś ponad pięć razy mniejszej liczbie

³¹⁹ Dane dotyczą ośrodków i punktów pomocy, z wyłączeniem działalności infolinii oraz specjalistycznych ośrodków wsparcia, w ramach których nie pozyskiwano informacji o liczbie osób, którym udzielono pomocy.

³²⁰ Fundacja "DIES MEI" (1898 osób w 14 miejscach - łącznie w punktach i ośrodkach pomocy); Katolickie Stowarzyszenie Pomocy Osobom Potrzebującym "AGAPE" (808 osób w 7 miejscach); Stowarzyszenie "Trampolina dla Polski" O/w Zduńskiej Woli (742 osób w 15 miejscach).

³²¹ Subwenio, Fundacja Interwencji Kryzysowej i Pomocy Psychologicznej (30 osób, 1 miejsce); Fundacja Promocji i Edukacji Prawnej Lex Nostra – umowa rozwiązana 16 kwietnia 2021 r. (23 osoby, 10 miejsc); Fundacja Wspierania Inicjatyw Lokalnych Probus - umowa rozwiązana 20 kwietnia 2021 r. (83 osoby, 6 miejsc); Stowarzyszenie Pomorskie Centrum Terapeutyczno- Prawne INTERIOS (96 osób; 6 miejsc).

³²² Katolickie Stowarzyszenie Pomocy Osobom Potrzebującym "AGAPE" (2349 osób; 10 miejsc); Stowarzyszenie na Rzecz Integracji i Rozwoju Społecznego "GRONO" (2467 osób; 24 miejsca); Fundacja „DIES MEI” (2103 osób w 8 miejscach).

osób pomocy udzieliły cztery organizacje³²³. W 2023 r., żadna organizacja nie pomogła więcej niż 2000 osób, zaś ponad 1000 osób skorzystało z pomocy pięciu organizacji³²⁴, a mniej niż 300 osobom pomogły dwie organizacje³²⁵. W raporcie za 2024 r. Dysponent wskazał dysproporcje pomiędzy poszczególnymi województwami. Największej liczbie osób udzielono pomocy w województwie: mazowieckim (2697) i kujawsko-pomorskim (2534), a najmniejszej w województwie świętokrzyskim (122) i opolskim (250). W trakcie kontroli NIK Dysponent Funduszu rozpoczął działania związane z analizą różnic pomiędzy ośrodkami w zakresie liczby osób, którym udzielono pomocy.

Najwięcej środków w poszczególnych latach wydatkowano na następujące zadania:

- pomoc psychologiczną, psychiatryczną i psychoterapię: w 2021 r. – 10 976 tys. zł; w 2022 r. – 10 830 tys. zł, w 2023 r. – 14 395 tys. zł, w 2024 r. – 12 470 tys. zł;
- pomoc prawną: w 2021 r. – 9911 tys. zł, w 2022 r. – 8358 tys. zł, w 2023 r. – 10 215 tys. zł, w 2024 r. – 7557 tys. zł;
- żywność lub bony żywnościowe: w 2021 r. – 2896 tys. zł, w 2022 r. – 3877 tys. zł, w 2023 r. 3297 tys. zł, w 2024 r. – 2965 tys. zł.

Najmniej środków przeznaczono corocznie na pomoc tłumacza migowego w 2021 r. 5,6 tys. zł., w 2022 r. 10, 7 tys. zł, w 2023 r. – 2,9 tys. zł, w 2024 r. 3,8 tys. zł.

**Niezapewnienie
niezbędnej wiedzy
na temat efektów
działań w przyjętym
przez Dysponenta
modelu ewaluacji**

NIK ocenia, że przyjęty przez Dysponenta FS model ewaluacji realizacji zadań nie zapewniał niezbędnej wiedzy na temat osiągniętych efektów podjętych działań.

Sporządzane na podstawie § 52 rozporządzenia w sprawie Funduszu roczne „informacje o sposobie wykorzystania środków finansowych Funduszu Sprawiedliwości” zawierały wyłącznie dane na temat planowanych i poniesionych wydatków oraz liczby i wartości udzielonych dotacji. Nie zawierały zatem dostępnych Dysponentowi danych, pochodzących np. z przedkładanych przez wykonawców sprawozdań. Dodatkowe informacje były wprawdzie przedstawiane w rocznych „raportach podsumowujących”, ale dokumenty te ograniczały się przede

³²³ Fundacja LUMUS (417 osób, 6 miejsc); Fundacja Centrum Pomocy Pokrzywdzonym (436 osób; 5 miejsc); Stowarzyszenie Pomocy Osobom Pokrzywdzonym Nadzieja (470 osób, 5 miejsc) Stowarzyszenie Nowa Kultura w Jarosławiu (479 osób; 4 miejsca).

³²⁴ Katolickie Stowarzyszenie Pomocy Osobom Potrzebującym "AGAPE" (1888, 10 miejsc); Fundacja Lux Legis – Światło Prawa (1107 osób; 12 miejsc); Stowarzyszenie Na Rzecz Integracji i Rozwoju Społecznego GRONO o. Wrocław (1029 osób, 8 miejsc); Stowarzyszenie Na Rzecz Integracji i Rozwoju Społecznego GRONO o. Legnica (1024 osób, 5 miejsc); Terenowy Komitet Ochrony Praw Dziecka w Inowrocławiu (1002 osoby, 8 miejsc).

³²⁵ Fundacja im. Hetmana Jana Tarnowskiego (286 osób; 4 miejsca); Fundacja Compassio OPP Ostrołęka (293 osoby, 5 miejsc).

wszystkim do wskazania liczby udzielonych dotacji, ich wysokości, liczby miejsc świadczenia pomocy i jej beneficjentów oraz ewentualnie rodzajów świadczonej pomocy. Powyższe wskaźniki nie zapewniały jednak pomiaru efektywności świadczonej pomocy, co w przypadku tego państwowego funduszu celowego powinno mieć kluczowe znaczenie. Dopiero w raportach za 2024 r. zakres przedstawionych danych uległ rozszerzeniu³²⁶. Stwierdzono również, że:

- a) **Dane o liczbie osób, które otrzymały wsparcie, prezentowane w raportach podsumowujących** (zatwierdzanych przez Podsekretarza Stanu nadzorującego Fundusz) **nie były ostateczne**, m.in. z uwagi na wydłużony proces rozliczania dotacji, a dane zbierane przez DFS/DFN **były obarczone błędami spowodowanymi brakiem spójnego systemu agregacji danych**.

Mimo, że raporty roczne podsumowujące działalność FS w ramach poszczególnych obszarów za 2023 r. zostały stworzone zgodnie z terminem określonym w procedurze do 30 kwietnia 2024 r., to jednak dane w nich przedstawione nie były ostateczne bowiem na dzień 9 maja 2025 r. wciąż nie były rozliczone sprawozdania poszczególnych podmiotów za II półrocze 2023 r. W przypadku umów badanych przez NIK dotyczyło to 15 z 18 umów z obszaru przeciwdziałania przestępczości oraz dziewięć z 12 umów z zakresu pomocy pokrzywdzonym i pomocy postpenitencjarnej. W raportach rocznych podkreślano, że ostateczne dane mogą ulec zmianie ze względu na procedurę weryfikacji sprawozdań za II półrocze.

Ponadto analiza danych przekazanych przez DFN w toku kontroli w porównaniu do danych zawartych w raportach podsumowujących wykazała istotne różnice³²⁷. Nawet dane przygotowywane przez pracowników DFN na potrzeby kontroli znacząco się od siebie różniły, w skrajnym przypadku o ponad 23 tys. osób korzystających z pomocy³²⁸. W zestawieniu dotyczącym pomocy postpenitencjarnej wskazano, że z tego rodzaju pomocy w I połowie 2024 roku skorzystało ponad 2,5 razy więcej osób³²⁹ niż w całym 2023 r.

³²⁶ Przedstawiono m.in. pomoc udzieloną osobom pokrzywdzonym w rozbiciu na płeć, wiek w rozbiciu na poszczególne przestępstwa, liczbę miejsc świadczenia pomocy w rozbiciu na poszczególne województwa, liczbę osób w podziale na poszczególne zadania i statusy, a także procent realizacji przez każdego z wykonawców określonych zadań.

³²⁷ Na przykład liczba osób korzystających z pomocy postpenitencjarnej w 2023 r. przedstawiona w tych dwóch źródłach różniła się o 299 osób, natomiast w przypadku pomocy pokrzywdzonym za 2023 r. różnica wyniosła już 7 321 osób.

³²⁸ W przypadku liczby osób, które skorzystały z pomocy Iwo-Doradztwo Obywatelskie, prowadzącej m.in. infolinię Funduszu, w danych dotyczących 2022 r. w dwóch różnych zestawieniach wykazano, że podmiot udzielił pomocy odpowiednio: 62 505 osobom lub 38 692 osób.

³²⁹ 13 971 osób w porównaniu do 5 446 w 2023 r.

W ocenie NIK brak właściwych mechanizmów kontroli doprowadził do sytuacji, gdy sam Dysponent nie posiadał kompleksowej wiedzy na temat skali pomocy, jaka została udzielona w ramach programów wsparcia. Bez kluczowych danych nie mógł przygotować rzetelnej analizy, na podstawie której podejmowałby racjonalne decyzje o tym, jakie ośrodki działają najskuteczniej, a gdzie potrzebne jest dodatkowe wsparcie.

- b) Brak rzetelnej analizy danych dotyczących efektów poszczególnych programów.

W raportach podsumowujących wsparcie dla osób pokrzywdzonych przestępstwem oraz pomocy postpenitencjarnej nie przedstawiono żadnych analiz na temat identyfikowanych lokalnie potrzeb świadczonej pomocy, wniosków wynikających z istotnych dysproporcji między poszczególnymi ośrodkami³³⁰, ani znaczących zmian w zakresie liczby osób korzystających z pomocy Funduszu – w przypadku pomocy pokrzywdzonym spadki w 2023 r. i 2024 r. odpowiednio o 13% i 25%.

Mimo, że w porównaniu do poprzednich lat znacząco rozszerzył się zakres zbieranych danych przez Dysponenta Funduszu³³¹, to w raportach podsumowujących nie wskazywano kompleksowych analiz w zakresie tych danych, w tym w zakresie identyfikowanych lokalnie potrzeb świadczonej pomocy, czy też wniosków wynikających z istotnych dysproporcji między planowanymi i zrealizowanymi przez poszczególne ośrodki formami wsparcia. Tylko raz – w przypadku wzrostu liczby osób korzystających z pomocy pokrzywdzonym w 2022 r., wskazano na możliwą przyczynę³³².

Dysponent nie przedstawił analizy wpływu wzrostu wysokości dotacji udzielonych z Funduszu w obszarze pomocy postpenitencjarnej³³³

³³⁰ Przykładowo w pomocy postpenitencjarnej różnice pomiędzy poszczególnymi ośrodkami były nawet ok. 50-krotne, w przypadku pokrzywdzonych nawet 80-krotne (w 2021 r.).

³³¹ Od roku 2022 w zakresie pomocy pokrzywdzonym przestępstwem rozpoczęto zbieranie danych dotyczących rodzaju przestępstw oraz form udzielanych pomocy osobom pokrzywdzonym w ilości godzin świadczenia pomocy oraz wartości finansowej. W 2021 r. zaczęto zbierać dane dotyczące tylko przestępstwa w ramach przemocy domowej oraz pomocy w formie godzin pracy prawnika, psychiatry, psychologa oraz udzielania świadczeń materialnych.

³³² W raporcie rocznym podsumowującym działania z zakresu pomocy pokrzywdzonym w 2023 r., wskazano, że w 2022 r. nastąpił wzrost liczby osób pokrzywdzonych przestępstwem w porównaniu do roku poprzedzającego, którego jedną z możliwych przyczyn był wybuch konfliktu w Ukrainie. Dodano, że „w 2023 roku zaobserwowano 13 % spadek liczby osób zgłaszających się po pomoc do ośrodków i punktów lokalnych prowadzonych w ramach funkcjonującej Sieci Pomocy Pokrzywdzonym.” Nie wskazano jednak czym ten spadek był spowodowany.

³³³ Z 8650 tys. zł w 2021 r. do 10 166 tys. zł w 2024 r.

na kwestię powrotności do przestępstwa byłych skazanych (tzw. wskaźnik recydywy).

W przypadku środków przekazywanych jednostkom SFP, w raportach podsumowujących wskazywano liczbę udzielonych dotacji oraz rodzaj i liczbę zakupionego sprzętu, bez szczegółowej analizy jego wykorzystania w kontekście bezpośredniej pomocy dla potrzebujących, czy też wzrostu efektywności działania doposażonych jednostek OSP. Wskazywano jedynie ogólne pojęcia, że sprzęt ten będzie wykorzystywany m.in. na rzecz ofiar przestępstw, w tym wypadków komunikacyjnych. Mimo, iż wykonawcy byli zobowiązani do przekazywania Dysponentowi raz w roku ankiet dotyczących wykorzystania sprzętu transportowego³³⁴, to wyniki tych ankiet nie były wykorzystywane w raportach rocznych. Wybrane dane w tym zakresie były jedynie podawane w tzw. niebieskim dokumencie³³⁵, jednakże ograniczały się one do danych z 2021 r.³³⁶. DFN nie przygotowywał nowych opracowań a w posiadanej dokumentacji nie zidentyfikowano opracowań bądź innych dokumentów, zawierających podsumowanie wyników ww. ankiet z wykorzystania sprzętu w latach 2022–2023. Ankiety były jedynie agregowane przez DFN. Jednocześnie w dokumentacji posiadanej przez DFN nie odnaleziono uzasadnienia do odstąpienia od tworzenia ww. opracowań. Na dzień zakończenia czynności kontrolnych w DFN nie podjęto także decyzji o ich analizie.

W ocenie NIK pomimo zbierania dużej liczby danych Dysponent nie dokonywał więc ich szczegółowej analizy, a tym samym nie wykorzystywał ich w celu planowania dalszych działań Funduszu, w tym optymalnego ukształtowania sieci pomocy pokrzywdzonym i pomocy postpenitencjarnej.

- c) Brak badania efektywności programu przeciwdziałania przestępczości.

W programie przeciwdziałania przestępczości nie określono żadnego wskaźnika, który miałby na celu ocenę efektywności podejmowanych działań. W raporcie podsumowującym program przeciwdziałania przestępczości za 2023 r. wskazano, że choć zadania zrealizowane w ramach II, III, V, VI i VII otwartego konkursu zostały zakończone w 2023 r., to w związku z trwającą procedurą rozliczenia złożonych sprawozdań, osiągnięcie zakładanych produktów

³³⁴ W rozumieniu zarządzenia nr 1 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 24 stycznia 2020 r. w sprawie gospodarki transportowej w jednostkach organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej (Dz. Urz. KGPS z 2020 r. poz. 3, ze zm.). Uchylony z dniem 9 czerwca 2025 r.

³³⁵ Dokument stworzony na wewnętrzne potrzeby DFS i kierownictwa MS w latach 2021–2023 zawierał częściowe informacje na temat funkcjonowania Funduszu od chwili jego utworzenia.

