



KPB.430.001.2017

Nr ewid. 200/2017/P/17/038/KPB

Informacja o wynikach kontroli

**POMOC OFIAROM PRZESTĘPSTW
W RAMACH FUNDUSZU
POMOCY POKRZYWDZONYM
(FUNDUSZU SPRAWIEDLIWOŚCI)**

**DEPARTAMENT PORZĄDKU
I BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO**

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli

**Pomoc ofiarom przestępstw w ramach Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym
(Funduszu Sprawiedliwości)**

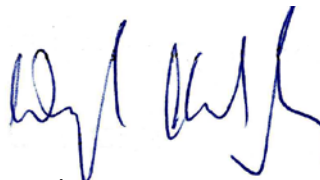
Dyrektor Departamentu
Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego



Marek Bienkowski

Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Wojciech Kutyla

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Krzysztof Kwiatkowski

Warszawa, dnia 29. III . 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	5
2. OCENA OGÓLNA	7
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	8
4. WNIOSKI.....	17
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	18
5.1. Rozwiązania organizacyjno-prawne w zakresie pomocy ofiarom przestępstw	18
5.2. Skuteczność systemu pomocy ofiarom przestępstw	23
5.3. Bariery w korzystaniu z oferowanych przez Państwo form pomocy.....	25
5.4. Prawdliwość i gospodarność wydatków na pomoc ofiarom przestępstw	30
6. ZAŁĄCZNIKI	36
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	36
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	37
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	46
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	47
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	48
6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra	59

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

Fundusz lub FPP	Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej ¹ ;
Minister	Minister Sprawiedliwości;
Dysponent	Dysponent Funduszu – Minister Sprawiedliwości;
Kpk	Kodeks postępowania karnego – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 1904, ze zm.);
Kkw	Kodeks karny wykonawczy – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 665, ze zm.);
Rozporządzenie w sprawie Funduszu	Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 września 2015 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej (Dz. U. poz. 1544, obecnie już nieobowiązujące);
Ustawa o kompensacie	Ustawa z 7 dnia lipca 2005 r. o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych czynów zabronionych (Dz. U. z 2016 r. poz. 325);
Kompensata	Świadczenie pieniężne, o którym mowa w ustawie o państwowej kompensacie;
Pomoc	Wszystkie formy pomocy przysługującej osobom pokrzywdzonym przestępstwem oraz osobom im najbliższym, w tym pomoc materialna, prawna, psychologiczna, medyczna lub rehabilitacyjna;
Pokrzywdzony lub ofiara	Osoba pokrzywdzona przestępstwem, osoba której dobro prawne zostało naruszone lub zagrożone przez przestępstwo lub osoby jej najbliższe;
Wnioskodawca	Podmiot, który wystąpił o pomoc państwa, powołując się na fakt pokrzywdzenia przestępstwem;
Organizacja	Jednostka niezaliczana do sektora finansów publicznych i nie działająca w celu osiągnięcia zysku, o której mowa w art. 43 § 8 pkt 1 kkw;
Beneficjent	Podmiot, który otrzymał pomoc państwa, powołując się na fakt pokrzywdzenia przestępstwem;
Dotacja	Dotacja celowa ze środków FPP na realizację zadań, o których mowa w art. 43 § 8 pkt 1 i 4 kkw;
Konkurs	Otwarty konkurs ofert na realizację zadań FPP, o którym mowa w art. 43 § 9 kkw.

¹ Od 12 sierpnia 2017 r. Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej może używać również nazwy – „Fundusz Sprawiedliwości”.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy ofiary przestępstw otrzymują adekwatną i skuteczną pomoc?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy obowiązujące rozwiązania organizacyjne i prawne umożliwiają skuteczną pomoc ofiarom przestępstw?

2. Czy pomoc ofiarom przestępstw była skuteczna?

Czy istnieją bariery w korzystaniu z oferowanych przez Państwo form pomocy?

4. Czy środki finansowe na pomoc ofiarom przestępstw zostały wykorzystane prawidłowo i gospodarnie?

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Sprawiedliwości

Jednostki objęte badaniem kwestionariuszowym

Rzecznik Praw Obywatelskich

Instytut Wymiaru Sprawiedliwości

Naczelna Rada Adwokacka
Krajowa Izba Radców Prawnych

Jednostki niezaliczane do sektora finansów publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku, w tym stowarzyszenia, fundacje, organizacje i instytucje, otrzymujące dotacje ze środków Funduszu z przeznaczeniem na pomoc pokrzywdzonym przestępstwem

Okres objęty kontrolą 2016–2017 (I połowa)

Jednym z podstawowych zadań państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa swoim obywatelom, tak aby nie stawali się oni ofiarami przestępstw, a w razie gdyby do tego doszło udzielenie im pomocy oraz schwytanie i ukaranie sprawców. Często popełnienie przestępstwa wiąże się z pogorszeniem stanu zdrowia, wyrządzeniem szkody w majątku oraz poczuciem krzywdy osoby, która stała się jego ofiarą. Oczywiście jest, że sprawca przestępstwa powinien być zobowiązany do naprawienia szkód, które swoim bezprawnym działaniem wywołał. Niestety, z różnych względów, nie zawsze jest to możliwe. Wtedy pojawia się pytanie, czy obywatel może liczyć na pomoc w naprawieniu szkód ze strony państwa.

Wiele krajów, w tym Polska, zdecydowało się wprowadzić rozwiązania prawne umożliwiające udzielenie pomocy ofiarom przestępstw przez państwo. Obecnie mogą one teoretycznie korzystać z wielu form pomocy, w tym materialnej, prawnej, psychologicznej, medycznej i rehabilitacyjnej na podstawie przepisów różnych ustaw, w tym m. in. w ramach Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej (zwanego dalej również Funduszem). Według danych przedstawionych przez Ministra Sprawiedliwości, pomoc z tych środków w 2015 r. otrzymało ponad 24 tys. osób². Jednocześnie w 2015 r. Policja zarejestrowała ok. 800 tys. przestępstw. Oczywiście jest, że większość państw, w tym Polska jest w stanie jedynie w ograniczonym stopniu rekompensować szkody spowodowane przestępstwem. Ważne jest więc, aby posiadane środki były jak najlepiej wykorzystywane, a pomoc trafiała do osób, które tej pomocy najbardziej potrzebują. Dlatego też NIK postanowiła się przyjrzeć tej problematyce.

Przeprowadzona w Ministerstwie Sprawiedliwości kontrola obejmowała przede wszystkim funkcjonowanie Funduszu, jako formy pomocy przeznaczonej bezpośrednio dla ofiar przestępstw. W toku kontroli uzyskano również dane dotyczące innych form pomocy ofiarom przestępstw i wydatków na ten cel realizowanych z budżetu państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że celem tej kontroli nie było zbadanie funkcjonowania całego systemu pomocy ofiarom przestępstw, a jedynie konkretnych rozwiązań funkcjonujących w ramach badanego Funduszu. Kontrola ta bowiem dopiero zainicjowała badanie przez NIK tego obszaru. Kolejna kontrola, dotycząca nieodpłatnej pomocy prawnej obecnie trwa. Przedstawienie kompleksowej informacji w tym zakresie będzie więc możliwe dopiero po zakończeniu cyklu kontroli, w ramach tzw. „megainformacji”, czyli dokumentu podsumowującego wyniki szeregu kontroli przeprowadzonych przez NIK w tym obszarze. Tym niemniej jednak, zebrane w wyniku badań kwestionariuszowych materiały i dokonane analizy pozwoliły na zaprezentowanie wstępnych ocen i uwag dotyczących również kwestii o charakterze systemowym.

² Kontrola wykazała, że nie ma pewności, czy liczba ta nie jest zawyżona ze względu na sposób zbierania i przetwarzania danych przez Ministerstwo Sprawiedliwości. Należy również zauważyć, iż brak jest wiarygodnych danych za 2016 r. w związku z niedokonaniem rozliczeń udzielonej pomocy przez Ministerstwo Sprawiedliwości.

WPROWADZENIE

NIK pragnie wyrazić przekonanie, że wyniki przeprowadzonej kontroli oraz rekomendacje zawarte w niniejszej informacji, mimo iż zasadniczo dotyczą funkcjonowania tylko jednego z instrumentów, który może być wykorzystany do zapewnienia pomocy pokrzywdzonym, przyczynią się do poprawy funkcjonowania państwa w tym obszarze, a tym samym poprawy sytuacji osób pokrzywdzonych przestępstwem.

2. OCENA OGÓLNA

Minister Sprawiedliwości nie zapewnił należytej realizacji przez Fundusz zadań w zakresie pomocy osobom pokrzywdzonym, a tym samym adekwatnej i skutecznej pomocy ofiarom przestępstw.

Środki pieniężne zgromadzone na rachunku bankowym i przychody Funduszu pozwalały na zaplanowanie i udzielenie pomocy osobom pokrzywdzonym oraz członkom ich rodzin w znacznie szerszym zakresie, niż faktycznie miało to miejsce w latach 2016–2017. Minister nie posiadał jednakże niezbędnych danych pozwalających na prawidłowe zaplanowanie zarówno wysokości środków przeznaczanych na pomoc pokrzywdzonym, jak i niezbędnych działań w tym zakresie.

Minister nie zapewnił wdrożenia mechanizmów oceny efektywności funkcjonowania Funduszu. Nienależyty był również jego nadzór nad wykorzystaniem środków Funduszu na pomoc pokrzywdzonym, w szczególności nie przeprowadzano kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji z Funduszu i nie rozliczono dotacji udzielonych w 2016 r. oraz nie sporządzono wymaganej informacji o sposobie wykorzystania środków Funduszu za ten rok.

Działania Ministra nie pozwoliły na likwidację barier w dostępie do pomocy ze środków Funduszu. Nieprawidłowa była współpraca w tym zakresie z organizacjami pozarządowymi, które w imieniu państwa udzielały bezpośredniej pomocy pokrzywdzonym. Minister nie podejmował również działań o charakterze edukacyjnym, informacyjnym i szkoleniowym, czego skutkiem była niska rozpoznawalność i wiedza o działalności Funduszu, co w konsekwencji ograniczało możliwości uzyskania pomocy przez osoby pokrzywdzone przestępstwem, dla pomocy którym Fundusz ten został powołany.

Aktualne rozwiązania prawne i organizacyjne nie tworzą spójnego i kompleksowego systemu pomocy ofiarom przestępstw. Pomoc ta jest realizowana przez różne podmioty w ramach odmiennych reżimów prawnych, które nie są ze sobą powiązane. Równolegle finansowane jest utrzymywanie trybów i form pomocy, których zakresy działania pokrywają się w całości lub znacznej części. Jednocześnie zakres gromadzonych danych statystycznych dotyczących wydatków w ramach poszczególnych instytucji pomocowych nie pozwala na ocenę ich celowości i efektywności.

Jednym z głównych źródeł finansowania pomocy ofiarom przestępstw jest Fundusz, z którego środków udzielane są organizacjom pozarządowym dotacje z przeznaczeniem na pomoc pokrzywdzonym przestępstwem i osobom im najbliższym, zwłaszcza pomoc medyczną, psychologiczną, rehabilitacyjną, prawną i materialną. W ocenie NIK potencjał Funduszu, który przy udziale organizacji pozarządowych mógłby być narzędziem kompleksowej i efektywnej pomocy pokrzywdzonym, był dotychczas wykorzystywany w stopniu dalece niewystarczającym. Istnieją poważne wątpliwości, czy problem ten rozwiążą nowe przepisy, wprowadzone nowelizacją ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych³, która weszła w życie z dniem 12 sierpnia 2017 r. Doprowadziły one do znaczącego rozszerzenie zakresu zadań Funduszu, co może skutkować dalszym ograniczeniem realizacji podstawowych zadań, tj. bezpośredniej pomocy pokrzywdzonym przestępstwem oraz pomocy postpenitencjarnej. Umożliwienie przekierowania strumienia środków Funduszu do jednostek sektora finansów publicznych, w tym na ich wyposażenie i inne potrzeby, może w ocenie NIK w znaczący sposób wpłynąć na zakres faktycznej, trafiającej bezpośrednio do pokrzywdzonych pomocy, a tym samym możliwość zapewnienia ofiarom przestępstw adekwatnego i skutecznego wsparcia.

Minister Sprawiedliwości nie zapewnił adekwatnej i skutecznej pomocy ofiarom przestępstw

W Polsce nie stworzono spójnego i kompleksowego systemu pomocy ofiarom przestępstw

³ Ustawa z 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1452).

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Nierzetelnie planowano
i realizowano wydatki
na pomoc
pokrzywdzonym

Ministerstwo nie dysponowało podstawowymi danymi, umożliwiającymi prawidłowe zaplanowanie działań w zakresie pomocy pokrzywdzonym. Nie posiadano m.in. danych o liczbie pokrzywdzonych, liczbie postępowań karnych, w których występowali pokrzywdzeni, liczbie przestępstw uprawniających do ubiegania się o kompensatę i łącznej wartości szkód majątkowych. W ocenie NIK brak m.in. tych danych uniemożliwiał Ministrowi rzetelne zaplanowanie wysokości środków przeznaczanych na pomoc pokrzywdzonym.

W planie finansowym Funduszu na 2016 r. na zadanie świadczenia pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem oraz członkom ich rodzin zaplanowano kwotę 30 000 tys. zł, którą 20 października 2016 r. zwiększono do 101 866 tys. zł. Plan zrealizowano na kwotę 19 715,2 tys. zł (19,4% planu po zmianach), co zdaniem NIK wskazuje na nierzetelne planowanie wysokości środków na to zadanie.

Pomimo że w wynikach badania społecznego zleconego przez Ministerstwo Sprawiedliwości⁴, jako jeden z głównych problemów zidentyfikowano zbyt niską wysokość środków finansowych przeznaczanych na pomoc pokrzywdzonym, łączna wysokość dotacji na 2017 r. została jeszcze bardziej zmniejszona.

W planie finansowym Funduszu na 2017 r. na zadanie świadczenia pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem oraz członkom ich rodzin zaplanowano wprowadzić kwotę 117 950 tys. zł, ale na realizację zadania w roku 2017 podpisano umowy z organizacjami społecznymi jedynie na kwotę 16 360,3 tys. zł (13,9%). Potwierdza to, iż planowanie w kolejnym już roku było obarczone istotnym błędem.

Tymczasem stan Funduszu rokrocznie wzrasta. Na koniec 2016 r. wyniósł on 385 749,7 tys. zł i był o 289 348,4 tys. zł (o 300,2%) wyższy od stanu na początek roku. Natomiast na koniec I kwartału 2017 r. wyniósł 462 796,5 tys. zł i był o 20% wyższy od stanu na koniec roku 2016. Na rachunku bankowym funduszu utrzymuje się duża wartość środków pieniężnych. Na 30 czerwca 2016 r. stan ten wynosił 81 197,5 tys. zł, a na 30 grudnia 2016 r. 156 836,2 tys. zł.

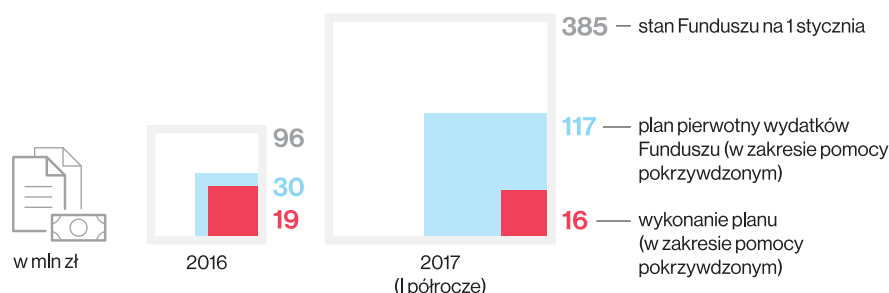
Pomimo tego Dysponent zmniejszył nie tylko ogólną kwotę dotacji, ale też maksymalną kwotę jednostkowej dotacji dla organizacji z 800 tys. zł do 600 tys. zł.

⁴ W grudniu 2015 r. Minister otrzymał zlecony ze środków Funduszu „Raport z badania społecznego dotyczącego oczekiwanych przez osoby pokrzywdzone i członków ich rodzin form pomocy”, przeprowadzonego m.in. wśród przedstawicieli ośrodków udzielających pomocy pokrzywdzonym (17 ośrodków) oraz wśród pokrzywdzonych i członków ich rodzin (1349 ankiet).

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Infografika nr 1

Stan Funduszu, plan wydatków i jego wykonanie w latach 2016–2017 (I półrocze)



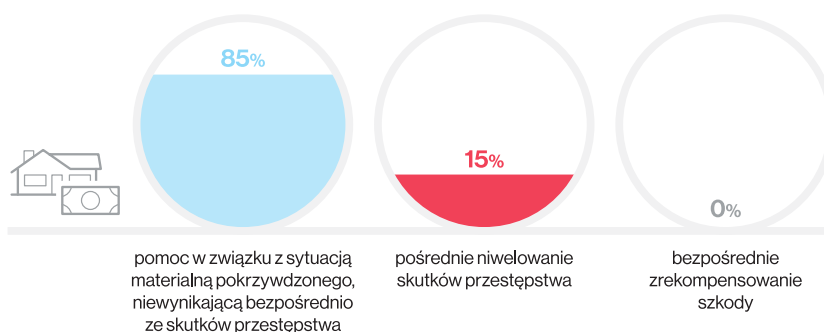
Źródło: Opracowanie własne Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego NIK.

Ze względu na brak rozliczenia dotacji za okres od II do IV kwartału 2016 r. nie było możliwe ustalenie prawidłowości wykorzystania całej kwoty dotacji.

W badanej próbie⁵ 10,3% przypadków nie dotyczyło pokrzywdzenia przestępstwem, ale np. spraw spadkowych, rodzinnych, cywilnych, ubezpieczeń społecznych, egzekucyjnych, eksmisyjnych. W 85,1% przypadków udzielenia pomocy materialnej, miała ona charakter wsparcia w związku z sytuacją materialną (pomoc socjalna), niewynikającą bezpośrednio z popełnionego przestępstwa, a w pozostałych przypadkach prowadziła do pośredniego niwelowania skutków przestępstwa (np. koszty rehabilitacji po wypadku komunikacyjnym). W badanej próbie w ogóle nie wystąpiły przypadki bezpośredniego zrekomensowania szkody (np. wartości skradzionego lub zniszczonego mienia). W 4,4% przypadków dane zawarte we wniosku nie pozwalały na ocenę adekwatności udzielonej pomocy do poniesionej przez pokrzywdzonego szkody, a w 1,6% przypadków pomoc była nieadekwatna do charakteru szkody. Nie stwierdzono przypadków wskazujących na rażące bądź zamierzone nadużycia w ubieganiu się i przyznawaniu pomocy. Jednak ze względu na brak informatyzacji Funduszu i brak stosownych danych we wniosku o udzielenie pomocy, nie było możliwe zidentyfikowanie przypadków niezasadnego pobierania pomocy przez wiele lat, pomimo ustania negatywnych skutków przestępstwa lub pobierania świadczeń w związku z tym samym tytułem z wielu źródeł.

Infografika nr 2

Wydatkowanie środków Funduszu na pomoc materialną



Źródło: Opracowanie własne Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego NIK.

⁵ Przebadano 359 wniosków osób o udzielenie pomocy ze środków Funduszu za rok 2016.

Nie stworzono mechanizmów pozwalających na ocenę efektywności funkcjonowania Funduszu

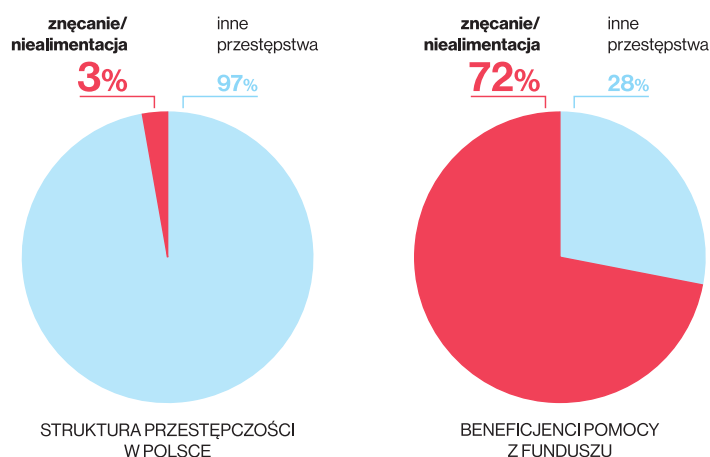
Brak jest mechanizmów pozwalających na ocenę skuteczności pomocy ofiarom przestępstw, w tym pomocy ze środków Funduszu. Aktualne przepisy rozporządzenia Ministra w sprawie Funduszu oraz umowy zawierane z organizacjami nie przewidują uzyskiwania informacji pozwalających na ocenę efektywności udzielonej pomocy. Wzór wniosku nakierowany jest przede wszystkim na dokonanie rozliczenia finansowego dotacji, a nie ocenę skuteczności pomocy. Wnioskodawca może wskazać formę pomocy, jakiej oczekuje, ale formularz nie przewiduje wskazania celu, jaki wnioskodawca chce osiągnąć. W konsekwencji pojedynczy wniosek zawiera informacje o formie i wartości udzielonej pokrzywdzonemu pomocy (i to tylko w danym roku kalendarzowym), ale nie pozwala na ocenę, czy pomoc ta przynosi założone rezultaty.