³³⁶ Mimo, iż dokument wskazywał stan na 14 grudnia 2023 r.

i rezultatów nastąpi w kolejnym roku. Jednak w raporcie rocznym za 2024 r. w ogóle nie odniesiono się do kwestii w jakim stopniu ww. rezultaty zostały osiągnięte. Zadania z zakresu przeciwdziałania przestępczości zakończone w 2023 r. nie zostały dotąd rozliczone. Pracownicy Wydziału Rozliczeń DFN w pierwszej kolejności podjęli działania w celu rozliczenia kontynuowanych umów w 2025 r. i rozliczenia sprawozdań za I półrocze 2024 r. w celu umożliwienia zawarcia umów finansowych na 2025 r.

Dysponent nie zlecał realizacji badania rezultatów kampanii i działań informacyjno-edukacyjnych realizowanych w ramach programu przeciwdziałania przestępczości. W zasobach DFN nie odnaleziono analiz danych dotyczących skali przestępczości w Polsce w rozbiciu terytorialnym i temporalnym, które pozwoliłyby na analizę, czy realizacja działań w ramach programu przeciwdziałania przestępczości przyczyniła się do zmniejszenia przestępczości w Polsce.

W ocenie NIK brak badania efektywności zadań finansowanych ze środków publicznych był sprzeczny z art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp.

- d) Brak wykorzystania wniosków z ewaluacji zleczanych przez beneficjentów umów dotacji podmiotom zewnętrznym.

Obowiązek ewaluacji przeprowadzanych przez podmioty zewnętrzne dotyczył jedynie umów z zakresu pomocy pokrzywdzonym (wraz z utworzeniem Sieci Pomocy Pokrzywdzonym na lata 2022–2025), pomocy postpenitencjarnej (wraz z utworzeniem Sieci Pomocy Postpenitencjarnej na lata 2023–2025) i przeciwdziałania przyczynom przestępczości (wprowadzone w umowach zawieranych od 2022 r., czyli w IX oraz X konkursie na przeciwdziałanie przyczynom przestępczości). W umowach z § 11 rozporządzenia w sprawie Funduszu nie wprowadzono obowiązku ewaluacji.

W umowach, w przypadku których wprowadzono taki obowiązek, wyniki przeprowadzanych ewaluacji były jedynie weryfikowane w trakcie przeprowadzanych przez Dysponenta kontroli. Od 2023 r. weryfikowano ewaluacje projektów także na wizytach monitoringowych z zakresu pomocy pokrzywdzonym przestępstwem, a od 2024 r. na wizytach monitoringowych z zakresu pomocy postpenitencjarnej³³⁷. Nie było obowiązku przekazywania wyników ewaluacji bezpośrednio Dysponentowi.

³³⁷ Tj. po pierwszym roku realizacji projektu, za który należało sporządzić ewaluację projektu.

W 2023 r. nieprawidłowości w przeprowadzonej ewaluacji Dysponent stwierdził w przypadku pięciu kontroli, w ramach których naliczono kary umowne od 43 zł do 93 zł oraz w przypadku pięciu wizyt monitoringowych z zakresu pomocy pokrzywdzonym – kary umowne wyniosły w tym przypadkach od 45 zł do 182 zł. W 2024 r. DFS przeprowadził jedną wizytę monitoringową i cztery kontrole³³⁸. W dwóch kontrolach nieprawidłowości dotyczyły kwestii ewaluacji, a kary umowne nałożono w wysokości 105 zł. W marcu 2024 r. decyzją dyirekcji DFS zawieszono prowadzenie wizyt monitoringowych i kontroli, a w ostateczności odstąpiono od planu kontroli z powodu wstrzymanych wypłat z Funduszu Sprawiedliwości, kontroli prowadzonych przez podmioty zewnętrzne³³⁹, trwających zmian organizacyjnych w Funduszu oraz procedowanej zmiany rozporządzenia.

W przypadku czterech z 30 badanych przez NIK umów, stwierdzono, że pomimo zobowiązania wykonawcy w umowie lub ofercie do dokonania ewaluacji nie została ona przeprowadzona³⁴⁰, a w przypadku dwóch umów stwierdzono, że ewaluacje były przeprowadzone nierzetelnie m.in. nie weryfikowano prawidłowości wysokości wykazywanych rezultatów, nie wykazywano w nich ryzyka niewykonania zaplanowanych rezultatów i produktów, mimo że w chwili badania wynosiły one od 15% do 20%³⁴¹.

Zgodnie z założeniami określonymi w umowach coroczna ewaluacja zadania miała być uzupełnieniem procesu sprawozdawczości i pozwolić zarówno podmiotowi jak i Dysponentowi w utrzymaniu kontroli nad projektem. Ponadto miała sygnalizować problemy oraz pomóc w określeniu stopnia realizacji zadania z przyjętymi założeniami oferty, a wnioski płynące z ewaluacji miały być wykorzystywane w kolejnych latach lub w podobnych projektach w przyszłości. **Do zakończenia kontroli NIK nie wykorzystano wyników podjętych przez podmioty**

³³⁸ Kontrola DFS-X.7231.2.3.2024 ze względu na zmiany organizacyjne w DFN nie została zakończona dokumentem pokontrolnym.

³³⁹ W tym Najwyższą Izbę Kontroli, Prokuraturę Krajową, Krajową Administrację Skarbową, Centralne Biuro Antykorupcyjne.

³⁴⁰ Brak ewaluacji przeprowadzonej w IV kwartale 2024 r. w umowach DFS-V.7222.12.2023 i umowie nr DFS-VI.7211.111.2021. Zob. Wystąpienie pokontrolne P/24/031 – Funkcjonowanie Funduszu Sprawiedliwości (Fundacja Lumus sygn. LGD.410.11.1.2024); brak ewaluacji za 2023 r. w przypadku umowy DFS-VII.7241.44.2022. Zob. Wystąpienie pokontrolne P/24/031 – Funkcjonowanie Funduszu Sprawiedliwości (Stowarzyszenie Trampolina dla Polski O/w Zduńskiej Woli sygn. LLO.410.9.3.2024). Nie sporządzono dwóch raportów ewaluacyjnych w przypadku umowy DFS-II.7211.73.2020, zob. Wystąpienie pokontrolne P/24/031 – Funkcjonowanie Funduszu Sprawiedliwości (Fundacja WSAA sygn. KPB. 410.3.6.2024).

³⁴¹ Dotyczy umów: DFS-VI.7211.67.2021 i DFS-V.7222.14.2023 zob. pkt 50 wystąpienia pokontrolnego P/24/031 - Funkcjonowanie Funduszu Sprawiedliwości (Fundacja Dies Mei sygn. LLO.410.9.2.2024).

ewaluacji. W MS nie przygotowywano zbiorczych opracowań, analiz i zestawień zawierających ustalenia z przeprowadzonych ewaluacji.

Powyższe oznacza, że nie został zrealizowany wniosek po kontroli P/20/037, tj. wdrożenie skutecznych mechanizmów ewaluacji zadań finansowanych ze środków Funduszu, zapewniających Dysponentowi wiedzę na temat faktycznych efektów zleczanych działań oraz umożliwiających planowanie aktywności Funduszu w kolejnych latach.

Przeprowadzone przez NIK badanie próby 30 umów dotacji, obejmującej wszystkie trzy obszary działalności Funduszu, wykazało natomiast, że faktyczne efekty zadań zleczonych przez Dysponenta były bardzo ograniczone, a część z nich nie wspierała celów i zadań Funduszu lub niemożliwe było ustalenie ich realnych efektów, co szczegółowo opisano w pkt 5.4 Informacji.

Obszarem aktywności Funduszu, którego efekty były w najmniejszym stopniu możliwe do ustalenia i wykorzystania było zapobieganie przestępczości. Na przykład w przypadku umów realizowanych przez Fundację Lux Veritatis znaczna część wytworzonych produktów nie nawiązywała bezpośrednio do tematyki przeciwdziałania przestępczości, a dotyczyła szeroko pojętych kwestii światopoglądowych oraz różnorodnych zagadnień historycznych, zaś sama Fundacja nie dysponowała danymi pozwalającymi na zmierzenie, jakie były faktyczne rezultaty projektów³⁴². Stowarzyszenie Przyjaciół Mediów nie było w stanie potwierdzić, że zrealizowało cele i rezultaty umowy, ani nawet wykazać, jaki był faktyczny zakres niektórych zadań sfinansowanych ze środków publicznych (np. kampanii reklamowych w Internecie)³⁴³. W przypadku projektów realizowanych przez Akademię Wymiaru Sprawiedliwości NIK uznała, że projekty miały przede wszystkim teoretyczny charakter i choć mogły przyczyniać się do rozwoju nauki, to nie wspierały celów i zadań funduszu celowego, z którego sfinansowano ich realizację³⁴⁴.

³⁴² Zob. Wystąpienie pokontrolne P/24/031 - Funkcjonowanie Funduszu Sprawiedliwości (Fundacja Lux Veritatis sygn. KPB.410.3.3.2024).

³⁴³ Zob. Wystąpienie pokontrolne P/24/031 - Funkcjonowanie Funduszu Sprawiedliwości (Stowarzyszenie Przyjaciół Mediów sygn. LSZ.410.7.1.2024).

³⁴⁴ Zob. Wystąpienie pokontrolne P/24/031 - Funkcjonowanie Funduszu Sprawiedliwości (AWS sygn. KPB.410.3.2.2024).

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE

Cel główny kontroli	Celem głównym kontroli było sprawdzenie, czy rozwiązania prawne oraz działania Ministra Sprawiedliwości zapewniają prawidłowe wykorzystanie środków Funduszu Sprawiedliwości? Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe:
Cele szczegółowe	1. Czy rozwiązania prawne i organizacyjne umożliwiają gospodarne i celowe wykorzystanie środków Funduszu Sprawiedliwości? 2. Czy Minister Sprawiedliwości w sposób rzetelny oraz zgodny z przepisami zaplanował zadania, a także przygotował i wykonał roczne plany finansowe Funduszu Sprawiedliwości? 3. Czy Dysponent zapewnił wszystkim potencjalnym beneficjentom możliwość transparentnego, równoprawnego dostępu do środków Funduszu Sprawiedliwości? 4. Czy środki finansowe przekazane beneficjentom zostały wykorzystane gospodarnie, zgodnie z przepisami i zachowaniem wymogów wynikających z zawartych porozumień/umów dotacji? 5. Czy rzetelnie realizowano zadania dotyczące rozliczania dotacji oraz kontroli beneficjentów Funduszu? 6. Czy prowadzone były efektywne oraz gospodarne działania promujące aktywność Funduszu? 7. Czy działania Dysponenta oraz beneficjentów zapewniły efektywną realizację zadań Funduszu Sprawiedliwości, w tym w szczególności jego pierwotnych zadań dotyczących pomocy pokrzywdzonym przestępstwem oraz pomocy postpenitencjarnej?
Zakres podmiotowy	Kontrolą P/24/031 – Funkcjonowanie Funduszu Sprawiedliwości zostały objęte 23 podmioty: Minister Sprawiedliwości (Dysponent Funduszu) oraz 22 beneficjentów środków Funduszu Sprawiedliwości – 21 organizacji pozarządowych (fundacje i stowarzyszenia) oraz jedna uczelnia wyższa.
Kryteria kontroli	Podstawą prawną podjęcia kontroli był art. 2 ust. 1 i ust. 3 ustawy o NIK. Kontrola została przeprowadzona z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 tej ustawy, tj. legalności, gospodarności, celowości i rzetelności (Dysponent Funduszu oraz uczelnia wyższa). W pozostałych zbadanych jednostkach zastosowano kryteria wynikające z art. 5 ust. 3 tej ustawy, tj. legalność i gospodarność (objęte kontrolą fundacje i stowarzyszenia).

Okres objęty kontrolą	Badaniem objęto okres od 1 stycznia 2021 r. do dnia 9 maja 2025 r. Czynności kontrolne rozpoczęto 24 maja 2024 r., a ich zakończenie (rozumiane jako data podpisania ostatniego wystąpienia pokontrolnego) miało miejsce 30 czerwca 2025 r.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	W ramach postępowania kontrolnego na podstawie art. 29 ust. 1 ustawy o NIK: • przeprowadzono m.in. oględziny wybranych LPP, OPP, ośrodków pomocy postpenitencjarnej oraz dwóch inwestycji budowlanych, • korzystano z wiedzy biegłych i specjalistów m.in. z zakresu informatyki, budownictwa i medioznawstwa. • zasięgano informacji od jednostek niekontrolowanych, w tym m.in. od m.st. Warszawy, Miejskiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji w Warszawie oraz wykonawców i podwykonawców robót budowlanych. • pobierano wyjaśnienia od pracowników jednostek kontrolowanych, • przesłuchano w charakterze świadka m.in. pracowników, byłych pracowników jednostek kontrolowanych oraz osoby realizujące zadania w projektach.
Pozostałe informacje	W 22 wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kierowników skontrolowanych jednostek sformułowano 113 wniosków pokontrolnych, z czego na dzień sporządzenia Informacji: 21 zrealizowano, 29 jest w trakcie realizacji, a 63 pozostawało nadal niezrealizowane. W dniu 22 lipca 2025 r. Minister Sprawiedliwości złożył zastrzeżenia do skierowanego do niego wystąpienia pokontrolnego NIK z dnia 30 czerwca 2025 r. odnoszące się częściowo do ocen jego działalności, stwierdzonych nieprawidłowości oraz wniosków pokontrolnych. Uchwałą Nr 55/2025, z dnia 27 sierpnia 2025 r. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli dwa zastrzeżenia uznało w części, a pozostałe osiem oddaliło. Zastrzeżenia złożyło również 17 beneficjentów umów dotacji, przy czym w dwóch przypadkach w związku z wpłynięciem zastrzeżeń po terminie lub ich wniesieniem przez osobę nieuprawnioną, NIK odmówiła ich przyjęcia. Ze zgłoszonych łącznie 206 zastrzeżeń: cztery uwzględniono w całości, 10 w części, a 192 oddalono w całości. W przypadku trzech beneficjentów dotacji, tj. Fundacji Profeto.pl, SPM oraz Stowarzyszenia Fidei Defensor NIK zawiadomiła Dysponenta Funduszu, na podstawie art. 51 ust. 1 ustawy NIK o wystąpieniu okoliczności wskazujących na bezpośrednie niebezpieczeństwo powstania znacznej szkody w mieniu oraz zwróciła się o przekazanie informacji o podjętych działaniach zapobiegających stanowi zagrożenia. Dysponent poinformował, że sprawozdania Stowarzyszenia Fidei Defensor oraz Fundacji Profeto.pl za II półrocze 2023 r. nadal były analizowane przez departament właściwy ds. Funduszu. Dodał, że w przypadku umowy na przeprowadzanie ogólnopolskiego cyklu szkoleń (Stowarzyszenie Fidei

Defensor) oraz budowy ośrodka Archipelag – wyspy wolne od przemocy (Fundacja Profeto.pl) podjął działania zmierzające do zwrotu nienależnie pobranej dotacji. Natomiast nie udzielił odpowiedzi odnośnie podjętych działań w stosunku do SPM.

Łączne finansowe rezultaty kontroli wyniosły 302 473,1 tys. zł, w tym: 302 434,5 tys. zł - finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości oraz 38,6 tys. zł - korzyści finansowe.

**Wykaz jednostek
kontrolowanych**

W kontroli uczestniczyły: Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz sześć Delegatur NIK.