Sposób gromadzenia danych przez MS nie pozwala na ustalenia rzeczywistej liczby osób, którym udzielono pomocy ze środków Funduszu, pomimo że jest ona przyjętym w ustawie budżetowej miernikiem wykonania planu finansowego funduszu w układzie zadaniowym. W „Informacji o sposobie wykorzystania środków finansowych Funduszu” za 2015 r. w części dotyczącej pomocy pokrzywdzonym podano, że pomocy udzielono 24 134 osobom, przy czym nie można zweryfikować, czy wartość ta odnosi się do unikatowych beneficjentów pomocy, czy też do liczby przypadków udzielenia pomocy, w których ta sama osoba mogła być uwzględniona wielokrotnie. Za 2016 r. informacja taka nie została w ogóle sporządzona.

Głównym beneficjentem pomocy z Funduszu (72% badanej próby) są osoby pokrzywdzone przemocą w rodzinie (art. 207 kodeksu karnego) i uchylaniem się od alimentów (art. 209 kodeksu karnego), pomimo że przestępstwa te stanowią zaledwie ok. 3,3% ogólnej liczby przestępstw w skali roku. Jednocześnie te kategorie pokrzywdzonych uprawnione są do szczególnej pomocy Państwa w trybie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (wydatki w 2016 r. – 37,7 mln zł) i z Funduszu Alimentacyjnego (szacunkowe wydatki ok. 1,5 mld zł w skali roku). Proporcja tej grupy beneficjentów pomocy, do pokrzywdzonych innymi kategoriami przestępstw, jest nieadekwatnie duża do rzeczywistej struktury przestępczości.

Wykres nr 1

Struktura beneficjentów pomocy z Funduszu a struktura przestępczości w Polsce



Źródło: Opracowanie własne Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego NIK.

Nadzór Ministra Sprawiedliwości nad Funkcjonowaniem Funduszu był niewystarczający. Wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 152 ust. 2 i 3 ustawy o finansach publicznych i art. 43 § 14 kkw, Minister nie rozliczył udzielonych w 2016 r. dotacji i nie przeprowadził kontroli prawidłowości ich wydatkowania. Dysponent nie zatwierdził sprawozdań za II, III, IV kwartał 2016 r., ani nie ustalił kwoty podlegającej zwrotowi do budżetu, pomimo że organizacje przedłożyły sprawozdania z wykorzystania dotacji. Zaniechanie to stanowi czyn określony w art. 8 ust. 2 i 3 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁶. W księgach rachunkowych Funduszu widnieje kwota 18 907 344,91 zł z tytułu nierozliczonych dotacji udzielonych za rok 2016 na realizację zadań w zakresie pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem oraz członkom ich rodzin.

Nadzór Ministra nad działalnością Funduszu był niewystarczający

Zgodnie z § 38 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 29 września 2015 r. w sprawie Funduszu oraz § 7a ust. 1 pkt 1 Regulaminu Organizacyjnego MS, do 30 kwietnia 2017 r. Dysponent zobowiązany był do opracowania informacji o sposobie wykorzystania środków Funduszu w zakresie pomocy pokrzywdzonym za 2016 r. Informacja taka nie została sporządzona. Minister nie przedstawił kontrolerom danych dotyczących sposobu wykorzystania dotacji, w szczególności kwot środków wykorzystanych na poszczególne formy pomocy oraz na koszty administracyjne organizacji, tj. według struktury określonej w załączniku do Rozporządzenia.

Dysponent Funduszu nie sformułował reguł, wytycznych czy wskazówek odnośnie do przesłanek, jakimi powinny kierować się organizacje przy wyborze formy, wartości i czasu trwania oferowanej pomocy. W szczególności Dysponent nie formułował wytycznych, jaką stosować metodologię w celu ustalenia stanu majątkowego pokrzywdzonego i w jakim stopniu brać ją pod uwagę przy ustaleniu maksymalnej wartości pomocy.

Brak informatyzacji Funduszu nie tylko komplikuje wymianę informacji pomiędzy organizacjami a Ministerstwem, ale również nie pozwala na zidentyfikowanie ewentualnych nadużyć w pobieraniu pomocy materialnej. W praktyce nie jest możliwe zweryfikowanie, od jak dawna dana osoba pobiera pomoc materialną, czy nie otrzymuje jej jednocześnie w wielu punktach i czy łączna jej wartość nie przekroczyła wartości samej szkody wyrządzonej przestępstwem.

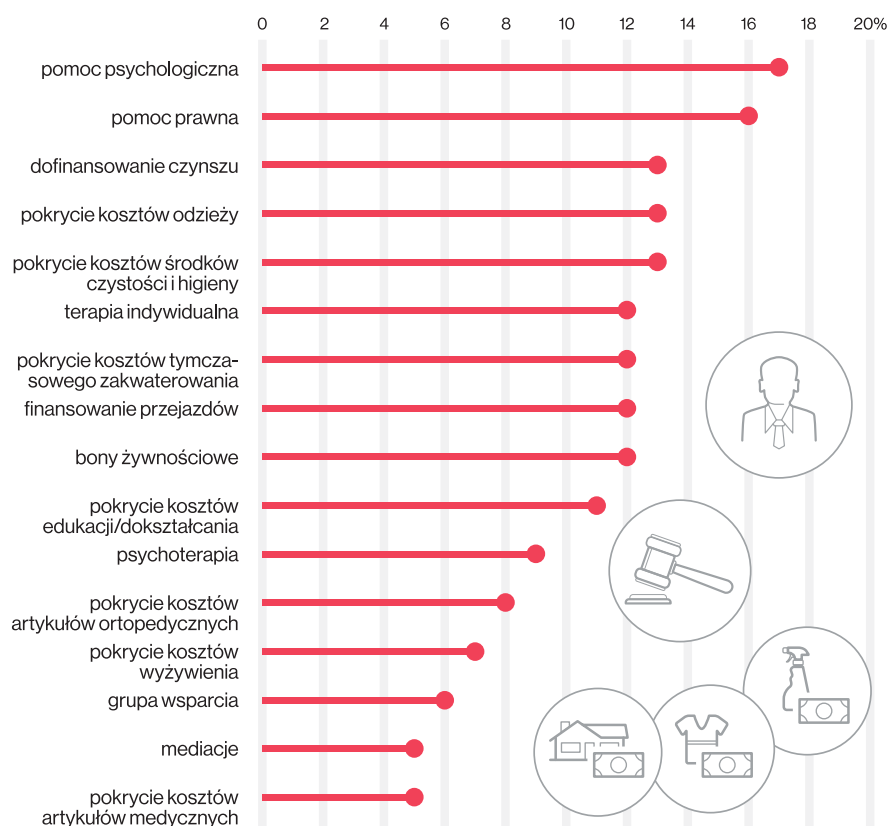
W okresie 2016 – I poł. 2017 r. Minister nie przeprowadzał i nie zlecał przeprowadzenia badań naukowych lub analiz w zakresie pomocy pokrzywdzonym. W grudniu 2015 r. Minister otrzymał zlecony ze środków Funduszu „Raport z badania społecznego dotyczącego oczekiwanych przez osoby pokrzywdzone i członków ich rodzin form pomocy”, przeprowadzony m.in. wśród przedstawicieli ośrodków udzielających pomocy pokrzywdzonym (17 ośrodków) oraz wśród pokrzywdzonych i członków ich rodzin (1349 ankiet). Wyniki raportu zostały w marginalnym stopniu wykorzystane przy planowaniu i realizacji zadań Funduszu.

⁶ Dyrektor Generalny MS pismem z 17 maja 2017 r. zawiadomił Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Sprawiedliwości o naruszeniu przez Dyrektora Departamentu Spraw Rodzinnych i Nieletnich dyscypliny finansów publicznych w związku z niezrealizowaniem obowiązku rozliczenia dotacji.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Infografika nr 3

Najbardziej oczekiwane przez pokrzywdzonych formy pomocy



Źródło: „Raport z badania społecznego dotyczącego oczekiwanych przez osoby pokrzywdzone i członków ich rodzin form pomocy”, PBS sp. z o. o./Ministerstwo Sprawiedliwości.

Zasady funkcjonowania Funduszu negatywnie wpływają na zakres i skuteczność pomocy dla osób pokrzywdzonych

Wprowadzone zasady funkcjonowania Funduszu ograniczają zakres i skuteczność pomocy udzielanej osobom pokrzywdzonym. Wyniki przywoływanego wcześniej badania społecznego, wskazujące na liczne trudności w funkcjonowaniu organizacji, nie zostały w praktyce wykorzystane przy określeniu warunków kolejnych konkursów na udzielenie dotacji. Utrzymywane są liczne wymogi biurokratyczno-sprawozdawcze, które znacząco obciążają organizacje, natomiast Ministerstwo nie posiada zasobów kadrowych pozwalających choćby w minimalnym stopniu zweryfikować prawidłowość przekazywanej dokumentacji. Należy wskazać na następujące, najważniejsze problemy:

1. Niska jest rozpoznawalność Funduszu. Najczęstszym źródłem informacji o jego istnieniu i działalności nie są właściwe instytucje, ale rodzina i znajomi. Brak jest wiedzy o oferowanym przez organizacje wsparciu również w środowiskach lokalnych. Forma, w jakiej podczas pierwszego przesłuchania – wśród wielu innych pouczeń – przekazywana jest pokrzywdzonemu informacja o dostępnych formach pomocy, nie spełnia w praktyce funkcji informacyjnej. Brak jest skutecznych akcji informacyjnych i promocyjnych. W rezultacie liczba beneficjentów pomocy jest ograniczona i nie zawsze trafia ona do najbardziej potrzebujących.

Fragment tekstu pouczenia pokrzywdzonego o możliwości ubiegania się o kompensatę i pomoc z Funduszu

„(...) 14. Pokrzywdzony będący obywatelem polskim lub obywatelem innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej może się ubiegać o państwową kompensatę na zasadach określonych w ustawie z dnia 7 lipca 2005 r. o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych przestępstw. (...) 17. Pokrzywdzony i jego najbliżsi mogą otrzymać pomoc medyczną, psychologiczną, rehabilitacyjną, prawną oraz materialną w Sieci Pomocy dla Osób Pokrzywdzonych Przestępstwem (art. 43 § 8 pkt 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (...)).”

Źródło: Dz. U. z 2015 r. poz. 848.

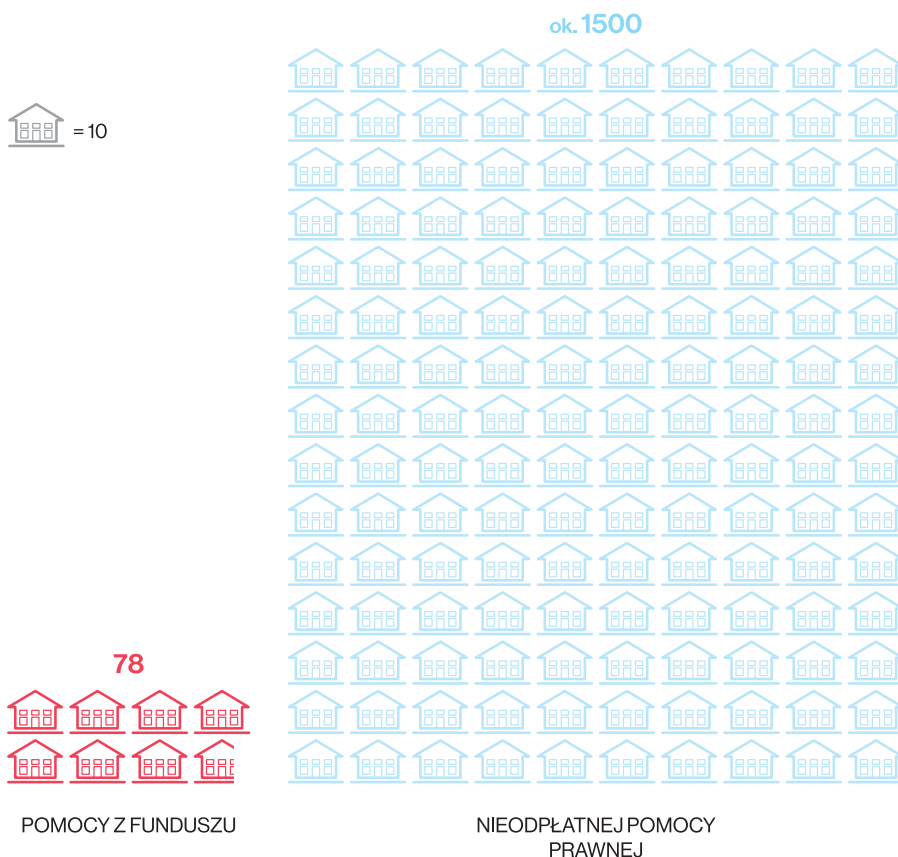
2. Wniosek, który zobowiązany jest wypełnić pokrzywdzony ubiegający się o pomoc (nie tylko materialną) z Funduszu, wymaga podania licznych danych osobowych (imię i nazwisko, PESEL, adres, informacje o stanie rodzinnym i dochodzie na członka rodziny oraz opis przestępstwa), a każdorazowe otrzymanie pomocy (również psychologicznej, psychiatrycznej i prawnej) musi być przez pokrzywdzonego pokwitowane. Dla ofiar pewnych kategorii przestępstw, które nie ubiegają się o pomoc materialną, a jedynie o wsparcie specjalisty, podawanie powyższych danych (zwłaszcza w formie pisemnej) może stanowić wtórną wiktymizację, zniechęcającą do ubiegania się o pomoc. O ile zrozumiałe jest podawanie pełnych danych przez osoby ubiegające się o pomoc materialną, o tyle znacznie mniej uzasadnione jest oczekiwanie podawania takich danych przez ofiary przestępstw, np. przeciwko wolności seksualnej i obyczajności oraz przeciwko rodzinie i opiece. Dla porównania przepisy dotyczące udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej (obejmującej nie tylko sprawy karne) zapewniają beneficjentom anonimowość (poza obowiązkiem okazania dokumentów potwierdzających uprawnienie do uzyskania pomocy).
3. Obecnie każda organizacja stosuje własne kryteria udzielania pomocy, w konsekwencji osoby znajdujące się w praktycznie identycznej sytuacji, w różnych częściach kraju mogą otrzymać zupełnie odmienne rodzaje wsparcia. Brak jest regulacji lub wytycznych określających, jak długo dana osoba może pobierać pomoc, a jej udzielanie nie jest uwarunkowane zgłoszeniem przestępstwa. Rozwiązaniem mogłoby być określenie maksymalnego czasu, przez jaki ofiara może pobierać pomoc materialną bez zgłoszenia przestępstwa, a udzielanie pomocy w większym wymiarze powinno być uwarunkowane podjęciem przez pokrzywdzonego stosownych kroków prawnych w celu poprawy sytuacji (np. zgłoszenie przestępstwa, wystąpienie o odszkodowanie, etc.). Brak jest również regulacji limitującej czas i wartość udzielanej pomocy materialnej, np. do określonej kwoty lub do momentu uzyskania naprawienia szkody. Podkreślenia wymaga, że w badanej próbie z łącznych środków przeznaczonych na pomoc materialną, aż 77,7% tej kwoty przeznaczono *de facto* na wsparcie w związku z trudną sytuacją materialną pokrzywdzonego, a nie w związku z bezpośrednimi skutkami przestępstwa (85,1% przypadków).

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

4. Dla osób znajdujących się w wyniku przestępstwa w szczególnie trudnej sytuacji, np. osób wymagających rehabilitacji w wyniku ciężkiego uszczerbku na zdrowiu, wartość pomocy nie jest ustalana stosownie do faktycznych potrzeb ofiar i aktualnego stanu środków pieniężnych Funduszu, lecz limitowana jest całkowitą kwotą dotacji, jaką otrzymuje wybrana organizacja w danym roku z przeznaczeniem dla wszystkich wnioskodawców.
5. W 2017 r. prawie czterokrotnie (do 78) zmniejszyła się liczba punktów pomocy pokrzywdzonym. Były one zlokalizowane głównie w miastach wojewódzkich i większych ośrodkach miejskich. Dla porównania w ramach systemu nieodpłatnej pomocy prawnej funkcjonuje prawie 1500 punktów, co najmniej dwa w każdym powiecie. Spadek liczby punktów pomocy pokrzywdzonym był spowodowany zmniejszeniem kwoty dotacji dla organizacji społecznych (zarówno ogólnej kwoty, jak i maksymalnej przypadającej na jedną organizację), a przede wszystkim wprowadzeniem wymogu prowadzenia wyłącznie ośrodków stacjonarnych, czynnych co najmniej przez 39 godzin w tygodniu.

Infografika nr 4

Liczba punktów pomocy z Funduszu a punktów nieodpłatnej pomocy prawnej w całej Polsce



Źródło: Opracowanie własne Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego NIK.

6. Zlikwidowano możliwość udzielania specjalistycznej pomocy (prawnej, psychologicznej, psychiatrycznej) za pomocą środków komunikacji na odległość (telefon, internet). W połączeniu z likwidacją znacznej liczby placówek ograniczyło to dostęp do pomocy, szczególnie dla osób zamieszkających w gorzej skomunikowanych regionach kraju.

7. W 2017 r. Dysponent wprowadził wymóg udzielania pomocy materialnej, bez względu na jej wartość, w formie zwrotu poniesionych wydatków przelewem na rachunek bankowy, dopuszczając odstępstwa jedynie w szczególnie uzasadnionych przypadkach po uzyskaniu zgody Dysponenta. Wymóg taki stanowi barierę dla osób, które nie mają rachunku bankowego lub nie mają do niego dostępu ze względu na sytuację rodzinną. Wątpliwości budzi też jego zasadność w przypadku zwrotu niewielkich kwot – np. kosztów dojazdu.

Należy podkreślić, iż wskazanych powyżej barier nie należy traktować wprost jako nieprawidłowości w rozumieniu ustawy o NIK. Możliwe jest bowiem wprowadzanie różnych rozwiązań organizacyjno-prawnych mających na celu zapewnienie właściwej organizacji procesu udzielania pomocy i kontroli nad wydatkowaniem środków publicznych. Należy jednakże mieć na uwadze, iż wprowadzane rozwiązania nie powinny negatywnie wpływać na możliwość realizacji podstawowego celu dla którego został powołany Fundusz, to jest zapewnienia realnej, skutecznej pomocy ofiarom przestępstw.

Ostatnia nowelizacji przepisów dotyczących Funduszu⁷ może, w ocenie NIK, przyczynić się do ograniczenia środków przeznaczanych na bezpośrednią pomoc pokrzywdzonym, która, jak wskazują na to dostępne dane, już dziś jest niewystarczająca.

Nowelizacja przepisów dotyczących funkcjonowania Funduszu może ograniczyć bezpośrednią pomoc dla pokrzywdzonych

W konsekwencji dokonanych zmian środki zgromadzone w Funduszu będą mogły być przeznaczane dla organów np. prowadzących postępowania karne (m.in. sądów, prokuratury, policji), w tym na finansowanie robót budowlanych czy zakup środków transportu lub wyposażenia. W niektórych przypadkach środki Funduszu będą mogły być rozdysponowane do jednostek sektora publicznego nawet poza – i tak uproszczoną – procedurą naboru wniosków. Ze środków Funduszu pokrywane też będą koszty jego funkcjonowania, np. pensje dla pracowników, systemy informatyczne, wyposażenie itp. Umożliwienie przekierowania strumienia środków Funduszu do jednostek sektora finansów publicznych, w tym na ich wyposażenie i inne potrzeby, może negatywnie wpływać na zakres faktycznej, bezpośredniej pomocy udzielanej pokrzywdzonym⁸. Należy zauważyć, iż obecny stan Funduszu (0,46 mld zł na koniec I kwartału 2017 r.) stanowi ułamek środków corocznie przeznaczanych na funkcjonowanie organów ścigania, m. in. Policji (budżet na 2017 r. – 8,91 mld zł) i prokuratury (budżet na 2017 r. – 2,26 mld zł) oraz na programy modernizacyjne (np. Program Modernizacji Służb Mundurowych na lata 2017–2020 – 9,2 mld zł). W ocenie NIK istnieje więc realne niebezpieczeństwo, że przeznaczenie środków z Funduszu⁹ na wsparcie działań szeroko rozumianych organów ścigania

⁷ Ustawa z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw Dz. U. z 2017 r. poz. 1452. Przepisy weszły w życie z dniem 12 sierpnia 2017 r.