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Ministerstwo Sprawiedliwości	Adam Bodnar
2.		Fundacja Profeto.pl	Michał Olszewski
3.		Akademia Wymiaru Sprawiedliwości	Michał Sopiński
4.		Fundacja "Lux Veritatis"	Tadeusz Rydzyk
5.		Fundacja "Warszawskie Seminarium Aksjologii Administracji"	Bartosz Sokołowski
6.		Fundacja Centrum Pomocy Pokrzywdzonym i Prewencji Przestępczości	Natalia Pawelczyk
7.	Delegatura NIK w Gdańsku	Fundacja Lumus w Gdańsku	Paweł Jóźwiak
8.		Stowarzyszenie Integracja Na Plus w Skarszewach	Elżbieta Szczepińska
9.		Stowarzyszenie Pomocy Osobom Wychodzącym Na Wolność "EMAUS" w Gdańsku	Roman Zrój
10.	Delegatura NIK w Kielcach	Fundacja Lux Cordis w Ostrowcu Świętokrzyskim	Elżbieta Masternak
11.		Fundacja "Lux Legis –Światło Prawa" w Opatowie	Karolina Stojek
12.		Fundacja Alegoria w Tarnowie	Marcin Lewandowski
13.	Delegatura NIK w Łodzi	Fundacja Mocni w Duchu w Łodzi	Dorota Puchowicz
14.		Fundacja "Dies Mei" w Pabianicach	Magdalena Stajuda
15.		Stowarzyszenie "Trampolina Dla Polski" Oddział w Zduńskiej Woli	Jacek Kikowski
16.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Podkarpacki Ośrodek Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego	Dorota Angerman

17.		Stowarzyszenie Przeworsk - Powiat Bezpieczny	Zbigniew Mierzwa
18.		Fundacja Active Society Foundation	Miłosz Bachórz
19.	Delegatura NIK w Szczecinie	Stowarzyszenie Przyjaciół Mediów w Szczecinie	Adam Surmacz
20.		Stowarzyszenie "SOS Dla Rodziny" w Szczecinie	Tomasz Piechowiak
21.		Stowarzyszenie Fidei Defensor w Szczecinie	Adam Surmacz
22.	Delegatura NIK w Warszawie	Fundacja Altum w Warszawie (w likwidacji)	Agnieszka Kasperek (Likwidator)
23.		Fundacja Compassio w Warszawie	Agnieszka Kasperek

6.1.1. WYKAZ OCEN KONTROLOWANYCH JEDNOSTEK

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Sprawiedliwości	negatywna	– wejście w życie, w grudniu 2024 r., przepisów eliminujących mechanizmy uznaniowego i nietransparentnego rozdysponowywania środków publicznych; – podjęcie działań w celu odzyskania środków publicznych wydatkowanych niezgodnie z prawem; – zapewnienie zgodności sporządzonych przez Biuro Finansów sprawozdań Rb-33 z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego z ewidencją księgową;	– niezapewnienie obsady kadrowej adekwatnej do skali i rodzaju działań prowadzonych w ramach Funduszu; – wywieranie wpływu na wyniki przygotowywanych lub trwających postępowań konkursowych oraz na decyzje o przyznaniu dofinansowania w tzw. trybie pozanaborowym; – niezapewnienie warunków do obiektywnej, bezstronnej i niezależnej oceny ofert konkursowych; – przygotowanie konkursów ofert i ogłoszeń konkursowych w sposób nierzetelny lub niezapewniający przestrzegania zasady uczciwej konkurencji; – niecelowe udzielenie dotacji, w tym na zadania niezwiązane z tematyką przeciwdziałania przestępczości; – brak wdrożenia skutecznych rozwiązań zapobiegających powstawaniu konfliktów interesów oraz tworzeniu się mechanizmów korupcyjnych; – sporządzanie umów dotacji w sposób niezapewniający należytego zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa; – brak skutecznego nadzoru Dysponenta Funduszu nad realizacją umów dotacji; – brak zapewnienia terminowego rozliczania udzielonych dotacji oraz pozorne wszczynanie postępowań administracyjnych; – przyjęcie rozwiązań dotyczących kosztów administracyjnych, które nie zapewniały ich racjonalnego i gospodarnego wykorzystania przez beneficjentów dotacji; – finansowanie ze środków Funduszu działań informacyjno-promocyjnych nieodnoszących się do jego celów;

				– zawarcie umów promocyjnych z naruszeniem przepisów pzp oraz nierzetelne dokumentowanie wyboru wykonawców; – brak monitorowania efektów oraz całkowitych kosztów działań promocyjnych; – ponoszenie kosztów promocji Funduszu w sposób niegospodarny;
2.	Fundacja Profeto.pl	negatywna	– terminowe składanie półrocznych sprawozdań do Dysponenta;	– fundacja wybudowała ze środków Funduszu Sprawiedliwości częściowo wykończony budynek³⁴⁵ (na którego budowę i wyposażenie wydatkowano ponad 66 mln zł), który nie może zostać oddany do użytku ze względu na brak możliwości podłączenia do sieci wodno-kanalizacyjnej; – prowadzenie budowy niezgodnie z prawem budowlanym. Wydatek 27 738,1 tys. zł został poniesiony na samowolę budowlaną; – pozorne postępowanie konkurencyjne na wyłonienie generalnego wykonawcy; – przejęcie placu budowy niezgodnie z prawem; – rozpoczęcie robót budowlanych i zakup materiałów budowlanych przed uzyskaniem pozwolenia na budowę; – „zagubienie” części zakupionych materiałów budowlanych o wartości 476,8 tys. zł; – doprowadzenie do niegospodarnego wydatkowania kwoty w wysokości 14 343,4 tys. zł; – niegospodarne wydatkowanie środków w wysokości 307 tys. zł na zakup i dostawę materiałów i urządzeń do systemów dokonanych na podstawie umowy z dnia 12 października 2022 r.; – niegospodarne wydatkowanie środków w wysokości 713,4 tys. zł na zakup i dostawę materiałów i urządzeń do systemów dokonanych na podstawie umowy z dnia 18 maja 2023 r.; – nieracjonalne i niegospodarne wydatkowanie kwoty 4770 tys. zł na sprzęt oświetleniowy, multimedialny i inny

³⁴⁵ Na dzień przeprowadzenia oględzin (5 listopada 2024 r.) stan zaawansowania robót w budynku był różny w poszczególnych jego częściach. W skrzydle B budynku większość pomieszczeń była wykończona, a skrzydło C było w stanie surowym otwartym (brak okien).

				związany z wyposażeniem sali widowiskowej na podstawie umowy z dnia 30 sierpnia 2023 r.;
3.	Akademia Wymiaru Sprawiedliwości	negatywna	– terminowe wywiązywanie się z obowiązków sprawozdawczych wobec Dysponenta;	– nierzetelne przygotowanie AWS do realizacji do realizacji zadań; – naruszenie określonych przez Dysponenta Funduszu Sprawiedliwości zasad prowadzenia i dostępności dokumentacji rzeczowej i księgowej projektów; – nierzetelne przygotowanie fiszek, na podstawie których uczelnia uzyskała dofinansowanie z Funduszu Sprawiedliwości; – niedopełnienie należytej staranności przy organizowaniu i rozliczeniu międzynarodowej konferencji; – podejmowanie przez Uczelnię nietransparentnych oraz sprzyjających powstawaniu konfliktów interesów działań w ramach zawierania umów; – brak zwrotu niewykorzystanej dotacji w zakresie kosztów administracyjnych;
4.	Fundacja „Lux Veritatis”	w formie opisowej	– prowadzenie wyodrębnionej ewidencji księgowej dla środków z dotacji; – ponoszenie wydatków merytorycznych z wyodrębnionego rachunku bankowego; – opisywanie dowodów księgowych w sposób zgodny z art. 21 i 22 uor oraz umową dotacji;	– brak udokumentowania efektów rzeczonych świadczonych usług prawnych; – brak nabycia praw autorskich do wytworzonych produktów; – ponoszenie wydatków administracyjnych na zadania niezwiązane z projektem; – sporządzenie oferty niezgodnie z koncepcją SMART; – wypłata całości wynagrodzenia pomimo, iż nie zapewniono odpowiedniej długości audycji Rozmowy niedokończone;
5.	Fundacja Warszawskie Seminarium Aksjologii Administracji	negatywna	brak	– brak realizacji celu głównego wskazanego w ofercie; – niegospodarne wydatkowanie środków z dotacji na utworzenie Centrum Administracji i tłumaczenia; – wypłata wynagrodzeń wykładowcom będącym jednocześnie pracownikami MS; – brak sporządzenia dwóch raportów ewaluacyjnych; – brak zwrotu niewykorzystanej dotacji w zakresie kosztów administracyjnych;
6.	Fundacja Centrum Pomocy Pokrzywdzonym	w formie opisowej	– prowadzenie wyodrębnionej ewidencji księgowej dla środków z dotacji;	– niegospodarne wydatkowanie środków na budowę, utrzymanie i promocję strony internetowej, opracowanie

	i Prewencji Przestępczości		– ponoszenie wydatków merytorycznych z wyodrębnionego rachunku bankowego; – terminowe wywiązywanie się z obowiązków sprawozdawczych wobec Dysponenta;	logotypu portalu internetowego, tzw. studio mobilne oraz druk broszur informacyjnych; – brak zwrotu niewykorzystanej dotacji w zakresie kosztów administracyjnych; – opisywanie dowodów księgowych w sposób niezgodny z art. 21 i 22 uor.;
7.	Fundacja Lumus w Gdańsku	w formie opisowej	– terminowe wywiązywanie się z obowiązków sprawozdawczych wobec Dysponenta;	– niezapewnienie usług OPK oraz psychologa; – udzielanie pomocy osobom nieuprawnionym; – zakup kuponów podarunkowych umożliwiających zakup szerszej gamy produktów niż zaproponowana w ofercie, w tym papierosy i alkohol; – dokonanie wyboru wykonawców na dostarczenie kuponów podarunkowych pomimo, iż nie spełniali oni wymagań zawartych w zapytaniu ofertowym; – brak realizacji ewaluacji skuteczności realizowanych zadań; – zwrot niewykorzystanej dotacji w niepełnej kwocie;
8.	Stowarzyszenie Integracja na Plus w Skarszewach	w formie opisowej	– terminowe wywiązywanie się z obowiązków sprawozdawczych wobec Dysponenta; – prowadzenie wyodrębnionej ewidencji księgowej dla środków z dotacji; – sporządzenie ewaluacji realizowanych zadań i wdrożenie zawartych w nich rekomendacji;	– udzielania pomocy osobom nieuprawnionym; – zakup kuponów podarunkowych umożliwiających zakup szerszej gamy produktów niż zaproponowana w ofercie, w tym papierosy i alkohol; – ponoszenie wydatków w formie niezgodnej z umową (gotówka lub karta niepowiązana z kontem dotacyjnym); – brak właściwego dokumentowa usług świadczonych przez psychologa; – świadczenie usług OPK, który był jednocześnie koordynatorem; – opóźnienia w świadczeniu usług m.in. OPK, prawnych i psychologicznych; – sfinansowanie pobytu dzieci w przedszkolu niepublicznym oraz pobytu dzieci w klubach dziecięcych prowadzonych przez podmioty inne niż gmina;
9.	Stowarzyszenie Pomocy Osobom Wychodzącym Na Wolność „EMAUS” w Gdańsku	w formie opisowej	– dysponowanie wyspecjalizowanym zespołem kadrowym, zapleczem organizacyjnym i lokalowym, tj. stacjonarnym ośrodkiem readaptacyjnym; – prowadzenie wyodrębnionej ewidencji księgowej dla środków z dotacji;	– zwrot niewykorzystanej dotacji w niepełnej kwocie; – opóźnienie w poinformowaniu właściwych podmiotów o świadczonej pomocy; – opóźnienia w realizacji obowiązków sprawozdawczych wobec Dysponenta;

			– prawidłowe udokumentowanie poniesionych wydatków; – udzielanie pomocy osobom uprawnionym;	
10.	Fundacja Lux Cordis w Ostrowcu Świętokrzyskim	w formie opisowej	– terminowe przekazywanie wykazów osób którym udzielono pomocy; – terminowe przechowywanie Dysponentowi informacji kwartalnych w wyciągów z konta do obsługi dotacji; – prowadzenie wyodrębnionej ewidencji księgowej dla środków projektu; – ponoszenie wydatków merytorycznych z wyodrębnionego rachunku bankowego;	– niepoinformowanie wszystkich podmiotów o świadczonej pomocy; – udzielanie pomocy osobom nieuprawnionym oraz w zakresie wykraczającym poza ten wskazany przez beneficjentów pomocy we wnioskach; – udzielanie pomocy materialnej bez weryfikacji okoliczności warunkującej przyznanie pomocy materialnej; – udzielanie pomocy prawnej bez bezpośredniego związku z następstwami przestępstwa i nie służącej złagodzeniu jego skutków wskazanych we wnioskach; – sfinansowanie wydatków nieprzewidzianych w kosztorysie oferty i w rozporządzeniu w sprawie Funduszu; – opisywanie dowodów księgowych niezgodnie z umową dotacji; – brak zwrotu niewykorzystanej dotacji w zakresie kosztów administracyjnych;
11.	Fundacja „Lux Legis – Światło Prawa” w Opatowie	w formie opisowej	– ponoszenie wydatków merytorycznych z wyodrębnionego rachunku bankowego; – opisywanie dowodów księgowych zgodnie z art. 21 i 22 uor; – prowadzenie wyodrębnionej ewidencji księgowej dla środków dotacji; – terminowe przekazanie sprawozdań w systemie AFS;	– udzielanie pomocy osobom nieuprawnionym oraz w zakresie wykraczającym poza ten wskazany przez beneficjentów pomocy we wnioskach; – opisywanie dowodów księgowych niezgodnie z umową dotacji; – sprzedaż samochodu bez wymaganej zgody Dysponenta; – udzielenie pomocy prawnej w wymiarze przekraczającym 20 h bez zgody Dysponenta; – niepoinformowanie wszystkich podmiotów o świadczonej pomocy; – brak zapewniania usług z zakresu psychiatrii; – wypłata premii bez wymaganego uzasadnienia przyznania tych premii; – wypłata wynagrodzeń dla prezesów z tytułu zarządzania, pomimo iż osoby te nie były wymienione w zasobie kadrowych w złożonej ofercie;