⁸ Podobne stanowisko zaprezentowała Helsińska Fundacja Praw Człowieka i Stowarzyszenie Interwencji Prawnej w piśmie skierowanym 4 września 2017 r. do Ministra Sprawiedliwości (znak 2017/MPL).

⁹ Zwłaszcza w kontekście faktu, iż obecny wysoki stan środków finansowych Funduszu został spowodowany m.in. poprzez znacznie niższe od wpływów wydatki Funduszu w latach ubiegłych.

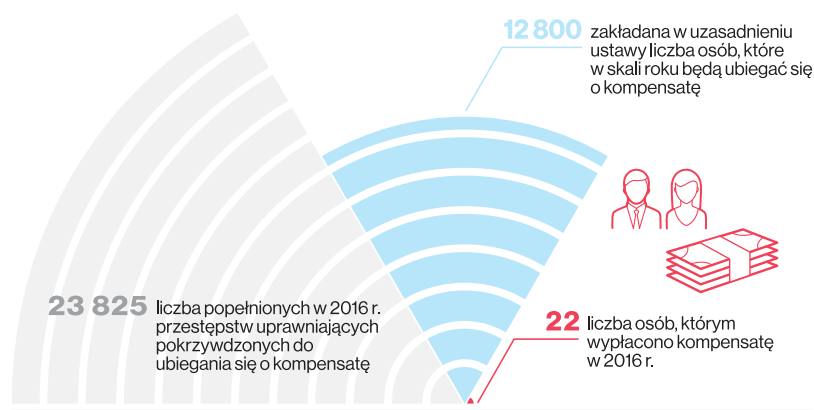
i wymiaru sprawiedliwości nie będzie miało istotnego znaczenia dla ich funkcjonowania (niezależnie od tego, że to funkcjonowanie powinno być finansowane z innych źródeł), a może znacząco ograniczyć zakres trafiającej bezpośrednio do ofiar przestępstw pomocy, która, jak wskazują na to dostępne dane, już dziś jest niewystarczająca.

**W Polsce
nie stworzono
spójnego systemu
pomocy ofiarom
przestępstw**

W ocenie NIK niewielka część ofiar przestępstw, w stosunku do skali przestępczości, otrzymuje z Funduszu adekwatną i skuteczną pomoc w oferowanych przez Państwo formach, pomimo że obowiązujące rozwiązania prawne oraz posiadane środki finansowe umożliwiałyby objęcie pomocą znacznie większego kręgu pokrzywdzonych. Liczne bariery, głównie organizacyjne i praktyczne, ograniczają zarówno krąg beneficjentów pomocy, jak i jej skuteczność. Brak jest metodologii pozwalającej na ocenę efektywności wydatkowania środków (bezpośredniego i pośredniego) na pomoc ofiarom przestępstw w różnych, niekomplementarnych i niekompatybilnych wobec siebie trybach ustawowych. Wątpliwości też budzi skuteczność niektórych rozwiązań w praktyce. Przykładowo ustawa o kompensacie państwowej, która w założeniu miała stanowić wsparcie dla ponad 12 tys. ofiar najcięższych przestępstw przeciwko życiu i zdrowiu w skali roku, w praktyce nie funkcjonuje. Kompensatę otrzymuje ok. 30 osób rocznie. Natomiast w przypadku wszystkich pokrzywdzonych otrzymujących pomoc prawną w różnych trybach, aktualne przepisy nie gwarantują, że sprawą na każdym jej etapie będzie zajmował się ten sam prawnik, co może utrudnić prawidłowe zabezpieczenie interesów i uprawnień pokrzywdzonego.

Infografika nr 5

Zakładana a rzeczywista liczba osób, którym w skali roku wypłacono kompensatę



Źródło: Opracowanie własne Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego NIK.

4. WNIOSKI

- 1) Należy dokonać gruntownej analizy aktualnie obowiązujących przepisów, w celu stworzenia spójnego i efektywnego modelu pomocy ofiarom przestępstw oraz wyeliminować zbędne ponoszenie kosztów utrzymywania trybów pomocy powielających swoje funkcje.
- 2) Należy wzmocnić współpracę instytucji publicznych i organizacji udzielających pomocy pokrzywdzonym, w celu zapewnienia szybkiej wymiany informacji i zapewnienia kompleksowego wsparcia ofiarom przestępstw.
- 3) Wskazane byłoby ustawowe upoważnienie Ministra Sprawiedliwości do określenia warunków i trybu udzielania ze środków Funduszu pomocy pokrzywdzonym, z uwzględnieniem poziomu i dynamiki przestępczości oraz określenia form, warunków i wartości pomocy oraz z uwzględnieniem rodzaju przestępstwa, którego ofiarą padł pokrzywdzony i stanu sprawy.
- 4) Należy spowodować, aby organy ścigania i sądy przekazywały pokrzywdzonym w sposób zrozumiały informacje o dostępnych formach pomocy, ze wskazaniem właściwych terytorialnie siedzib instytucji pomocowych. Należałoby rozważyć takie zorganizowanie pomocy dla osób pokrzywdzonych, aby mogły one uzyskać informacje o wszystkich możliwych formach pomocy w jednym miejscu.
- 5) Wskazane byłoby podjęcie działań w celu wypracowania jednolitych na terenie kraju standardów udzielania pomocy pokrzywdzonym, które ułatwiłyby podmiotom udzielającym pomocy podjęcie decyzji o formie, wartości i czasie udzielania pomocy, w zależności od charakteru przestępstwa i sytuacji indywidualnej pokrzywdzonego.
- 6) Należy zminimalizować zbędne obowiązki biurokratyczne wobec organizacji ubiegających się o dotacje i udzielających pomocy ze środków Funduszu.

Rada Ministrów,
Minister Sprawiedliwości

Wniosek de lege ferenda

Minister
Sprawiedliwości

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Rozwiązania organizacyjno-prawne w zakresie pomocy ofiarom przestępstw

Stan organizacyjno-
-prawny

Obowiązujące w okresie objętym kontrolą rozwiązania organizacyjne i prawne nie były rezultatem spójnej i kompleksowej polityki państwa w dziedzinie pomocy ofiarom przestępstw.

Podstawowymi aktami prawnymi dotyczącymi pomocy pokrzywdzonym są¹⁰:

- kodeks karny wykonawczy (kkw) wraz z rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 września 2015 r. w sprawie Funduszu (wydatki w 2016 r. – 19,7 mln zł), a od dnia 20 września 2017 r. – rozporządzeniem z 13 września 2017 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości;
- ustawa z 7 lipca 2005 r. o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych czynów zabronionych (wydatki w 2016 r. – 197 tys. zł, szacunkowe wydatki na obsługę – ok. 26 mln zł rocznie¹¹).

Przepisy kkw bardzo szeroko określają zarówno krąg uprawnionych do otrzymania pomocy, jak i katalog jej form, w tym pomoc medyczną, psychologiczną, rehabilitacyjną, prawną i materialną.

Szczególna kategoria pokrzywdzonych, jaką są ofiary przemocy domowej, może ubiegać się o pomoc w ramach ustawy z 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, m.in. w formie poradnictwa medycznego, psychologicznego, prawnego, socjalnego i zapewnienia schronienia oraz udzielenia pomocy w uzyskaniu mieszkania (wydatki w 2016 r. – 37,7 mln zł, z czego 15,9 mln zł z budżetu państwa).

Kolejna szczególna kategoria, jaką są ofiary niealimentacji, może ubiegać się o pomoc z Funduszu Alimentacyjnego w ramach ustawy z 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (szacunkowe wydatki w 2016 r. – 1,5 mld zł).

Ofiary przestępstw, spełniające określone przesłanki (m. in. wiek do 26 lat lub powyżej 65 lat, uprawnienie do zasiłku socjalnego, posiadanie Karty Dużej Rodziny), mogą korzystać z pomocy prawnej w ramach ustawy z 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej (wydatki w 2016 r. – 94 mln zł). W badanej próbie 22,5% osób, które korzystały z pomocy prawnej w ramach Funduszu, było jednocześnie uprawnionych do otrzymania nieodpłatnej pomocy prawnej z racji wieku.

W toku postępowania karnego pokrzywdzony może ubiegać się o przyznanie pomocy profesjonalnego pełnomocnika (adwokata lub radcy prawnego) z urzędu, jeżeli wykaże, że nie jest w stanie ponieść kosztów obrony bez uszczerbku dla niezbędnego utrzymania siebie i rodziny (wydatki w 2016 r. na pomoc z urzędu – 70,9 mln zł, przy czym brak danych, w jakim stopniu kwota ta została wykorzystana na sfinansowanie pełnomocników osób pokrzywdzonych).

¹⁰ Szczegółowo stan prawny został przedstawiony w pkt 6.2. Analiza Stanu Prawnego i Uwarunkowań Organizacyjno-Ekonomicznych.

¹¹ Zgodnie z danymi przyjętymi w uzasadnieniu do nowelizacji ustawy z 2005 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wytyczne dotyczące uprawnień pokrzywdzonych formułuje Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z 25 października 2012 r. ustanawiająca normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw¹² (dalej: Dyrektywa).

Osoba pokrzywdzona, spełniająca stosowne warunki, może poszukiwać pomocy w każdym z tych trybów. Chociaż założeniem jest, że pomocy ze środków Funduszu nie udziela się w takim zakresie, w jakim została ona udzielona z innych źródeł to jednak brak informatyzacji Funduszu oraz systemu wymiany informacji pomiędzy podmiotami realizującymi zadania związane z pomocą, powoduje, że żaden z tych podmiotów nie dysponuje zagregowanymi danymi o pomocy jaka faktycznie została udzielona konkretnej osobie. Jest to o tyle istotne, że skorzystanie z tej samej formy pomocy w jednym trybie nie wyłącza uprawnień do dalszego korzystania z niej w pozostałych trybach, a podmioty udzielające pomocy ani nie mają informacji o korzystaniu przez pokrzywdzonego z innych trybów, ani o łącznej wartości pomocy udzielonej z tytułu pokrzywdzenia danym przestępstwem.