12.	Fundacja ALEGORIA w Tarnowie	negatywna i w formie opisowej ³⁴⁶	– terminowa realizacja obowiązków sprawozdawczych wobec Dysponenta; – osiągnięcie wskaźników produktów i rezultatów oraz przeprowadzenie wszystkich zaplanowane form działań w terminach określonych w harmonogramie;	– niegospodarne i niezgodne z dotacji wydatkowanie kwoty wynoszącej co najmniej 1903,4 tys. zł na utworzenie i funkcjonowanie portalu Horyzonty.info; – zlecanie zadań jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych i niedziałających w celu osiągnięcia zysku, w tym stowarzyszeń, fundacji, organizacji i instytucji bez zgody Dysponenta; – dokonanie płatności z konta nieprzeznaczonego do obsługi dotacji; – brak zapewnienia dostępności całości dokumentacji w siedzibie fundacji; – brak nabycia praw autorskich do wytworzonych produktów; – brak sporządzenia raportów ewaluacyjnych;
13.	Fundacja Mocni w Duchu w Łodzi	w formie opisowej	– przekazywanie sprawozdań z realizacji zadania w terminie wymaganym umową dotacji; – wydatki merytoryczne ponoszone były wyłącznie z wyodrębnionego rachunku bankowego, zostały należycie udokumentowane, dotyczyły realizacji przedmiotu umowy i były przewidziane w kosztorysie;	– przygotowanie oferty na realizację zadania w sposób niezgodny z wymogami Instrukcji składania ofert w ramach IX otwartego konkursu; – wybór wykonawcy budowy Wielofunkcyjnego Ośrodka Szkoleniowego z naruszeniem, regulaminu wewnętrznego Fundacji oraz umowy dotacji; – zlecenie dodatkowych robót budowlanych z naruszeniem wymogów określonych w umowie o roboty budowlane oraz umowie dotacji; – opublikowanie materiałów informacyjnych przed uzyskaniem zgody Dysponenta; – nieprzeprowadzenie odrębnych ewidencji ponoszonych kosztów administracyjnych związanych z realizacją przedmiotu umowy, które pozwoliłyby na powiązanie poniesionych wydatków z daną umową dotacji;
14.	Fundacja „Dies Mei” w Pabianicach	negatywna	– terminowe przekazywanie sprawozdań Dysponentowi; – udzielanie pomocy postpenitencjarnej osobom uprawnionym;	– udzielanie pomocy osobom nieuprawnionym (pomoc pokrzywdzonym); – w okresie od 27 marca 2024 roku do 31 lipca 2024 r. oraz od 27 marca 2024 roku do 26 września 2024 r. Fundacja, z naruszeniem wymogu określonego w § 1 ust. 15 lit. a umowy nr DFS-VI.7211.67.2021,

³⁴⁶ Negatywnie w zakresie umowy DFS-II.7211.134.2020 zawartej w dniu 18 września 2020 r., a w formie opisowej w zakresie umowy DFSII.7211.50.2020 zawartej w dniu 8 kwietnia 2020 r.

				nie zapewniła w LPP w Aleksandrowie Kujawskim oraz w Ryplinie bezpośredniego dostępu do osoby pierwszego kontaktu; – brak zapewniania dyskrecji beneficjentom pomocy w LPP oraz dostępu dla osób z niepełnosprawnościami; – prowadzenie dokumentacji w sposób, który nie dawał gwarancji, że dokumentacja ta odzwierciedlała pomoc faktycznie udzieloną beneficjentom oraz nie pozwalała na rozliczenie wydatków poniesionych na realizację umowy; – podpisywanie kart „in blanco” przez beneficjentów przebywających w zakładach karnych, przed faktycznym udzieleniem pomocy; – realizacja aktywizacji zawodowej byłych osadzonych niezgodnie z postanowieniami umowy; – przeprowadzanie ewaluacji w sposób niespełniający warunków umów dotacji; – zaniechanie prowadzenia na bieżąco ksiąg rachunkowych; – opisywanie dowodów księgowych w sposób niezgodny z art. 21 i 22 uor;
15.	Stowarzyszenie „Trampolina dla Polski” oddział w Zduńskiej Woli	w formie opisowej	– prowadzenie wyodrębnionej ewidencji księgowej środków dotacji;	– niezapewnienie bieżącego i kompletnego prowadzenia dokumentacji rzeczowej projektu; – brak nabycia praw autorskich do wytworzonych utworów; – ponoszenie wydatków w formie niezgodnej z umową dotacji, tj. w gotówce lub kartą niepowiązaną z rachunkiem dotacji; – opisywanie dowodów księgowych niezgodnie z umową dotacji i z art. art. 21 i 22 uor; – nieprowadzenie odrębnych ewidencji ponoszonych kosztów administracyjnych związanych z realizacją przedmiotu umowy, które pozwoliłyby na powiązanie poniesionych wydatków z daną umową dotacji; – brak ewaluacji realizowanego projektu;
16.	Podkarpacki Ośrodek Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego	w formie opisowej	– prawidłowe przygotowanie do realizacji zadań w zakresie kadrowym i organizacyjnych; – ponoszenie wydatków związanych z realizacją zadań merytorycznych projektu z wyodrębnionego rachunku bankowego;	– udzielenie pomocy obywatelom Ukrainy bez udokumentowania bezpośredniego związku z pokrzywdzeniem tych osób działaniami wojennymi; – brak zwrotu niewykorzystanej dotacji w zakresie kosztów administracyjnych;

			– prowadzenie wyodrębnionej ewidencji księgowej środków dotacji; – prawidłowe dokumentowanie udzielanej pomocy materialnej;	
17.	Stowarzyszenie Przeworsk – Powiat Bezpieczny	w formie opisowej	– terminowa realizacja obowiązków sprawozdawczych wobec Dysponenta; – ponoszenie wydatków związanych z realizacją zadań merytorycznych projektu z wyodrębnionego rachunku bankowego; – prowadzenie wyodrębnionej ewidencji księgowej środków dotacji; – prawidłowe dokumentowanie ponoszonych wydatków;	– niegospodarne wydatkowanie środków na wynagrodzenie za merytoryczne przygotowanie materiałów do produkcji: filmów, grafik, wywiadów i artykułów prasowych; – brak nabycia praw autorskich i zależnych dotyczących produkcji grafik, przeprowadzania wywiadów i napisania artykułów; – brak zwrotu niewykorzystanej dotacji w zakresie kosztów administracyjnych;
18.	Fundacja Active Society Foundation	w formie opisowej	– ponoszenie wydatków związanych z realizacją zadań merytorycznych projektu z wyodrębnionego rachunku bankowego; – prowadzenie wyodrębnionej ewidencji księgowej środków dotacji;	– wskazanie w ofercie nieprawdziwych danych w zakresie potencjału kadrowego przewidzianego do realizacji zadania; – sfinansowanie siedmiu szkoleń dla seniorów, które nie zostały zrealizowane; – opisywanie dowodów księgowych niezgodnie z umową dotacji i z art. art. 21 i 22 uor; – nieprzestrzeganie zapisów umowy dotacji dotyczących kosztów administracyjnych; – brak zwrotu niewykorzystanej dotacji w zakresie kosztów administracyjnych;
19.	Stowarzyszenie Przyjaciół Mediów w Szczecinie	w formie opisowej	– dokonywanie płatności z konta przeznaczonego do obsługi umowy dotacji;	– brak dokumentowania osiągniętych celów i rezultatów umowy dotacji oraz brak uzasadnienia racjonalności i efektywności wydatków; – finansowanie ze środków dotacji zadań niezwiązanych z realizowaną umową dotacji; – niegospodarne wydatkowanie środków z dotacji na sfinansowanie studiów i szkoleń, które nie były niezbędne dla realizacji zadań objętych umową; – opisywanie i zatwierdzanie dokumentów finansowo-księgowych w sposób niezgodny z art. 21 i 22 uor; – udzielenie w trybie niekonkurencyjnym zamówień na wykonanie usług obejmujących prowadzenie kampanii reklamowych i działań marketingowych w Internecie;

				– powierzenie realizacji zadań czterem osobom, których udział w projekcie nie został zgłoszony Dysponentowi Funduszu, przed rozpoczęciem wykonywania zadań przez te osoby; – nieprzestrzeganie wymagań umowy przy zlecaniu i rozliczaniu kampanii marketingowych;
20.	Stowarzyszenie „SOS dla Rodziny” w Szczecinie	w formie opisowej	– terminowe wywiązywanie się z obowiązków sprawozdawczych wobec Dysponenta; – udzielanie pomocy osobom uprawnionym; – prowadzenie dokumentacji księgowej zgodnie z art. art. 21 i 22 ustawy o rachunkowości;	– sfinansowanie wydatków niezwiązanych z projektem na tzw. mieszkanie chronione; – udzielanie pomocy prawnej niezgodnie z umową dotacji; – brak zapewnienia możliwości kontaktu telefonicznego z OPK w dniu 16 lipca 2024 r. w LPP w Choszczynie; – ponoszenie wydatków na posiłki dla osób przebywających w mieszkaniu chronionym niezgodnie z umową; – błędy w ewidencjach osób przebywających w mieszkaniu chronionym;
21.	Stowarzyszenie Fidei Defensor w Szczecinie	w formie opisowej	– ponoszenie wydatków merytorycznych z wyodrębnionego rachunku bankowego przeznaczonego do obsługi umowy dotacji;	– finansowanie zadań niezwiązanych z realizowaną umową dotacji, w tym w szczególności treści zamieszczanych w serwisach internetowych; – brak dokumentowania osiągniętych celów i rezultatów umowy nr DFS-II.7211.17.2020 oraz brak uzasadnienia racjonalności i efektywności wydatków zdania na realizację umowy nr DFS-VII.7211.32.2020; – realizacja działań promocyjnych i marketingowych portali społecznościowych i serwisów internetowych niezgodnie z umową dotacji; – opisywanie dowodów księgowych niezgodnie z art. 21 i 22 ustawy o rachunkowości; – brak należytego dokumentowania świadczonych usług prawnych; – poniesienie przez Stowarzyszenie w latach 2020–2023 niezgodnie z umową DFS-II.7211.17.2020 wydatków na usługi organizacji wydarzeń; – błędy w przekładanych sprawozdaniach; – trzykrotne rozliczenie dotacji niezgodnie z umową;
22.	Fundacja Altum w Warszawie	w formie opisowej	– prowadzenie wyodrębnionej ewidencji księgową środków dotacji;	– niegospodarne wydatkowanie kwoty 349,9 tys. zł na trzy kampanie edukacyjno-informacyjne;

			– ponoszenie wydatków merytorycznych z wyodrębnionego rachunku bankowego przeznaczonego do obsługi umowy dotacji;	– brak dokumentowania realizacji zadań, w szczególności ewidencji zajęć i wydarzeń zorganizowanych w Centrum Edukacji Prawnej i Obywatelskiej; – wypłata wynagrodzeń wykładowcom będącym jednocześnie pracownikami MS; – brak sporządzenia sprawozdań wymaganych ustawą o rachunkowości i ustawą o fundacjach; – brak zapewniania dostępności całości dokumentacji związanej z realizacją umów dotacji; – nieprowadzenie odrębnych ewidencji ponoszonych kosztów administracyjnych związanych z realizacją przedmiotów obu kontrolowanych umów, które pozwoliłyby na powiązanie poniesionych wydatków z poszczególnymi umowami;
23.	Fundacja COMPASSIO w Warszawie	w formie opisowej	– terminowe wywiązywanie się z obowiązków informacyjnych i sprawozdawczych na rzecz Dysponenta; – prowadzenie wyodrębnionej ewidencji księgowej dotacji; – prawidłowe oznakowanie miejsc świadczonej pomocy oraz zapewnienie dostępu do OPK osób zgodnie z ofertą.	– dokonywanie płatności z konta ogólnego nieprzeznaczonego do obsługi umowy dotacji; – udzielanie porad prawnych na więcej niż jednym spotkaniu diagnostycznym (pomoc osobom nieuprawnionym); – brak rozdziału funkcji wykonawczych i nadzorczych, tj. osoby pierwszego kontaktu i koordynatora projektu przy udzielaniu pomocy pokrzywdzonym.

*/ pozytywna/w formie opisowej/negatywna

6.2. ANALIZA STANU PRAWNEGO I UWARUNKOWAŃ ORGANIZACYJNO- -EKONOMICZNYCH

Geneza powstania Funduszu Sprawiedliwości

Jak już wspomniano w niniejszej Informacji Fundusz Sprawiedliwości jest państwowym funduszem celowym, o którym mowa w art. 29 ufp, ustanowionym na podstawie art. 43 kkw. Szczegółowy zakres zadań i tryb działania Funduszu określony został w rozporządzeniu w sprawie Funduszu wydanym na podstawie delegacji ustawowej określonej w art. 43 § 19 kkw a Dysponentem Funduszu jest Minister Sprawiedliwości.

Jednym z obligatoryjnych elementów definiujących fundusze celowe jest „realizacja wyodrębnionych zadań państwowych” (art. 29 ust. 2 ustawy o finansach publicznych). Pomocne w dekodowaniu ww. przesłanki są obserwacje zawarte w ekspertyzie przygotowanej dla NIK³⁴⁷ przez dr hab. Beatę Kucia – Guściora, w tym m.in. wskazanie, że „w literaturze przedmiotu podkreśla się, że istotę funduszu celowego stanowi związenie dochodów pochodzących ze ściśle określonych źródeł z wydatkami na określone cele” (str. 3 Ekspertyzy), a także przywołane przez Autorkę motywy, jakimi kierował się projektodawca obowiązującej obecnie ustawy o finansach publicznych: „podtrzymując konieczność pozostawienia w sektorze finansów publicznych instytucję funduszy celowych wskazywała [red. Rada Ministrów], iż budżet to "urządzenie" bardziej uniwersalne, gromadzące dochody z różnych źródeł i umożliwiające wydatkowanie uzyskanych zasobów na różne cele, bez względu na charakter i rodzaj źródeł dochodów, a fundusz celowy jest "urządzeniem" wyspecjalizowanym, służącym finansowaniu "wąskiej grupy" celów, na podstawie zgromadzonych z niewielkiej zazwyczaj grupy, choć niejednokrotnie bardzo wydajnych źródeł dochodów” (str. 12 Ekspertyzy).

Fundusz został powołany z dniem 1 stycznia 2012 r.³⁴⁸, w miejsce dotychczas funkcjonującego Funduszu Pomocy Postpenitencjarnej. Przyczyny powołania Funduszu i otoczenie prawne pierwszych lat jego funkcjonowania zostały szczegółowo przedstawione w Informacji o wynikach kontroli P/20/037. NIK krytycznie w tej kontroli oceniła zmianę zadań tego Funduszu wprowadzonych nowelizacją kkw z sierpnia 2017 r. Skutkowała ona znaczącym rozszerzeniem celów Funduszu Sprawiedliwości (poprzez dodanie zadań z zakresu przeciwdziałania

³⁴⁷ Ekspertyza. Państwowe fundusze celowe. Status prawny i zadania realizowane przez Fundusz Sprawiedliwości w latach 2012–2020 – opracowanie zbiorowe dr hab. Beata Kucia–Guściora, prof. KUL oraz dr Piotr Pomorski, Katedra Finansów i Prawa Finansowego, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracyjnego, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II.

³⁴⁸ Ustawa z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 40, poz. 227).

przestępczości), a ponadto wprowadziła możliwość finansowania w szerokim zakresie ustawowych zadań jednostek sektora finansów publicznych, co zdaniem Izby naruszało ideę funduszy celowych określoną w ufp.

**Podejmowane próby
zmiany przepisów**

W rozdziale 5.1 niniejszej informacji przedstawione zostały podejmowane w latach 2022–2024 próby zmiany przepisów regulujących funkcjonowanie Funduszu.

Obecny stan prawny

Obecnie Fundusz ukierunkowany jest na trzy podstawowe obszary działań:

- pomoc pokrzywdzonym przestępstwem, świadkom oraz osobom im najbliższym;
- pomoc postpenitencjarną;
- przeciwdziałanie przestępczości.

Działania te uzupełniane są zadaniami o charakterze systemowym mającymi na celu ich wsparcie i rozwój.

Przeznaczenie środków finansowych z Funduszu określone zostało w art. 43 § 8 kkw i znalazło uszczegółowienie w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 września 2017 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym i Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości. Szczegółowy wykaz zadań realizowanych ze środków finansowych Funduszu ujęty został w dziale V (rozdziały 1–3, §§ 36–43) rozporządzenia w sprawie Funduszu (pn. Szczegółowe zadania, na które przeznaczane są środki Funduszu Sprawiedliwości) w formie katalogu otwartego. Opierając się na systematyce przepisów przyjętej w dziale V rozporządzenia, można wskazać na trzy grupy działań objętych finansowaniem z Funduszu.

„Grupa 1”³⁴⁹: Działania na rzecz pomocy pokrzywdzonym i świadkom (art. 43 § 8 pkt 1–1a, oraz pkt 2a kkw oraz §§ 36–38 rozporządzenia w sprawie Funduszu). Pomoc udzielana jest zarówno przez jednostki SFP, jak również przez jednostki niezaliczane do SFP i niedziałające w celu osiągnięcia korzyści, na wniosek osób uprawnionych do uzyskania pomocy zgłoszonych do ww. podmiotów, jak również z własnej inicjatywy podmiotów lub na wniosek organu postępowania karnego, po wyrażeniu zgody przez te osoby na przetwarzanie ich danych osobowych. Należy zauważyć, iż w ramach nowelizacji rozporządzenia w sprawie Funduszu, która weszła w życie 6 kwietnia 2022 r. dodano możliwość zakupu nieruchomości niezbędnych do realizacji celów wynikających z przepisów kkw.

„Grupa 2”: **Działania z zakresu pomocy postpenitencjarnej** (art. 43 § 8 pkt 2 i pkt 3 kkw oraz §§ 39 – 41 rozporządzenia w sprawie Funduszu), tj. działania na rzecz osób pozbawionych wolności, zwalnianych z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz osób im najbliższych.

³⁴⁹ Uwaga: Kategoria „Grupa” została przyjęta w tym opracowaniu dla potrzeb porządkowych, wyróżnienia takie nie jest określone natomiast w przepisach rozporządzenia MS.

Wprawdzie w przepisach ustawy brak jest legalnej definicji pomocy postpenitencjarnej, jednak w ślad za poglądami wyrażanymi przez doktrynę, można przyjąć zasadniczo, że pomoc ta obejmuje działania na rzecz społecznej readaptacji skazanych, a w szczególności przeciwdziałanie powrotowi do przestępstwa (tj. działania objęte dyspozycją art. 41 kkw). Pomoc udzielana jest przez ograniczony krąg podmiotów zarówno po stronie jednostek SFP – tj. przez zawodowych kuratorów sądowych oraz Służbę Więzienną, jak również po stronie organizacji pozarządowych – tj. podmioty określone w art. 38 § 1 kkw, a więc: stowarzyszenia, fundacje, organizacje oraz instytucje, których celem działania jest realizacja zadań związanych z udziałem czynnika społecznego w wykonywaniu orzeczeń, pomoc w społecznej readaptacji skazanych i pomoc postpenitencjarna, jak również kościoły i inne związki wyznaniowe, z wyłączeniem osób godnych zaufania. Pomocy tej udziela się na wniosek (osoby uprawnionej do jej uzyskania, prokuratora, obrońcy, pełnomocnika, przedstawiciela społecznego, o którym mowa w art. 42 § 1 kkw, tj. osoby godnej zaufania ustanowionej przez skazanego i działającej w jego interesie) zawierający uzasadnienie odnośnie zakresu i celu pomocy, lub z urzędu. Zgodnie z § 41 rozporządzenia w sprawie Funduszu pomoc ta udzielana jest na czas niezbędny do zrealizowania celów pomocy, co do zasady nieprzekraczający 6 miesięcy (do 6 grudnia 2024 r. okres ten wynosił 3 miesiące).

„Grupa 3”: Pozostałe działania finansowane ze środków Funduszu Sprawiedliwości, tj.:

- działalność podejmowana lub powierzana przez Dysponenta Funduszu, mająca na celu wsparcie i rozwój systemu pomocy, o której mowa powyżej, a także przeciwdziałanie przyczynom przestępczości (tj. art. 43 § 8 pkt 4 kkw oraz § 42 rozporządzenia w sprawie Funduszu). Należy zauważyć, iż w ramach nowelizacji rozporządzenia w sprawie Funduszu, która weszła w życie 6 kwietnia 2022 r. dodano możliwość zakupu nieruchomości niezbędnych do realizacji celów wynikających z kkw, a w kolejnej nowelizacji rozporządzenia w sprawie Funduszu z 2024 r. możliwość ta została uchylona;
- realizacja zadań ustawowych jednostek SFP związanych z ochroną interesów osób pokrzywdzonych przestępstwem i świadków, a także wykrywaniem i zapobieganiem przestępczości oraz likwidacją skutków pokrzywdzenia przestępstwem (tj. art. 43 § 8 pkt 1c kkw oraz § 43 rozporządzenia w sprawie Funduszu) – działania realizowane wyłącznie przez jednostki SFP. Należy zauważyć, iż w ramach nowelizacji rozporządzenia w sprawie Funduszu, która weszła w życie 6 kwietnia 2022 r. dodano możliwość zakupu nieruchomości niezbędnych do realizacji celów wynikających z kkw, a w kolejnej

nowelizacji rozporządzenia w sprawie Funduszu z 2024 r. możliwość ta została uchylona;

- pozostałe działania o charakterze prewencyjnym, edukacyjnym i związanym z alternatywnymi metodami rozstrzygania sporów (wymienione w art. 43 § 8 pkt 1b, 1d i 1e kkw) – dla których wprost nie określono w rozporządzeniu w sprawie Funduszu szczegółowego wyliczenia rodzajów działań je wdrażających.

Działania wymienione w dwóch ostatnich tiretach (powyżej) podlegają realizacji zarówno przez jednostki SFP, jak i organizacje pozarządowe. Wyjątek stanowią zadania określone w art. 43 § 8 pkt 1c i pkt 1e kkw, których nie przypisano do realizacji przez organizacje pozarządowe.

Finansowanie zadań Funduszu, po 6 kwietnia 2022 r. z ww. grup zgodnie z § 44 rozporządzenia w sprawie Funduszu **pochodzi ze wszystkich źródeł Funduszu**. Należy zaznaczyć, iż przed 6 kwietnia 2022 r. finansowanie zadań było powiązane ze źródłami jego przychodów (określonymi w art. 43 § 7 kkw)³⁵⁰.

Przy tym odnotować należy, że zgodnie z § 47 ust. 3 rozporządzenia w sprawie Funduszu, plan finansowy opracowuje się z uwzględnieniem wyodrębnienia na trzy obszary, tj. pomoc poszkodowanym i świadkom, pomoc postpenitencjarną oraz przeciwdziałanie przyczynom przestępczości³⁵¹.

Zasady przyznawania dofinansowania z Funduszu na realizację zadań.

Rodzaj zadań podlegających finansowaniu, wysokość środków finansowych na ich realizację i warunki realizacji tych zadań, określane są przez Dysponenta Funduszu w formie **programów na realizację zadań**. Programy te mogą podlegać dalszym modyfikacjom (zmniejszenie wysokości środków finansowych lub zamknięcie programu) w przypadku uzyskania przychodów niższych, niż planowane. Programy i ich zmiany podlegają ogłoszeniu w Biuletynie Informacji Publicznej.

³⁵⁰ Zadania z Grupy 1 – podlegały finansowaniu z przychodów pochodzących z orzeczonych przez sądy nawiązek oraz świadczeń pieniężnych; zadania z Grupy 2 – podlegały finansowaniu z przychodów pochodzących z potrąceń z wynagrodzeń przysługujących za pracę skazanych oraz wykonania kar dyscyplinarnych obniżenia przypadającej skazanemu części wynagrodzenia za pracę, a ponadto oba te zadania podlegały finansowaniu także z pozostałych źródeł przychodów Funduszu, tj. spadków, zapisów, darowizn oraz dotacji, zbiorów i innych źródeł. Zadania z Grupy 3 – podlegały finansowaniu ze wszystkich źródeł przychodów Funduszu.

³⁵¹ Rozwiązania obowiązujące przed nowelizacją przepisów z 2017 r. (w tym na gruncie rozporządzenia w sprawie Funduszu) uwzględniały rozdział środków na pomoc poszkodowanym i pomoc postpenitencjarną. Natomiast przed 6 kwietnia 2022 r. plan finansowy opracowywało się z uwzględnieniem wyodrębnienia na dwa obszary, tj. pomoc poszkodowanym i świadkom łącznie z przeciwdziałaniem przyczynom przestępczości oraz pomoc postpenitencjarną.

Podstawową formą finansowania zadań przez Fundusz jest udzielanie **dotacji celowych** (§ 4 rozporządzenia w sprawie Funduszu). Powierzenie realizacji zadania i udzielenie dotacji poprzedzone jest postępowaniem, którego forma uzależniona jest od rodzaju podmiotów ubiegających się o powierzenie realizacji zadania:

- w przypadku **jednostek SFP** – zasadą jest przeprowadzenie postępowania w drodze **naboru wniosków** (§§ 5–10 rozporządzenia w sprawie Funduszu). Postępowanie rozpoczyna **ogłoszenie** przez Dysponenta Funduszu naboru wniosków (ogłoszenie podlega zamieszczeniu w BIP). Ogłoszenie powinno zawierać m.in. określenie programu, w ramach którego ogłaszany jest nabór wniosków i rodzaju zadania, wysokości środków Funduszu przeznaczonych na jego realizację, warunki przekazania środków z Funduszu i ich wysokość. Na zasadach określonych w ogłoszeniu, uprawnione podmioty mogą zgłaszać wnioski w wyznaczonym terminie i miejscu. Podstawowe elementy składowe wniosków (w tym m.in. opis sposobu, terminu i kosztu realizacji zadania) i wymagane dokumenty (w tym potwierdzające status prawny wnioskodawcy) określone zostały w rozporządzeniu. **Weryfikacja wniosków** obejmuje spełnienie kryteriów formalnych oraz zgodność z programem i ogłoszeniem o naborze wniosków oraz celami Funduszu (Dysponent może powołać zespół do przeprowadzenia tego etapu postępowania). Zaakceptowany przez Dysponenta wniosek jest podstawą **zawarcia umowy** z wnioskodawcą. Umowa ta powinna obejmować w szczególności: powierzenie zadania, wysokość środków przyznanych na realizację zadania, terminy wykorzystania środków, terminy i sposób rozliczenia środków.

Jednocześnie do dnia 6 grudnia 2024 r. w rozporządzeniu w sprawie Funduszu obowiązywał przepis dopuszczający – w uzasadnionych przypadkach – możliwość zawarcia, na podstawie wniosku, umowy o powierzenie zadania, który **nie jest objęty programem lub naborem wniosków**, lecz spełnia wymogi pod kątem formalnym jest zgodny z celami Funduszu (§ 11 ust. 1–6 rozporządzenia w sprawie Funduszu). Począwszy od dnia 7 grudnia 2024 r. informacja o wynikach naboru wniosków, wraz ze wskazaniem kwot dotacji przyznanych poszczególnym podmiotom, podlega publikacji w BIP (§ 11a ust. 1 rozporządzenia w sprawie Funduszu).

- W przypadku jednostek **niezaliczanych do SFP** powierzenie zadań odbywa się w trybie **otwartego konkursu ofert** (art. 43 § 9 i 10 kkw oraz §§ 12–30 rozporządzenia w sprawie Funduszu). Postępowanie rozpoczyna ogłoszenie przez Dysponenta o konkursie ofert zamieszczonym w BIP (**termin na złożenie ofert** nie może być krótszy niż **siedem dni** od dnia zamieszczenia tego ogłoszenia w BIP).

Konstrukcja oferty oparta jest o zdefiniowane w § 12 ust. 2 rozporządzenia w sprawie Funduszu elementy obligatoryjne i może być uzupełniona o dalsze elementy fakultatywne wymienione w ust. 3 ww. paragrafu. Przepisy rozporządzenia w sprawie Funduszu regulują także **wymaganą zawartość oferty** (§ 14), wskazując m.in. na zawarcie **informacji o wcześniejszej działalności podmiotu** składającego ofertę w zakresie, którego dotyczy zadanie, czy też o **posiadanych zasobach** rzeczowych oraz kadrowych i kompetencjach osób zapewniających wykonanie zadania, a także zakresie obowiązków tych osób. Podobnie określone zostały wymagane dokumenty dołączane do oferty, w tym m.in. w zależności od rodzaju zadania: wymagane zgody administracji więziennej albo kierownictwa Sądu, jednostki organizacyjnej prokuratury lub Policji na prowadzenie danej działalności na terenie danego sądu lub jednostki (patrz także art. 43 § 9a kkw). Mając na względzie dyspozycję art. 43 § 13 kkw, zgodnie z którym **pomocy z Funduszu nie przyznaje się w takim zakresie, w jakim została ona udzielona z innych źródeł**, należy zauważyć, że dodatkowymi wymogami (§ 14 ust. 6) objęto także oferentów, realizujących w okresie obowiązywania umowy inne świadczenia wobec pokrzywdzonych, świadków, pozbawionych wolności, zwalnianych z zakładów penitencjarnych (i ich najbliższych) zbieżnych ze świadczeniami wnioskowanymi z Funduszu.

Przeprowadzenie konkursu i wybór najkorzystniejszych ofert dokonywany jest przez **komisję konkursową** (składającą się z co najmniej trzech osób, niepodlegających wyłączeniu z przyczyn określonych w § 18 ust. 3 pkt 1 i 2 rozporządzenia w sprawie Funduszu) powołaną przez Dysponenta Funduszu. W celu oceny ofert Dysponent może posługiwać się także ekspertami zewnętrznymi.

Przebieg **postępowania konkursowego**: krok pierwszy (siedem dni od dnia upływu terminu na składanie ofert) polega na sprawdzeniu terminowości złożenia ofert i ogłoszeniu w BIP liczby złożonych ofert, nazw oferentów i daty złożenia oferty; drugi krok to ocena ofert (termin 60 dni od dnia zamieszczenia ww. ogłoszenia o liczbie złożonych ofert³⁵², z tym że Dysponent może przedłużyć ten termin³⁵³), ocena ta przebiega dwuetapowo, tj. **ocena formalna** i odrzucenie ofert niepodlegających uzupełnieniu, lub których braków nie uzupełniono w terminie³⁵⁴, następnie dokonanie **oceny ofert pod względem**

³⁵² Do 5 kwietnia 2022 r. termin wynosił 30 dni.

³⁵³ Do 5 kwietnia 2022 r. Dysponent mógł przedłużyć termin tylko „w przypadku konieczności oceny znacznej liczby ofert”. Obecnie nie ma takich ograniczeń.