Infografika nr 6

Oferowane przez państwo formy pomocy ofiarom przestępstw (schemat poglądowy)



Źródło: Opracowanie własne Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego NIK.

¹² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z dnia 25 października 2012 r. ustanawiająca normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępująca decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW (Dz. Urz. UE L 315 z 14.11.2012, s. 57).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

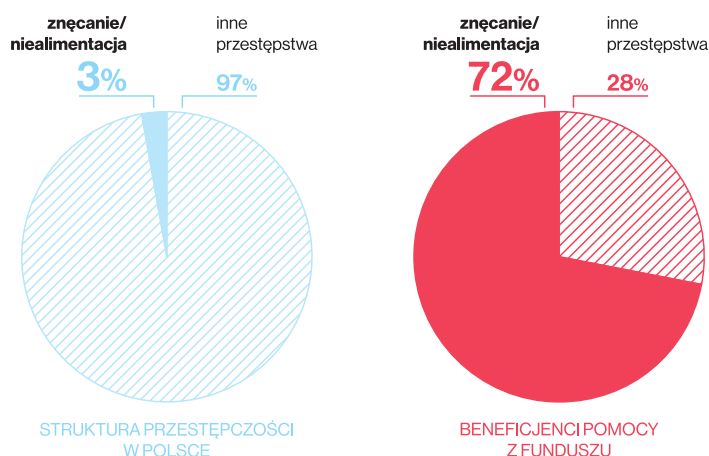
Przykładowo uprawniona do zasiłku socjalnego lub w wieku do 26 lat ofiara przemocy domowej, nieotrzymująca zasądzonych alimentów, może jednocześnie uzyskać świadczenie alimentacyjne z Funduszu Alimentacyjnego; poradę prawną w gminnym (miejskim) ośrodku wsparcia, w punkcie nieodpłatnej pomocy prawnej, w ośrodku pomocy dla osób pokrzywdzonych przestępstwem, pełnomocnika z urzędu w postępowaniu karnym; schronienie w gminnym (miejskim) ośrodku wsparcia lub ośrodku interwencji kryzysowej, pokrycie kosztów zakwaterowania i pomoc materialną (pokrywanie kosztów świadczeń zdrowotnych i lekarstw, szkoleń i kursów, żywności lub bonów żywnościowych, odzieży, środków czystości i higieny osobistej, zorganizowanego wyjazdu uprawnionego małoletniego) ze środków Funduszu.

Główni beneficjenci pomocy

W badanej próbie 359 przypadków udzielania pomocy ze środków Funduszu ofiary znęcania i niealimentacji stanowiły 72% beneficjentów pomocy, pobierając 83% ogólnej kwoty przeznaczonej na pomoc materialną, a czas poświęcony na udzielaną im pomoc prawną i psychologiczną stanowił odpowiednio 73% i 81% ogólnego czasu poświęconego wszystkim pokrzywdzonym. Dla porównania przestępstwo znęcania stanowiło 2% (15 002 zgłoszenia), a niealimentacji – 1,3% (9 391 zgłoszeń) ogólnej liczby przestępstw zarejestrowanych w 2016 r. Ofiary przestępstw przeciwko mieniu stanowiły 7,5% przypadków, a ofiary wypadków komunikacyjnych zaledwie 3,1% badanej próby. Stan ten może wskazywać z jednej strony na nieskuteczność funkcjonowania ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, z drugiej zaś na brak wiedzy o działalności Funduszu wśród ofiar innych przestępstw.

Wykres nr 2

Struktura przestępczości w Polsce w 2016 r.



Źródło: Opracowanie własne Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego NIK.

Warunki uzyskania pomocy

Przepisy dotyczące pomocy ze środków Funduszu są bardzo liberalne w kwestii przesłanek udzielenia pomocy i jej wysokości, natomiast przepisy ustawy o kompensacie są w tym względzie tak rygorystyczne, że czynią ją w praktyce martwą.

Zgodnie z art. 43 § 8 pkt 1 kkw do uzyskania pomocy z Funduszu uprawnione są osoby pokrzywdzone i osoby im najbliższe¹³, a ustawa nie uzależnia tego uprawnienia od typu przestępstwa, którego ofiarą padł pokrzywdzony, ani nie ogranicza okresu, jaki upłynął od chwili przestępstwa lub ujawnienia szkody. Przepisy te nie ograniczają również wysokości przyznawanej pomocy. W konsekwencji krąg uprawnionych do pomocy z Funduszu jest bardzo szeroki. Zgodnie bowiem z art. 43 § 13 kkw pomocy nie przyznaje się w takim zakresie, w jakim została ona udzielona z innych źródeł, jednakże nie wyklucza to uzyskania przez beneficjenta takiej pomocy *post factum*, np. w formie odszkodowania z ubezpieczenia, bez obowiązku zwrotu udzielonej już pomocy. O formie i wysokości pomocy decydują pracownicy organizacji udzielającej pomocy.

Natomiast ustawa o kompensacie definiuje (art. 2 pkt 3 w zw. z art. 2 pkt 2) uprawnionego do jej otrzymania jako osobę, która na skutek czynu zabronionego doznała ciężkiego uszczerbku na zdrowiu, naruszenia czynności narządu ciała lub rozstroju zdrowia, trwających dłużej niż 7 dni (ofiara) oraz w przypadku śmierci ofiary – małżonek lub osoba pozostająca z ofiarą we wspólnym pożyciu, wstępnego lub zstępnego ofiary oraz osobę pozostającą z ofiarą w stosunku przysposobienia (osoba najbliższa). Występuje więc zarówno ograniczenie co do zamkniętego katalogu czynów, jak i wymóg nastąpienia określonego skutku przestępstwa, a z kręgu osób uprawnionych, w porównaniu z Funduszem, m.in. wyłączono rodzeństwo ofiary. Wprowadzono ograniczenie czasowe na złożenie wniosku o kompensatę do 3 lat od ujawnienia się skutków czynu zabronionego (poprzednio: przestępstwa), lecz nie dłużej niż 5 lat od jego popełnienia (art. 8 ust. 5). Maksymalną wysokość kompensaty określono na 60 tys. zł w razie śmierci ofiary i 25 tys. zł w pozostałych przypadkach (art. 6 ust. 1). Kompensatę przyznaje się jedynie wówczas i w takiej wysokości, w jakiej osoba uprawniona nie może uzyskać pokrycia utraconych zarobków, innych środków utrzymania od sprawcy lub sprawców czynu zabronionego, z tytułu ubezpieczenia lub ze środków pomocy społecznej (art. 5).

O przyznaniu kompensaty i jej wysokości orzeka sąd. Założeniem ustawy o kompensacie była wypłata w skali roku kompensat o łącznej wartości ok. 70 mln zł na rzecz ok. 12 tys. osób (10% pokrzywdzonych przestępstwami uprawniającymi do kompensaty), przy czym konieczność zwiększenia obsady kadrowej sądów i prokuratur w związku z obsługą takich spraw oszacowano łącznie na 522 osoby. W rzeczywistości kompensaty o łącznej wartości ok. 200 tys. zł otrzymuje ok. 30 osób rocznie, tymczasem obsada etatowa sądów i prokuratur utrzymywana jest na poziomie przyjętym według pierwotnych założeń, generując szacunkowe koszty wynagrodzeń w wysokości ok. 26 mln rocznie¹⁴.

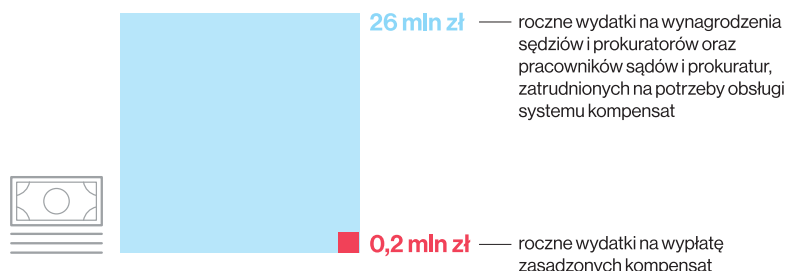
¹³ Wymienione w art. 115 § 11 kk.

¹⁴ Nie oznacza to, iż osoby te nie realizują w tym czasie innych zadań związanych z wymiarem sprawiedliwości.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 7

Wydatki w ramach systemu kompensaty państwowej.



Źródło: Opracowanie własne Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego NIK.

Dokonana przez kontrolerów analiza wydanych w 2016 r. orzeczeń odmawiających przyznania kompensaty wykazała, że jedną z przyczyn oddalenia wniosków (w całości lub części) jest fakt, że kompensata nie stanowi zadośćuczynienia za doznaną krzywdę lub uszczerbek na zdrowiu, ale zwrot ściśle określonych wydatków (leczenie i rehabilitacja) lub utraconych zarobków, których udowodnienie jest obowiązkiem wnioskodawcy. Inną z przyczyn jest upływ terminu (3 lub 5 lat) na złożenie wniosku. Prokurator Krajowy, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK¹⁵, jako główne przyczyny niskiej liczby zasądzanych kompensat wskazał m.in.: wątpliwości co do możliwości uzyskania zwrotów kosztów leczenia prywatnego przez osoby uprawnione do korzystania z powszechnej opieki zdrowotnej, trudność wykazania utraconych zarobków, wątpliwości co do konieczności wykazania prób uzyskania od sprawcy orzeczonego odszkodowania, trudność w wypełnieniu urzędowego formularza, który nie przewiduje możliwości wypełnienia go przez pełnomocnika lub prokuratora.

Nowelizacja przepisów dotyczących Funduszu

W dniu 12 sierpnia 2017 r., tj. już po zakończeniu czynności kontrolnych, weszła w życie nowelizacja przepisów kkw, regulujących funkcjonowanie Funduszu w zakresie, w jakim jego środki mogą być przeznaczane na przeciwdziałanie przestępczości (art. 43 § 2 kkw), w tym realizację zadań ustawowych związanych zapobieganiem i wykrywaniem przestępstw (art. 43 § 8 pkt 1c kkw). W konsekwencji dokonanych zmian środki zgromadzone w Funduszu będą mogły być przeznaczane dla organów np. prowadzących postępowania karne (m.in. sądy, prokuraturę, policję), w tym na finansowanie robót budowlanych czy zakup środków transportu lub wyposażenia. W niektórych przypadkach środki Funduszu będą mogły być rozdysponowane do jednostek sektora publicznego nawet poza – i tak uproszczoną – procedurą naboru wniosków. Ze środków Funduszu pokrywane też będą koszty jego funkcjonowania, np. pensje dla pracowników, systemy informatyczne, wyposażenie itp. Nowe rozwiązania zmniejszą pulę środków, jakie będą mogły zostać skierowane na udzielenie pomocy bezpośrednio osobom pokrzywdzonym, realizowanej do tej pory przez wyspecjalizowane organizacje pozarządowe. Tak znaczące rozszerzenie zadań Funduszu może

¹⁵ Zgodnie z tym przepisem upoważnieni przedstawiciele NIK mają prawo do zasięgania w związku z przygotowaną lub przeprowadzaną kontrolą informacji oraz żądania dokumentów od jednostek niekontrolowanych, a także żądania wyjaśnień od pracowników tych jednostek

doprowadzić do marginalizacji podstawowego celu jego powołania, jakim była bezpośrednia pomoc pokrzywdzonym przestępstwem oraz pomoc postpenitencjarna¹⁶.

5.2. Skuteczność pomocy ofiarom przestępstw ze środków funduszu

Brak jest mechanizmów pozwalających na ocenę skuteczności pomocy ofiarom przestępstw, w tym pomocy ze środków Funduszu. Przepisy rozporządzenia Ministra w sprawie Funduszu oraz umowy zawierane z organizacjami (w tym wzór formularza wniosku o udzielenie pomocy) nie przewidują uzyskiwania informacji pozwalających na ocenę efektywności udzielonej pomocy. W szczególności nie są obligatoryjnie gromadzone informacje: kiedy zostało popełnione przestępstwo, na jakim etapie jest ewentualne postępowanie karne w sprawie, od kiedy pokrzywdzony (lub osoba bliska) uzyskuje pomoc, jakiego rodzaju i o jakiej wartości pomoc ze środków Funduszu uzyskał do tej pory, czy wnioskodawca jest uprawniony do korzystania z innych form pomocy państwa albo odszkodowania lub zadośćuczynienia od sprawcy i czy korzystał z tej możliwości, jak zmieniła się sytuacja pokrzywdzonego w wyniku pomocy. Wzór wniosku nakierowany jest przede wszystkim na dokonanie rozliczenia finansowego dotacji, a nie ocenę skuteczności pomocy. Wnioskodawca może wskazać formę pomocy, jakiej oczekuje, ale formularz nie przewiduje wskazania celu, jaki wnioskodawca chce osiągnąć (np. doprowadzenie do ukarania sprawcy, wyprowadzenie się od sprawcy, uzyskanie odszkodowania, etc.). W konsekwencji pojedynczy wniosek zawiera informacje o formie i wartości udzielonej pokrzywdzonemu pomocy (i to tylko w danym roku kalendarzowym), ale nie pozwala na ocenę, czy pomoc ta przynosi założone rezultaty. Stanowisko NIK w tej kwestii znajduje potwierdzenie m.in. w przedstawionej przez Prezesa Krajowej Izby Radców Prawnych w trybie art. 29 ust. 1 pkt. 2 lit. f ustawy o NIK opinii: „Obowiązki sprawozdawcze uregulowane przepisami kkw i rozporządzenia dotyczą rozliczeń finansowych udzielonej dotacji, natomiast nie przewidziano przepisów dotyczących kontroli rzeczywistej realizacji zadań oraz jakości udzielanej pomocy, a w konsekwencji również uporządkowanego systemu gromadzenia danych o funkcjonowaniu tego systemu z uwagi na kryteria celowości i efektywności wykorzystanych środków, co należy ocenić negatywnie”.

Ministerstwo nie posiadało danych za 2016 r. m. in. o liczbie pokrzywdzonych, liczbie postępowań karnych, w których występowały pokrzywdzeni, liczbie przestępstw uprawniających do ubiegania się o kompensatę i łącznej wartości szkód majątkowych.

Sposób gromadzenia danych przez Ministerstwo nie pozwala na ustalenia rzeczywistej liczby osób, którym udzielono pomocy ze środków Funduszu, pomimo że jest ona przyjętym w ustawie budżetowej miernikiem wykonania planu finansowego funduszu w układzie zadaniowym. W „Informa-

Nie stworzono mechanizmów oceny skuteczności pomocy ofiarom przestępstw

Brak niezbędnych danych uniemożliwia ustalenie rzeczywistej liczby osób, które otrzymały pomoc ze środków Funduszu

¹⁶ Podobne stanowisko zaprezentowała Helsińska Fundacja Praw Człowieka i Stowarzyszenie Interwencji Prawnej w piśmie skierowanym 4 września 2017 r. do Ministra Sprawiedliwości (znak 2017/MPL). Informacje na temat wydatkowania w 2017 r., środków na przeciwdziałanie przestępczości zostały przedstawione w pkt 5.4.

cji o sposobie wykorzystania środków finansowych Funduszu” za 2015 r. w części dotyczącej pomocy pokrzywdzonym podano, że pomocy udzielono 24 134 osobom, przy czym nie ma pewności, czy wartość ta odnosi się do unikatowych beneficjentów pomocy, czy też do liczby przypadków udzielenia pomocy, w których ta sama osoba mogła być uwzględniona wielokrotnie. „Informacja” za 2016 r., wbrew obowiązкови wynikającemu z § 38 rozporządzenia w sprawie Funduszu, nie została sporządzona, w związku z czym nie było możliwe ani porównanie danych za 2015 i 2016 r. o liczbie osób, którym udzielono pomocy (bez względu na wadliwość metodologii), ani ustalenie stosunku tej wartości do ogólnej liczby pokrzywdzonych w 2016 r.

Minister nie przedłożył kontrolerom danych za 2016 r. dotyczących sposobu przeznaczenia środków z Funduszu, wynikających z jednostkowych sprawozdań kwartalnych poszczególnych organizacji, ani nie sporządził informacji o sposobie wykorzystania środków finansowych Funduszu. W związku z powyższym nie była możliwa ocena proporcji wartości pomocy materialnej udzielonej w 2016 r. do wartości szkód materialnych w wyniku przestępstw zarejestrowanych w 2016 r. Biorąc pod uwagę, że całkowita kwota dotacji na 2016 r. wyniosła 19 715,1 tys. zł, to pomoc materialna dla ofiar przestępstw nie mogła stanowić więcej, niż 0,62% ogólnej sumy szkód majątkowych spowodowanych przestępstwami zarejestrowanymi w 2016 r. (tj. kwoty 3 175 684 tys. zł)¹⁷, a przyjmując wyłącznie wartość szkód majątkowych spowodowanych przestępstwami pospolicymi (kradzież, rozbój, oszustwo), tj. kwotę 1 118 753 tys. zł, to wartość udzielonej pomocy nie mogła przekroczyć 1,76% tej kwoty.

W badanej próbie o pomoc w związku z przestępstwami przeciwko mieniu ubiegało się zaledwie 7,5% wnioskodawców, z których tylko 1/8 otrzymała pomoc materialną (5,3% ogólnej kwoty pomocy materialnej), przy czym w żadnym z tych przypadków pomoc ta nie stanowiła bezpośredniej rekompensaty poniesionej szkody. Dla porównania przestępstwa przeciwko mieniu (z wyłączeniem paserstwa) stanowiły 55,6% ogólnej liczby przestępstw zarejestrowanych w 2016 r.

Niewielka część ofiar przestępstw, w stosunku do skali przestępczości, otrzymuje z Funduszu adekwatną i skuteczną pomoc

Niewielka część ofiar przestępstw, w stosunku do skali przestępczości, otrzymuje z Funduszu adekwatną i skuteczną pomoc w oferowanych przez Państwo formach, pomimo że obowiązujące rozwiązania prawne oraz posiadane środki finansowe umożliwiałyby objęcie pomocą znacznie większego kręgu pokrzywdzonych. Liczne bariery, głównie organizacyjne i praktyczne, ograniczają zarówno krąg beneficjentów pomocy, jak i jej skuteczność. Brak jest metodologii pozwalającej na ocenę efektywności wydatkowania środków (bezpośredniego i pośredniego) na pomoc ofiarom przestępstw w różnych, niekomplementarnych i niekompatybilnych wobec siebie trybach ustawowych. Przykładowo ustawa o kompensacie państwowej, która w założeniu miała stanowić wsparcie dla ponad 12 tys. ofiar najcięższych przestępstw przeciwko życiu i zdrowiu w skali roku, w praktyce nie funkcjonuje. Kompensatę otrzymuje ok. 30 osób rocznie. Natomiast

¹⁷ Dla wyliczenia przyjęto wyłącznie wartość szkód majątkowych, gdyż oszacowanie wszystkich skutków (np. leczenie, rehabilitacja itp.) w chwili zarejestrowania przestępstwa jest niemożliwe.

w przypadku wszystkich pokrzywdzonych otrzymujących pomoc prawną w różnych trybach, aktualne przepisy nie gwarantują, że sprawą na każdym jej etapie będzie zajmował się ten sam prawnik, co może utrudnić prawidłowe zabezpieczenie interesów i uprawnień pokrzywdzonego¹⁸.

5.3. Bariery w korzystaniu z oferowanych przez Państwo form pomocy

Pomimo że Fundusz może zapewniać ofiarom przestępstw kompleksową pomoc, istnieją liczne bariery utrudniające dostęp do niej i korzystanie z niej.

Niska jest rozpoznawalność Funduszu. Najczęstszym źródłem informacji o jego istnieniu i działalności nie są właściwe instytucje, ale rodzina i znajomi. Brak jest wiedzy o oferowanym przez organizacje wsparciu również w środowiskach lokalnych. Brak jest skutecznych akcji promocyjnych, a w 2016 r. i w I połowie 2017 r. nie wykorzystano środków Funduszu dla prowadzenia jakichkolwiek akcji informacyjnych.