³⁵⁴ Warto wskazać wyrok NSA z dnia 29 lipca 2022 r. I GSK 2705/18 z którego wynika, że: Podpisanie oferty złożonej w ramach konkursu przez prezesa stowarzyszenia, oddelegowanego do wykonywania obowiązków w ministerstwie, które organizowało

merytorycznym. Dysponent unieważnia konkurs ofert gdy nie wpłynęła żadna oferta lub w przypadku odrzucenia wszystkich ofert (§ 20 ust. 1 rozporządzenia w sprawie Funduszu), zaś do 6 grudnia 2024 r. dysponent mógł unieważnić z innych przyczyn, podając te przyczyny (§ 20 ust. 2 rozporządzenia w sprawie Funduszu). Każda oferta podlega ocenie przez dwóch członków komisji konkursowej zgodnie z kryteriami oceny ofert określonymi w ogłoszeniu o otwartym konkursie. Przy tym zauważyć należy, że **kryteria oceny ofert** zdefiniowane zostały w § 27 ust. 1 rozporządzenia w sprawie Funduszu (dodatkowe, fakultatywne kryteria określono w ust. 2 ww. paragrafu) i obejmują: **właściwości oferenta** w zakresie możliwości realizacji zadania (doświadczenie, zasoby rzeczowe i kadrowe), **jakość oferty**, **koszty realizacji** zadania. Łączna ocena punktowa podlega przekazaniu do protokołu zbiorczego (dopuszczenie do podziału dotacji wyłącznie dla ofert, które uzyskały wynik co najmniej 50% maksymalnej punktacji). Z przebiegu konkursu sporządzany jest przez Przewodniczącego komisji konkursowej **protokół z przebiegu konkursu ofert**. Dysponent niezwłocznie podejmuje decyzję w przedmiocie przyznania dotacji (może odmówić przyznania dotacji albo zmienić kwotę dotacji zaproponowaną przez komisję) i zamieszcza **ogłoszenie o wynikach konkursu ofert w BIP**. Z podmiotami, którym przyznano dotacji, Dysponent niezwłocznie zawiera **umowy** (patrz także art. 43 § 10 kkw).

Wykorzystanie i rozliczanie dotacji.

Jednostki niezaliczane do SFP, z którymi zawarto umowy o finansowanie z Funduszu obowiązane są do prowadzenia **wyodrębnionej ewidencji księgowej otrzymanych środków** i dokonywanych z tych środków wydatków oraz posiadania **odrębnego rachunku bankowego przeznaczonego tylko do obsługi tych środków** (art. 43 § 11 kkw). Zgodnie zaś z § 31 ust. 2 rozporządzenia w sprawie Funduszu wskazuje się ogólną regułę gromadzenia, wydatkowania i rozliczania środków otrzymanych z Funduszu wyłącznie za pośrednictwem odrębnego rachunku bankowego.

Podmioty, które otrzymały dotacje obowiązane są do sporządzania i przekazywania dysponentowi Funduszu **kwartalnych informacji** dotyczących wykorzystania tych środków oraz **rozliczenia dotacji** w zakresie rzeczowym i finansowym, w terminie do 15 dni od zakończenia realizacji zadania (art. 43 § 12 kkw, § 34 rozporządzenia MS). Zgodnie z § 33

konkurs, może budzić wątpliwości, co do transparentności rozdzielania środków oraz narażać organ na zarzut stronniczości. Bez znaczenia pozostaje tu okoliczność ewentualnego, przyszłego braku wpływu prezesa stowarzyszenia na podejmowanie działań związanych z realizacją oferty. Tak złożona oferta, jako zawierająca braki formalne niedające się usunąć, podlega odrzuceniu.

rozporządzenia w sprawie Funduszu, rozliczenie realizacji zadania dokonuje się na podstawie poniesionych kosztów. **Na podstawie art. 152 ust. 2 ufp**, zatwierdzenie przez dysponenta rozliczenia dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym, **powinno nastąpić w terminie 30 dni od dnia jego przedstawienia**. W przypadku stwierdzenia na podstawie rozliczenia, o którym mowa w ust. 2, że dotacja wykorzystana została w części lub całości niezgodnie z przeznaczeniem albo pobrana w nadmiernej wysokości, dysponent określa w drodze decyzji wysokość kwoty podlegającej zwrotowi do budżetu państwa.

Zgodnie z art. 43 § 14 kkw, dysponent Funduszu obowiązany jest także do kontroli prawidłowości (pod względem racjonalności i legalności) wydatkowania dotacji otrzymanych z Funduszu (zasady prowadzenia tej kontroli określa § 35 rozporządzenia MS³⁵⁵).

Stosowanie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych przez beneficjentów dotacji. Kwestia ta nie wydaje się budzić wątpliwości w odniesieniu do jednostek SFP. Zastosowanie znajduje w tym zakresie regulacja art. 44 ust. 4 ufp. Zgodnie z dyspozycją wskazanego przepisu, generalną zasadą jest zastosowanie przepisów Prawa zamówień publicznych przy zawieraniu przez jednostki SFP umów, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane. Regulacja ta nie odnosi się natomiast do **jednostek spoza SFP**, w tym organizacji pozarządowych. **W przypadku takich podmiotów zastosowanie znajdują ogólne przepisy PZP, w tym uwzględniające przesłanki określone w art. 4 oraz w art. 6 pzp.** Przepisy artykułu 6 nie będą w praktyce wykorzystywane, ponieważ m.in. stosuje się je do zamówień których wartość jest równa lub przekracza progi unijne, a także przedmiotem zamówienia są roboty budowlane w zakresie inżynierii lądowej lub wodnej określone w załączniku II do dyrektywy 2014/24/UE, budowy szpitali, obiektów sportowych, rekreacyjnych lub wypoczynkowych, budynków szkolnych, budynków szkół wyższych lub budynków wykorzystywanych przez administrację publiczną lub usługi związane z takimi robotami budowlanymi.

W zakresie artykułu 4 ustawy pzp w komentarzu do tej ustawy umieszczonym na stronach Urzędu Zamówień Publicznych³⁵⁶ wskazano m.in., że: „finansowanie zamawiającego przez podmioty publiczne. Przez pojęcie finansowania określonego podmiotu w ponad 50% przez jednostki sektora finansów publicznych, inne państwowe jednostki organizacyjne

³⁵⁵ W 2022 r. znowelizowano § 35 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia w sprawie Funduszu. Dotychczas wskazano, że kontroli podlega w szczególności *prawidłowość rozliczeń*, od 6 kwietnia 2022 r. wskazano, że kontroli podlega *prawidłowość rozliczeń, w tym wydatkowania środków otrzymanych z Funduszu Sprawiedliwości wyłącznie za pośrednictwem odrębnego rachunku bankowego, o którym mowa w § 31 ust. 2.*

³⁵⁶ <https://ekomentarzpzp.uzp.gov.pl/prawo-zamowien-publicznych/art-4>

nieposiadające osobowości prawnej, a także przez inne podmioty prawa publicznego, rozumie się przypadki przekazywania środków finansowych danej instytucji na jej ogólne funkcjonowanie, co powoduje powstanie stosunku bliskiej zależności lub podporządkowania beneficjenta tych środków podmiotom publicznym. Finansowanie, o którym mowa w art. 4 pkt 3 pzp, nie może być utożsamiane z przekazywaniem środków w zamian za konkretne świadczenie, do jakiego zobowiązuje się beneficjent na podstawie np. umowy o wykonywanie zadań publicznych. Nie każdy przypadek przekazywania środków publicznych danej instytucji przez państwo (jednostki samorządu terytorialnego) można zatem uznać za finansowanie podmiotu w rozumieniu tego przepisu. Nie mamy do czynienia z finansowaniem, o którym mowa w art. 4 pkt 3 pzp, gdy środki publiczne przekazywane są określonej podmiotowi na sfinansowanie lub współfinansowanie konkretnych projektów czy też własnych zamierzeń inwestycyjnych, ale pozostających w sferze zainteresowań podmiotów publicznych. Finansowanie podmiotu, o którym mowa przy definiowaniu pojęcia podmiotu prawa publicznego, ma odzwierciedlać bliską zależność pomiędzy tym podmiotem a instytucjami publicznymi lub państwem. Nie każde świadczenie pieniężne na rzecz takiego podmiotu, poniesione przez instytucje publiczne, stwarza specyficzny typ więzi mającej charakter podporządkowania lub zależności. W konsekwencji jako finansowanie ze środków publicznych, w znaczeniu tego przepisu, mogą być rozumiane wyłącznie takie płatności, które mają na celu finansowanie lub wsparcie działalności tego podmiotu, bez odniesienia do jakiegokolwiek świadczenia wzajemnego z jego strony”. Podobnie Urząd Zamówień Publicznych wskazał³⁵⁷ w ramach ustawy pzp z 2004 r.

Przepisy kkw i rozporządzenia w sprawie Funduszu określają także mechanizmy **weryfikacji i kontroli wydatkowania dotacji** otrzymanych z Funduszu (art. 43 § 14–18 kkw, § 35 rozporządzenia w sprawie Funduszu). W przypadku stwierdzenia wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem lub pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o finansach publicznych. Stwierdzenie wykorzystania przez dany podmiot środków z dotacji niezgodnie z przeznaczeniem skutkuje m.in. czasowym ograniczeniem dostępu tego podmiotu do udziału w otwartym konkursie ofert (art. 43 § 15a i 15b kkw).

³⁵⁷ Por. opinia prawna pn. Stosowanie ustawy Prawo zamówień publicznych przez organizacje pozarządowe uzyskujące dotacje z budżetu państwa na realizację zadań publicznych (Informator nr 8/2012), opracowanie Opinie prawne w zakresie zamówień publicznych. Na podstawie Informatorów Urzędu Zamówień Publicznych za okres lipiec 2012–czerwiec 2013 (na podstawie Informatora UZP nr 8/2012).

Gospodarka finansowa Funduszu.

Szczegółowe zasady gospodarki finansowej Funduszu zawarte zostały w dziale VI rozporządzenia w sprawie Funduszu (§§ 44–52), określając:

- prowadzenie obsługi finansowej Funduszu przez: jednostki organizacyjne sądów powszechnych, Służby Więziennej, jednostki budżetowe posiadające na zaopatrzeniu sądy wojskowe oraz Ministerstwo Sprawiedliwości,
- wymogi dotyczące opracowania planu finansowego Funduszu (§§ 47–48), w tym zasadę planowania **kosztów obsługi finansowej** Funduszu na poziomie nie przekraczającym **4 %** planowanych przychodów³⁵⁸ (zgodnie z art. 43 § 18a kkw, koszty Funduszu pokrywane są ze środków tego Funduszu),
- sprawozdawczość w zakresie wykonania planu finansowego i w zakresie operacji finansowych Funduszu, opartą na rozwiązaniach przyjętych w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 41 ust. 2 i ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, z zastrzeżeniem uregulowań odrębnych ujętych w rozporządzeniu MS.

³⁵⁸ Do 5 kwietnia 2022 r. koszty obsługi nie mogły przekroczyć 2,5% planowanych przychodów Funduszu.

6.3. FINANSOWE REZULTATY KONTROLI

Poniżej w tabeli zestawiono finansowe rezultaty kontroli, które obejmują kwoty wydatkowane w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa, z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami, kwoty nienależnie uzyskane oraz uszczuplenia środków i aktywów³⁵⁹.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Rodzaj rezultatu	Kwota (zł)
1.	Dysponent Funduszu	Kwoty wydatkowane w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa	121 739 351,94
		Kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami	67 381 766,86
2.	Fundacja Profeto.pl - Sercański Sekretariat Na Rzecz Nowej Ewangelizacji	Kwoty wydatkowane w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa	40 674 929,67
		Kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami	15 539 196,53
3.	Akademia Wymiaru Sprawiedliwości	Kwoty nienależnie uzyskane	1 307 171,15
		Kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami	85 135,50
4.	Fundacja „Lux Veritatis”	Kwoty wydatkowane w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa	685 929,17
		Kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami	163 117,80
5.	Fundacja „Warszawskie Seminarium Aksjologii Administracji”	Kwoty wydatkowane w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa	155 737,16
		Kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami	510 912,34
6.	Fundacja Centrum Pomocy Pokrzywdzonym i Prewencji Przestępczości	Kwoty wydatkowane w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa	362 691,37
		Kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami	957 726,01
7.	Fundacja Lumus w Gdańsku	Uszczuplenia środków lub aktywów	4 093,20
		Kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa	67 500,00
		Kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami	16 712,75
		Kwoty nienależnie uzyskane	57 015,45

³⁵⁹ Czyny stanowiące podstawę do zakwalifikowania tych wydatków zgodnie z kryteriami przyjętymi w zestawieniu szczegółowo przedstawiono w prawomocnych wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do poszczególnych podmiotów, opublikowanych na stronie internetowej NIK.

8.	Stowarzyszenie Integracja na Plus w Skarszewach	Kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa	597 026,00
9.	Stowarzyszenie Pomocy Osobom Wychodzącym na Wolność „Emaus”	Kwoty nienależnie uzyskane	7 478,48
		Kwoty wydatkowane w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa	55,26
10	Fundacja Lux Cordis	Kwoty nienależnie uzyskane	323 146,67
		Kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa	128 296,85
11.	Fundacja „Lux Legis – Światło Prawa w Opatowie	Kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa	249 698,73
12.	Fundacja Alegoria	Kwoty nienależnie uzyskane	1 116 387,01
		Kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami	1 916 736,90
13.	Fundacja Mocni w Duchu	Kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa	7 659 188,34
		Kwoty wydatkowane w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa	400 844,00
14.	Fundacja Dies Mei	Kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa	389 636,21
		Kwoty wydatkowane w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa	739 940,00
		Kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami	8 418,79
15.	Stowarzyszenie „Trampolina dla Polski” Oddział w Zduńskiej Woli	Kwoty wydatkowane w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa	161 400,90
16.	Podkarpacki Ośrodek Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego	Kwoty nienależnie uzyskane	82 840,23
		Kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa	4 875,00
17.	Stowarzyszenie Przeworsk – Powiat Bezpieczny	Kwoty wydatkowane w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa	82 555,02
18.	Fundacja Active Society Foundation	Kwoty nienależnie uzyskane	3 123,32
		Kwoty wydatkowane w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa	9 170,52
		Kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami	7 000,00
19.	Stowarzyszenie „SOS dla Rodziny”	Kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa	212 887,89

20.	Stowarzyszenie Fidei Defensor	Kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa	785 392,55
21.	Fundacja Altum	Kwoty wydatkowane w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa	3 747 552,11
22.	Fundacja Compassio	Kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa	735,00
		Kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami	14 719,76

6.4. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2025 r. poz. 911).
2. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2025 r. poz. 383).
3. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2025 r. poz. 1071).
4. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz. U. z 2023 r. poz. 166).
8. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2025 r. poz. 418, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1411, ze zm.).
10. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 września 2017 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości (Dz. U. z 2024 r. poz. 1605, ze zm.).

6.5. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Sprawiedliwości
8. Przewodniczący Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
9. Przewodniczący Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu RP
10. Przewodniczący Komisji Finansów Publicznych Sejmu RP
11. Przewodniczący Komisji Budżetu i Finansów Publicznych Senatu RP
12. Przewodniczący Komisji Praw Człowieka i Praworządności Senatu RP
13. Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego
14. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
15. Prokurator Generalny



Minister Sprawiedliwości

BM-VI.0910.11.2023

Warszawa, 10 marca 2026 r.

Pan
Mariusz Haładaj
Prezes
Najwyższa Izba Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,
korzystając z uprawnienia wynikającego z art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli przedstawiam stanowisko Ministra Sprawiedliwości do Informacji o wynikach kontroli nr P/24/031 pn. „Funkcjonowanie Funduszu Sprawiedliwości”.

Dysponent Funduszu Sprawiedliwości (dalej: Dysponent FS) zainicjował już proces legislacyjny w ramach, którego planowane są bardzo istotne zmiany w funkcjonowaniu Funduszu Sprawiedliwości, zgodne z rekomendacjami Najwyższej Izby Kontroli. Obejmują one przede wszystkim decentralizację udzielania pomocy oraz zapewnienie jej koordynacji na poziomie lokalnym. Proponowane jest doprecyzowanie definicji ustawowych, w tym jasne określenie osób uprawnionych oraz form pomocy, a także ustawowe zdefiniowanie działań odnoszących się do przeciwdziałania przyczynom przestępczości. Rozwiązania te aktualnie konsultowane są wewnętrznie oraz z najważniejszymi interesariuszami zewnętrznymi.

Ponadto, Dysponent prowadzi postępowania dotyczące odzyskiwania środków w ramach identyfikowanych nieprawidłowości. Postępowania te są na różnych etapach zaawansowania. Jednocześnie należy zauważyć, że niezależnie od czynności podejmowanych w ramach procedur administracyjnych, część podmiotów, wobec których zastosowano wstrzymanie wypłat środków, podjęła decyzję o dochodzeniu swoich roszczeń na drodze cywilnej, kierując przeciwko Dysponentowi powództwa prawne.

Odnosząc się szczegółowo do nieprawidłowości wskazanych w *wykazie ocen kontrolowanych jednostek* odnoszących się do Ministerstwa Sprawiedliwości (dalej: MS) wyjaśniam:

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

Dysponent FS przyjął wniosek o konieczności dostosowania potencjału kadrowego komórki organizacyjnej obsługującej Dysponenta Funduszu. Podejmowane są wysiłki zmierzające do zapewnienia właściwego stanu osobowego oraz poziomu kompetencji osób zaangażowanych w realizację zadań prowadzonych w ramach Funduszu. W wyniku prowadzonych działań udało się zwiększyć liczbę osób realizujących zadania Dysponenta FS. Aktualnie 41 osób zatrudnionych w Departamencie Funduszy i Nieodpłatnej Pomocy

Prawnej (dalej: DFN) realizuje wyłącznie lub głównie zadania związane z obsługą Dysponenta FS. Należy jednak zaznaczyć, że część zidentyfikowanych trudności w tym obszarze nadal występuje. W drugiej połowie 2025 z Ministerstwa Sprawiedliwości odeszły dwie osoby kierujące kluczowymi dla realizacji zadań wydziałami odpowiedzialnymi za planowanie oraz za prowadzenie konkursów. Dysponent FS ma także trudności w pozyskiwaniu pracowników na wolne etaty czy na zastępstwo za osoby, które przebywają na długotrwałych nieobecnościach. W dużej mierze wynika to z ograniczonej atrakcyjności Funduszu Sprawiedliwości (komórki obsługującej) jako miejsca pracy, co może zniechęcać osoby o wysokich kompetencjach do podjęcia zatrudnienia przy jego obsłudze, a także z niekonkurencyjnych, w porównaniu z innymi urzędami realizującymi podobne zadania, warunków wynagradzania. Działania podjęte w celu zapewnienia bieżącej obsługi FS – w szczególności przeniesienia kadrowe wewnątrz urzędu oraz delegowanie funkcjonariuszy Służby Więziennej do wsparcia realizacji zadań Dysponenta FS – wzmocniły zdolność operacyjną jednostki. Pomimo tego, wciąż pozostają niewypełnione luki kompetencyjne, które wymagają dalszych działań organizacyjnych.

Konieczne jest wskazanie, że możliwość przeznaczenia większych środków na zasób kadrowy Dysponenta FS ograniczona jest przyznanymi Ministerstwu Sprawiedliwości środkami na wynagrodzenia pracowników i urzędników oraz przepisami szczególnymi dotyczącymi zasad zatrudniania pracowników i finansowania wynagrodzeń pracowników zatrudnionych w Ministerstwie Sprawiedliwości.

W związku z powyższym, duża część działań skupia się więc na optymalizacji posiadanych zasobów. Z dniem 23 stycznia 2026 r. Dyrektor Generalny MS zatwierdził zaktualizowany Wewnętrzny regulamin organizacyjny DFN. Skonsolidowano, podzielono i zmieniono zakresy zadań poszczególnych komórek. Rozdzielono funkcje Dysponenta FS, wychodząc naprzeciw kierunkowi wskazanemu przez NIK w wystąpieniu pokontrolnym. Zoptymalizowano procesy zarządzania, wzmocniono mechanizmy kontrolne oraz specjalizację realizowanych zadań w poszczególnych komórkach merytorycznych, zgodnie z zasadą rozdziału funkcji. Zapobieżono tym samym potencjalnemu konfliktowi interesów separując funkcje planowania, kontraktacji, rozliczeń i kontroli.

W następstwie opisanych wyżej działań 41 pracowników DFN wykonuje zadania ukierunkowane wyłącznie lub w przeważającej części na obsługę Dysponenta FS. Warto jednak zaznaczyć, że blisko 15 z tych osób koncentruje się przede wszystkim na prowadzeniu zaległych rozliczeń, a także spraw administracyjnych i egzekucyjnych, co w istotnym stopniu ogranicza ich udział w zadaniach bieżących. W konsekwencji bieżące zadania Dysponenta Funduszu Sprawiedliwości – zwłaszcza w zakresie ogłaszania nowych konkursów oraz powierzania kolejnych działań – wykonywane są przy znacznym obciążeniu zespołów. Odzyskanie pełnej wydolności operacyjnej będzie możliwe po zakończeniu prac związanych z usuwaniem występujących zaległości.

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

Dysponent Funduszu w ramach realizacji zaleceń pokontrolnych NIK wyeliminował zarówno tzw. pozanaborowy tryb powierzania zadań ze środków Funduszu Sprawiedliwości (§ 11 rozporządzenia w sprawie Funduszu), jak również dyskrecyjne

uprawnienie Dysponenta FS do unieważnienia konkursu z innych przyczyn, niż brak wpływu ofert lub odrzucenie wszystkich ofert, a także odmowy przyznania dotacji lub zmiany kwoty dotacji zaproponowanej przez komisję konkursową. Wyłączono również wprowadzoną w 2022 r. możliwość przeznaczania środków FS na zakup nieruchomości.

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

Dysponent FS zrealizował ten wniosek. Na potrzeby ogłoszenia nowych konkursów, opracowano nowe dokumenty konkursowe, w tym wymogi w zakresie realizacji zadań, nowe kryteria konkursowe oraz instrukcje dotyczące zasady oceniania ofert konkursowych.

Oceny merytoryczne ofert konkursowych dokonywane są przez niezależnych od MS ekspertów zewnętrznych, posiadających wiedzę, umiejętności i doświadczenie w dedykowanym obszarze konkursowym. Ponadto wprowadzono karty oceny merytorycznej zawierające precyzyjne informacje na temat ocen w poszczególnych kategoriach zmniejszając jej uznaniowość.

Dysponent przywiązuje istotne znaczenie, zarówno do doświadczenia podmiotu ubiegającego się o realizację zadania, jak i do kompetencji osób zgłaszanych do jego wykonania. Ostateczna ocena oferty w dużej mierze uzależniona jest od jej jakości, traktowanej jako zasadnicze kryterium merytoryczne. W sytuacji, w której oferent nie spełnia minimalnych kryteriów określonych w dokumentacji konkursowej, nie osiąga progu punktowego uprawniającego do dalszej oceny i nie może zostać zakwalifikowany do podziału środków.

W karcie oceny zostały określone konkretne wskazówki dotyczące przyznawanej punktacji w odniesieniu do konkretnych, weryfikowanych kryteriów. Ponadto, karta oceny merytorycznej charakteryzuje się dużym stopniem szczegółowości. Uwzględniono też koncepcję SMART, którą opisano w karcie oceny merytorycznej, aby oceniający, a także oferenci mieli świadomość do zakresu weryfikacji.

Dysponent zidentyfikował ponadto konieczność usystematyzowania wyboru oferty w przypadku uzyskania przez dwie lub więcej ofert takiej samej liczby punktów.

Powyższe wskazuje, że Dysponent FS zdiagnozował problem i uwzględnił przedmiotowy wniosek, co znalazło zastosowanie w trwających i planowanych konkursach.

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

Dysponent zapewnił realizację zasad uczciwej konkurencji w procesach kontraktowania poprzez wprowadzenie mechanizmów, które umożliwiają równoprawne uczestnictwo wszystkich stron w procesie decyzyjnym.

Obecne organizowane konkursy zapewniają zainteresowanym podmiotom równy dostęp do informacji oraz możliwość składania ofert. Ogłoszenie o konkursie publikowane jest odpowiednio wcześniej, a każda strona ma możliwość przedstawienia swoich argumentów, a także wyjaśnienia wątpliwości w sposób formalny, co umożliwia obiektywne rozstrzygnięcie i ewentualną zmianę budzących wątpliwości elementów ogłoszenia.

Dysponent FS przewidział konsultację z zainteresowanymi stronami, w tym z przedstawicielami organizacji. Celem zagwarantowania transparentności informacje dotyczące wyników ofert są publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej.

Zewnętrzna ocena merytoryczna sprawia, że proces kontraktowania jest przejrzysty, otwarty, sprawiedliwy i odporny na ewentualne próby nadużyć, a każda ze stron ma pewność, że jej interesy są respektowane w procesie decyzyjnym.

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

Dysponent FS nie udziela aktualnie nowego wsparcia w zakresie przeciwdziałania przestępczości, stojąc na stanowisku, że wznowienie wsparcia w tym zakresie wymaga doprecyzowania w przepisach.

Prowadzone są aktualnie prace legislacyjne nad zmianą rozporządzenia w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości. Głównym celem projektowanych zmian legislacyjnych jest zwiększenie transparentności wydatkowania środków. W projekcie zaproponowano również zmianę katalogu zadań określonych w § 42 tego rozporządzenia, w ten sposób, aby były one zbieżne z zadaniami określonymi w art. 43 § 8 pkt 4 k.k.w. Celem tego zabiegu jest uniknięcie wątpliwości, jakie zadania powinny być realizowane ze środków dotacji.

Obecnie, jak wskazano we wstępie, prowadzone są prace nad przygotowaniem rozwiązania mającego na celu decentralizację udzielanej pomocy oraz kompleksowe uregulowania sposobów wydatkowania środków FS.

W odniesieniu do wsparcia pokrzywdzonych skorygowano dotychczasowe, nieprecyzyjne opisy zadań konkursowych, eliminując wątpliwości co do celowości finansowania niektórych działań w ramach FS. Ponadto dopracowano zakres kart ocen formalnej oraz merytorycznej, które pozwalają obecnie na szczegółową weryfikację ofert składanych w ramach konkursów, co w praktyce pozwala na bieżące identyfikowanie i eliminowanie potencjalnych nieprawidłowości.

Zmieniono sposób rozliczania kosztów administracyjnych z rozliczenia ryczałtowego na rozliczenie według wydatków rzeczywistych.

Działania te stanowią kontynuację zmian podjętych już w 2024 r., w ramach ogłoszonych konkursów dotyczących Specjalistycznego Ośrodka Wsparcia Pokrzywdzonych – Centrum Pomocy Dzieciom, gdzie wdrożono rozwiązania przeciwdziałające wydatkowaniu środków dotacji na cele niezwiązane z przedmiotem umów dotacji. Dysponent FS doprecyzował tam katalog kosztów administracyjnych, wprowadzając jednocześnie postanowienia umożliwiające ich weryfikację pod kątem ich celowości i racjonalności, w trakcie ich rozliczania. W kolejnych konkursach rozwiązania te podtrzymano.

6. Brak wdrożenia skutecznych rozwiązań zapobiegających powstawaniu konfliktów interesów oraz tworzeniu się mechanizmów korupcyjnych.

Dysponent FS uwzględnił tę ocenę, co częściowo wyjaśniono w odpowiedzi w punkcie 1, wskazując na zmiany organizacyjne, oraz w odpowiedzi w punkcie 4. Ponadto informuję, że wdrożone są standardowe zabezpieczenia przed powstawaniem konfliktu interesów obejmujące, w szczególności zobowiązania do złożenia oświadczenia o braku konfliktu interesów. W umowach dotacji zawarto postanowienia zapobiegające powstawaniu

konfliktów interesów oraz tworzeniu się mechanizmów korupcyjnych, w tym dotyczące zakazu powiązań osobowych.

Ponadto, każdy z ekspertów oraz pracowników biorących udział w ocenie konkursowej ofert zobowiązany jest do złożenia oświadczenia dotyczącego braku konfliktu interesów, obejmującego zarówno ich własną sytuację, jak i ewentualne powiązania osób spokrewnionych z oferentem. W oświadczeniu potwierdza się również, że w okresie dwóch lat przed ogłoszeniem konkursu dana osoba nie pozostawała w stosunku pracy, ani nie wykonywała zlecenia na rzecz podmiotu składającego ofertę.

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

Dysponent FS przyjął wnioski do realizacji. Umowy zostały przeanalizowane i część rozwiązań zostało przeformułowanych. W trwających konkursach m.in. zwiększono sankcje za naruszenia umowy oraz wprowadzono mechanizmy ułatwiające jej wypowiedzenie w przypadku istotnych jej naruszeń. Umowy zabezpieczane są wekslem in blanco wraz z deklaracją wekslową, podpisywanymi przez wykonawców.

Dysponent FS doprecyzował ponadto w umowach sposób wykorzystania zakupionych przez wykonawców środków trwałych po zakończeniu realizacji zadania. Dysponent ma również obecnie możliwość weryfikacji trwałości projektu.

Warto wskazać, że w przypadku powierzania zadań w zakresie udzielania pomocy pokrzywdzonym oraz pomocy postpenitencjarnej w ramach Sieci Pomocy co do zasady nie powstają produkty, dla których można by wymagać trwałości. Co do zasady zadania te polegają na udzielaniu wsparcia, a po zakończeniu jego realizacji, co do zasady, są kontynuowane przez podmiot wybrany w kolejnym naborze.

8. Brak skutecznego nadzoru Dysponenta Funduszu nad realizacją umów dotacji.

Dysponent FS przyjął uwagę i podjął działania mają na celu zapewnienie pełniejszego i efektywniejszego procesu oceny i nadzoru nad realizacją projektów finansowanych z FS. Listy sprawdzające do weryfikacji sprawozdań zostały zmodyfikowane poprzez wprowadzenie dodatkowych pytań odnoszących się do zgodności rzeczowej realizacji projektu oraz poniesionych wydatków z zadaniami i celami FS wskazanymi w art. 43 k.k.w i ogłoszonym konkursie oraz weryfikację ponoszonych wydatków pod kątem zgodności z art. 44 ustawy o finansach publicznych (dalej: ufp).

Wprowadzono szczegółowe wskaźniki realizacji zadania pozwalające na pełniejsze monitorowanie postępów w realizacji. Wprowadzono nowe narzędzie monitorowania udzielanego wsparcia, które w założeniu zwiększają nadzór nad jego zakresem.

W procesie weryfikacji sprawozdań każdorazowo weryfikowany jest poziom osiągniętych wskaźników (rezultatów i produktów projektu) oraz wytworzonych produktów i poniesionych na ten cel wydatków.

Wprowadzono limity czasu pracy personelu Wykonawców celem zapewnienia, że nie dochodzi do podwójnego finansowania realizacji zadań.

9. Brak zapewnienia terminowego rozliczania udzielonych dotacji oraz pozorne wszczynanie postępowań administracyjnych.

Dysponent FS przyjął wniosek, podkreślając przy tym, że skala dotacji pozostających do rozliczenia, w powiązaniu z obecnym potencjałem kadrowym, nadal stanowi istotne wyzwanie dla zachowania terminowości zarówno w obszarze zaległych, jak i bieżących rozliczeń. Obowiązujący roczny cykl kontraktacji skutkuje nagromadzeniem rozliczeń i sprawozdań na początku roku, co przy ich dużym wolumenie oraz różnorodności podejmowanych działań stanowi istotne utrudnienie dla zachowania pełnej rzetelności weryfikacji w ustawowych terminach. Dysponent FS stoi na stanowisku, że rzetelność realizowanych rozliczeń i racjonalne gospodarowania posiadanymi zasobami ma kluczowe znaczenie dla realizacji tego zadania.

Mając na uwadze skalę aktualnych opóźnień przyjęto zbiorczy harmonogram prac mający na celu zintensyfikowanie rozliczania zaległych sprawozdań, celem zamknięcia całego procesu do końca 2026 roku.

W kolejnych umowach dotacji Dysponent FS planuje zmienić schemat rozliczeń tak, aby zapewnić równomiernie obciążenie w trakcie roku, co powinno wpłynąć znacząco na przyspieszenie końcowych rozliczeń i co najmniej zmniejszyć opóźnienia.

Dysponent FS wszczyna nowe postępowania administracyjne w ramach rozliczeń dopiero w przypadku, gdy dotowany podmiot pomimo wezwania nie zwrócił środków nienależnie przyznanych lub nieprawidłowo wykorzystanych. Dysponent FS stoi na stanowisku, że wcześniejsze wszczynanie takich postępowań nie ma podstawy prawnej i – zgodnie z ustaleniem NIK – ma w zasadzie charakter pozorny.

10. Przyjęcie rozwiązań dotyczących kosztów administracyjnych, które nie zapewniały ich racjonalnego i gospodarnego wykorzystania przez beneficjentów dotacji.

Dysponent Funduszu Sprawiedliwości przyjął wniosek i podjął działania ukierunkowane na ograniczenie ryzyka wydatkowania środków dotacji na cele niezwiązane z przedmiotem umów oraz na zapewnienie ich celowości i racjonalności. Szczegółową charakterystykę wdrożonych rozwiązań przedstawiono w punkcie 5. Dodatkowo ograniczono wysokość dopuszczalnych kosztów administracyjnych, uzależniając ich poziom od wartości planowanych wydatków na zadania merytoryczne.

11. Finansowanie ze środków Funduszu działań informacyjno-promocyjnych nieodnoszących się do jego celów.

Działania związane z udzielaniem zamówień – w szczególności w obszarze działań promocyjnych Funduszu – są realizowane zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych oraz z obowiązującymi w Ministerstwie Sprawiedliwości procedurami wewnętrznymi, które zapewniają transparentność i rzetelność prowadzonych postępowań. Działania komunikacyjne zostały ukierunkowane na rzetelne informowanie o dostępności środków Funduszu, ze szczególnym podkreśleniem, że są to znaczące środki publiczne, których rozdysponowaniu towarzyszą jasne i przejrzyste zasady. W tym kontekście planowane jest organizowanie warsztatów dla beneficjentów, w trakcie których omawiane będą konkretne przypadki związane z realizacją obowiązków wynikających z zawartych umów.

Ponadto, zakłada się prezentowanie opinii publicznej zweryfikowanych, rzeczywistych przykładów osób, które uzyskały wsparcie, co ma stanowić potwierdzenie, że państwo

skutecznie realizuje swoje zadania w zakresie pomocy pokrzywdzonym oraz zachęcić osoby potrzebujące do skorzystania z dostępnych form wsparcia.

12. Zawarcie umów promocyjnych z naruszeniem przepisów pzp oraz nierzetelne dokumentowanie wyboru wykonawców.

Postulaty dotyczące rzetelnego dokumentowania zarówno procesu wyboru wykonawców, jak i oceny realizacji umów zostały uwzględnione w ramach doskonalenia procedur obowiązujących w Funduszu Sprawiedliwości.

Zamówienia realizowane w obszarze działań promocyjnych podlegają obecnie procedurom odbiorowym, które przewidują obowiązek szczegółowej weryfikacji zgodności wykonania przedmiotu umowy z jej warunkami oraz założonymi celami.

Ponadto wszystkie zamówienia są prowadzone zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych oraz z procedurami wewnętrznymi Ministerstwa Sprawiedliwości, co zapewnia przejrzystość, rzetelność i zgodność z obowiązującymi standardami.

13. Brak monitorowania efektów oraz całkowitych kosztów działań promocyjnych.

W prowadzonych działaniach promocyjnych wprowadzono mechanizmy pozwalające na weryfikację założonych celów i mierzenie efektów prowadzonych działań za pomocą szczegółowych kryteriów rozliczania (*cost-per-click*) i wskaźników dotarcia do unikalnych użytkowników.

Ocena realizacji wskaźników opiera się na analizie przedłożonej dokumentacji, w tym sprawozdań i raportów powykonawczych (obejmujących niekiedy materiał audiowizualny lub drukowany).

W celu zwiększenia transparentności i efektywności procesu odbioru:

- uszczegółowiono kryteriów oceny wykonania umów promocyjnych;
- ustandaryzowano dokumentację odbiorową;
- zaangażowano komórki merytoryczne w procesie weryfikacji efektów realizacji działań promocyjnych;
- ocena zasięgu i skuteczności kampanii realizowana jest za pomocą narzędzi analitycznych.

14. Ponoszenie kosztów promocji Funduszu w sposób niegospodarny

W trosce o zachowanie najwyższych standardów gospodarności i przejrzystości, trwa proces wzmocnienia mechanizmów kontrolnych i nadzorczych, poprzez m.in.:

- zwiększenie zakresu kontroli wewnętrznych na etapie planowania i realizacji zamówień;
- ujednolicenie i doprecyzowanie wytycznych dotyczących działań promocyjnych finansowanych ze środków Funduszu;
- rozszerzenie obowiązku dokumentowania i raportowania kluczowych decyzji zakupowych;
- kontynuację współpracy z instytucjami kontrolnymi w celu zapewnienia zgodności działań z zasadami przejrzystości i efektywności wydatkowania środków publicznych.

Ponadto, przedstawiam stanowisko odnoszące się do innych, nieporuszonych wyżej, kwestii wynikających z *Informacji o wynikach kontroli*, tj.:

15. Uwagi NIK dotyczące niewydania przez Dysponenta precyzyjnych wytycznych regulujących zasady pomocy udzielanej ze środków Funduszu obywatelom Ukrainy (s. 23).

Odpowiadając na ryzyka wynikające z uproszczonych procedur wprowadzonych w związku z kryzysem humanitarnym, Dysponent podjął działania mające na celu doprecyzowanie zasad weryfikacji statusu osób pokrzywdzonych. Dotychczasowa praktyka, oparta na szerokim stosowaniu przepisów prawa międzynarodowego, wskazała na potrzebę wdrożenia dodatkowych mechanizmów monitorujących, służących zwiększeniu precyzji i spójności stosowanych rozwiązań.

Zmodyfikowany wniosek o udzielenie pomocy oraz planowane zmiany w zakresie pozyskiwania danych dotyczących obywatelstwa beneficjentów mają zapewnić, aby wsparcie kierowane było do osób faktycznie dotkniętych skutkami przestępstw wojennych, przy jednoczesnym zachowaniu pełnej dostępności pomocy dla osób uprawnionych.

16. Brak wdrożenia rozwiązań zmniejszających stan należności (s. 47).

Dysponent FS dostrzega potrzebę wypracowania efektywnych rozwiązań w zakresie zmniejszenia stanu należności oraz usprawnienia procesów związanych z ich monitorowaniem, egzekwowaniem i rozliczaniem. Aktualnie prowadzone są prace analityczne, obejmujące zarówno ocenę dostępnych instrumentów prawnych, jak i analizę możliwych modeli organizacyjnych, które pozwoliłyby na wdrożenie jednolitych i skutecznych procedur w tym obszarze.

17. Zarzut „szacunkowego” charakteru znacznej części informacji prezentowanych w sprawozdaniach z wykonania planu finansowego Funduszu Sprawiedliwości (s.50).

Należy podkreślić, że struktura oraz zakres sprawozdań budżetowych zostały określone w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 29 stycznia 2025 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Dysponent FS przygotowuje sprawozdania zgodnie z zasadami wynikającymi z tego aktu, jak również z przepisów ustawy o finansach publicznych oraz przepisów o rachunkowości.

18. Znaczący wzrost stanu środków na rachunku bankowym Funduszu, który był szczególnie widoczny w 2024 r. i w ocenie NIK wynikał ze wstrzymania udzielania nowych dotacji w 2024 r., co było związane ze zmianą dokonaną w grudniu 2023 r. na stanowisku Dysponenta Funduszu, bądź też wskazywał na trwały brak potencjału Dysponenta do racjonalnego wykorzystywania przychodów Funduszu (s. 52).

Przyrost środków na rachunku FS wynikał z nadzwyczajnych okoliczności jego funkcjonowania po zmianie Dysponenta FS w grudniu 2023 r.

W całym 2024 r. oraz częściowo w 2025 r. działalność Dysponenta Funduszu Sprawiedliwości była w znacznym stopniu ograniczona z uwagi na prowadzone przez różne organy publiczne kontrole, audyty oraz inne czynności weryfikacyjne dotyczące zarówno beneficjentów, jak i systemowych mechanizmów funkcjonowania Funduszu. Priorytetem była ponadto rzetelna analiza ryzyk, weryfikacja prawidłowości wcześniej udzielonych dotacji oraz przygotowanie działań naprawczych – co wymagało czasowego ograniczenia kontraktowania nowych zadań. W tym okresie finansowano zadania podstawowe dotyczące pomocy pokrzywdzonym w ramach Ośrodków Pomocy Pokrzywdzonym oraz pomoc osobom opuszczającym zakłady karne. Kontynuowano finansowanie działań realizowanych przez podmioty, wobec których nie postawiono zarzutów niegospodarności i naruszeń w zakresie przyznania dotacji.

Podkreślenia wymaga, że wzrost stanu środków nie wynikał z braku zamiaru racjonalnego wykorzystania przychodów Funduszu, lecz był konsekwencją odpowiedzialnego podejścia nowego Dysponenta FS, który wstrzymał nowe wydatki do czasu uporządkowania procesów i wdrożenia mechanizmów zapewniających transparentność oraz zgodność z zasadami gospodarności i celowości.

Obecnie wspomniane prace zostały w istotnej części zakończone, a Dysponent FS koncentruje się na planowaniu, ogłaszaniu i kontraktowaniu nowych programów.

Celem Dysponenta FS pozostaje efektywne wykorzystanie zgromadzonych środków, przy jednoczesnym zapewnieniu pełnej przejrzystości oraz wysokiej jakości udzielanej pomocy.

19. W ramach działań DFS/DFN nie podejmowano analizy pomocy udzielanej przez jednostki penitencjarne i kuratorów sądowych i nie uwzględniano ich przy planowaniu i podejmowaniu działań w tym obszarze (s. 156).

Dysponent FS w ramach realizowanego Programu Pomocy Postpenitencjarnej dokonał analizy pomocy udzielonej przez jednostki penitencjarne i kuratorów sądowych.

W następstwie podjęta została decyzja o przesunięciu środków finansowych w ramach w Programu na rzecz sądów i kuratorów. W Programie Pomocy Postpenitencjarnej znajduje się następujące postanowienie: „Do 2025 r. środki przeznaczane na pomoc postpenitencjarną były dzielone w proporcji: 50% dla Służby Więziennej, 26% dla kuratorów sądowych oraz 24% dla organizacji pozarządowych. Wyżej przedstawiony podział był akceptowany przez Radę Główną do Spraw Społecznej Readaptacji i Pomocy Skazanym. W 2025 r. ustalono propozycję nowego podziału środków: 38% dla Służby Więziennej, 38% dla kuratorów sądowych oraz 24% dla organizacji pozarządowych”.

Ponadto, dla kuratorów sądowych Dysponent FS opracował wytyczne, które zostały przekazane do sądów apelacyjnych w zakresie realizacji oferowanego wsparcia i realizacji pomocy w sposób kompleksowy, wykorzystując w ramach przekazanych środków finansowych wszystkie formy pomocy wskazane w Rozporządzeniu.

Wskazane w ramach Programu wskaźniki odnoszą się do większej korelacji działań i współpracy pomiędzy kuratorami, organizacjami pozarządowymi oraz służbą więzienną.

20. W 2024 r. ogłoszono 10 otwartych konkursów na utworzenie Specjalistycznych Ośrodków Wsparcia Pokrzywdzonych – Centrów Pomocy Dzieciom w 10 województwach. Wybrano łącznie pięć ofert, jednak na dzień 30 kwietnia 2025 r.

żadna umowa z wykonawcą nie została podpisana, a tym samym realizacja wskaźnika na 2024 r. wyniosła zero (s. 158).

W ramach ogłoszonych konkursów w roku 2025 zawarto 3 umowy, obejmujące:

- 1) Stowarzyszenie Pomocy Bliźniemu im. Brata Krystyna w Gorzowie Wielkopolskim działa na terenie województwa lubuskiego;
- 2) Częstochowskie Stowarzyszenie „Etoh” działa na terenie województwa śląskiego;
- 3) Fundacja na rzecz Psychoprofilatyki Społecznej – FIL, która działa na terenie woj. Podkarpackiego.

Mając na uwadze całość stanowiska przedstawionego w niniejszym piśmie, Dysponent Funduszu Sprawiedliwości podkreśla, że uwagi oraz wnioski Najwyższej Izby Kontroli stanowią istotny element procesu doskonalenia zarządzania Funduszem Sprawiedliwości. Rekomendacje NIK są spójne z działaniami podejmowanymi przez Dysponenta FS, w celu uporządkowania mechanizmów funkcjonowania FS, zwiększenia transparentności podejmowanych decyzji oraz zapewnienia stabilnych, przewidywalnych i zgodnych z prawem zasad realizacji powierzonych zadań.

Dysponent FS dostrzega wartość wynikającą z przeprowadzonych ustaleń kontrolnych i traktuje je jako ważny impuls do dalszego wzmocnienia nadzoru nad wykorzystaniem środków publicznych oraz podnoszenia efektywności działań podejmowanych na rzecz osób pokrzywdzonych przestępstwem, osób opuszczających jednostki penitencjarne oraz w obszarze przeciwdziałania przestępczości.

Jednocześnie zapewniam, że podejmowane działania będą konsekwentnie ukierunkowane na budowanie przejrzystego, efektywnego i odpornego na nadużycia modelu funkcjonowania Funduszu Sprawiedliwości — odpowiadającego zarówno standardom oczekiwanym przez instytucje kontrolne, jak i potrzebom obywateli korzystających ze wsparcia państwa.

Z wyrazami szacunku
z upoważnienia Ministra Sprawiedliwości
Sławomir Pałka
Podsekretarz Stanu
/podpisano elektronicznie/