Brak informacji o funkcjonowaniu Funduszu utrudnia dostęp do pomocy

Pokrzywdzeni są informowani o możliwości ubiegania się o pomoc podczas pierwszego przesłuchania w postępowaniu karnym poprzez wręczenie „Pouczenia o uprawnieniach i obowiązkach pokrzywdzonego w postępowaniu karnym”¹⁹ w następującej formie: „(...) 14. Pokrzywdzony będący obywatelem polskim lub obywatelem innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej może się ubiegać o państwową kompensatę na zasadach określonych w ustawie z dnia 7 lipca 2005 r. o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych przestępstw. (...) 17. Pokrzywdzony i jego najbliżsi mogą otrzymać pomoc medyczną, psychologiczną, rehabilitacyjną, prawną oraz materialną w Sieci Pomocy dla Osób Pokrzywdzonych Przestępstwem (art. 43 § 8 pkt 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (...)). W ocenie NIK urzędowy język pouczenia oraz brak konkretnych informacji o adresach punktów pomocy, czyni to pouczenie jedynie wypełnieniem formalnego obowiązku wynikającego z art. 300 § 2 kpk, a w minimalnym stopniu pełni rzeczywiście funkcję informacyjną.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne NIK Minister Sprawiedliwości poinformował, że podjął działania w celu zapewnienia ściślejszej współpracy pomiędzy podmiotami udzielającymi bezpośredniego pomocy osobom pokrzywdzonym a organami wymiaru sprawiedliwości²⁰.

W związku ze zmniejszeniem w stosunku do 2016 r. kwoty dotacji z 19 715,2 tys. zł do 16 360,3 tys. zł (–17%), a wysokości dotacji przypadającej na organizację z 800 tys. zł do 600 tys. zł (–25%) oraz narzuceniem wymogu

Wprowadzane rozwiązania organizacyjne oraz zmniejszenie wysokości środków przeznaczanych na pomoc spowodowało ograniczenie dostępności pomocy

¹⁸ Może to rodzić dla pokrzywdzonych niekorzystne skutki, np. w razie przyjęcia przez różnych prawników odmiennych strategii prowadzenia sprawy, zwłaszcza w odniesieniu do czynności przedprocesowych i procesowych.

¹⁹ Załącznik do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 3 czerwca 2015 r. w sprawie określenia wzoru pouczenia o uprawnieniach i obowiązkach pokrzywdzonego w postępowaniu karnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 848), a od 15 kwietnia 2016 r. załącznik do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 13 kwietnia 2016 r. w tej samej sprawie (Dz. U. poz. 514).

²⁰ Informacja o realizacji wniosków pokontrolnych przekazana NIK przez Ministerstwo Sprawiedliwości w dniu 22 grudnia 2017 r. (nr BKA-IV-0910-14/17, UNP:171221-01648).

prowadzenia wyłącznie ośrodków stacjonarnych czynnych co najmniej przez 39 godzin w tygodniu, liczba punktów pomocy w 2017 r. spadła z 281 do 78. Są one zlokalizowane głównie w miastach wojewódzkich i większych ośrodkach miejskich. Dla porównania w ramach systemu nieodpłatnej pomocy prawnej funkcjonuje prawie 1500 punktów, co najmniej dwa w każdym powiecie. W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne NIK Minister Sprawiedliwości poinformował, że zamierza podjąć działania, które docelowo zapewnią funkcjonowania ośrodka pomocy pokrzywdzonym na terenie każdego powiatu²¹.

W 2017 r. zlikwidowano możliwość udzielania specjalistycznej pomocy (prawnej, psychologicznej, psychiatrycznej) za pomocą środków komunikacji na odległość (telefon, internet). Należy zauważyć, iż zgodnie z postanowieniami Dyrektywy: „Informacje i porady ze strony właściwych organów, służb udzielających wsparcia ofiarom oraz służb świadczących usługi w zakresie sprawiedliwości naprawczej, powinny w możliwie największym stopniu być zapewniane za pośrednictwem różnych sposobów komunikowania, oraz w taki sposób, by ofiara mogła je zrozumieć”.

Organizowanie konkursów w cyklu rocznym powoduje, że osoby potrzebujące pomocy bliżej końca roku kalendarzowego, ze względu na ryzyko wyczerpania środków, mają nie tylko mniejsze szanse na uzyskanie pomocy w stosownej wysokości, niż osoby zgłaszające się na początku roku, ale też nie mają gwarancji, że niezbędna pomoc będzie kontynuowana w następnych miesiącach nowego roku kalendarzowego i czy będą ją mogły uzyskać w tym samym punkcie. Trudności pogłębiają również opóźnienia w zawieraniu z organizacjami umów na kolejny rok, np. umowy na 2017 rok zostały podpisane dopiero pomiędzy 31 stycznia a 13 lutego 2017 r. W okresie od 1 stycznia danego roku do dnia podpisania umowy organizacje nie mają gwarancji, że otrzymają zwrot wydatków poniesionych na pomoc. W związku z powyższym, przynajmniej część z nich może decydować się na ograniczenie zakresu pomocy udzielanej w tym okresie.

Pomimo że przepisy nie zabraniają pokrywania ze środków Funduszu reprezentacji prawnej pokrzywdzonego w postępowaniu karnym, to zgodnie ze stanowiskiem przedstawionym przez Dysponenta, zostałyby one uznane za wydatkowane niezgodnie z umową. W rezultacie pokrzywdzony zgłaszający się po pomoc prawną do ośrodka nie ma gwarancji ciągłości prowadzenia jego sprawy przez tę samą osobę, co może rodzić również negatywne konsekwencje procesowe wynikające z odmiennej strategii osób udzielających pomocy prawnej.

Uzyskanie pomocy z Funduszu wiąże się z koniecznością spełnienia szeregu wymogów formalnych, które w skrajnych wypadkach mogą prowadzić do wtórnej wiktymizacji ofiar przestępstw

Wniosek, który zobowiązany jest wypełnić pokrzywdzony ubiegający się o pomoc (nie tylko materialną) z Funduszu, wymaga podania licznych danych osobowych (imię i nazwisko, PESEL, adres, informacje o stanie rodzinnym i dochodzie na członka rodziny oraz opis przestępstwa), a każdorazowe otrzymanie pomocy (również psychologicznej, psychiatrycznej i prawnej) musi być przez pokrzywdzonego pokwitowane. Dla ofiar pewnych kategorii przestępstw, które nie ubiegają się o pomoc materialną, a jedynie o wsparcie specjalisty, podawanie powyższych danych (zwłaszcza w formie pisemnej) może stanowić wtórną wiktymizację, a w konse-

²¹ Jw.

kwencji zniechęcającą do ubiegania się o pomoc. O ile zrozumiałe jest podawanie pełnych danych przez osoby ubiegające się o pomoc materialną, o tyle znacznie mniej uzasadnione jest oczekiwanie podawania takich danych przez ofiary przeciwko wolności seksualnej i obyczajności oraz przeciwko rodzinie i opiece. Dla porównania przepisy dotyczące udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej (obejmującej nie tylko sprawy karne) zapewniają beneficjentom anonimowość (poza obowiązkiem okazania dokumentów potwierdzających uprawnienie do uzyskania pomocy) i poufność przekazywanych danych.

Organizacje nie mają uprawnienia do uzyskania potwierdzenia faktu pokrzywdzenia we właściwych instytucjach (sąd, policja, prokuratura, ośrodki pomocy społecznej). Natomiast w pewnych sytuacjach ofiary mogą mieć trudność z przedstawieniem stosownych dokumentów lub wykazaniem faktu pokrzywdzenia. Aktualne przepisy nie przewidują złożenia w tym zakresie przez wnioskodawców stosownego oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej. Należy zwrócić uwagę, iż zgodnie z postanowieniami Dyrektywy „w celu zapewnienia, by ofiary przestępstw otrzymały w odpowiednim zakresie pomoc, wsparcie i ochronę, konieczna jest skoordynowana praca i zaangażowanie szeregu służb publicznych na wszelkich szczeblach administracji – na szczeblu Unii, krajowym, regionalnym i lokalnym. Ofiary powinny uzyskać pomoc w znalezieniu właściwych organów i zwracaniu się do nich, w celu uniknięcia wielokrotnego odsyłania ofiar”. Podkreślić też należy, że zgodnie z Dyrektywą nie można uzależniać przyznania pomocy od faktu, czy pokrzywdzony zgłosił formalne zawiadomienie o przestępstwie.

Pomimo że w wynikach badania społecznego jako jeden z głównych problemów zidentyfikowano zbyt niską wysokość środków finansowych przeznaczanych na pomoc pokrzywdzonym, łączna wysokość dotacji na 2017 r. została jeszcze bardziej zmniejszona²². W szczególności, ze względu na ograniczoną wysokość dotacji, niewystarczająca w stosunku do uzasadnionych potrzeb może być pomoc dla osób, które wyczerpały wszelkie możliwe sposoby uzyskania środków na zniwelowanie negatywnych skutków przestępstw, zwłaszcza skutkujących znacznym uszczerbkiem na zdrowiu. W badanej próbie stwierdzono np. przypadek ofiary wypadku drogowego, w bardzo ciężkim stanie, uniemożliwiającym normalną egzystencję, wymagającej długotrwałej rehabilitacji. Na ten cel wykorzystana została cała kwota gwarancyjna polisy ubezpieczeniowej sprawcy, od którego nie można już dochodzić dalszego odszkodowania, ponieważ po wyjściu z więzienia popełnił samobójstwo. Ze względu na upływ czasu od chwili wypadku minął również termin umożliwiający uzyskanie kompensaty państwowej. Ze względu na niską i corocznie zmniejszającą się kwotę dotacji, organizacja udzielająca pomocy pokrzywdzonej w praktyce jest w stanie tylko w niewielkim stopniu zapewnić zwrot kosztów rehabilitacji, pomimo że teoretycznie przepisy dotyczące Funduszu limitów takich nie przewidują.

Dysponent Funduszu nie sformułował reguł, wytycznych czy wskazówek odnośnie do przesłanek, jakimi powinny kierować się organizacje przy wyborze formy, wartości i długości trwania oferowanej pomocy. W szcze-

Zbyt niskie finansowanie oraz brak standaryzacji pomocy wpływały negatywnie na zakres wsparcia dla pokrzywdzonych

²² Szczegółowe dane w tym zakresie zostały przedstawione w pkt 5.4.

gólności Dysponent nie formułował wytycznych, jaką stosować metodologię w celu ustalenia stanu majątkowego pokrzywdzonego i w jakim stopniu brać ją pod uwagę przy ustaleniu maksymalnej wartości pomocy.

Organizacje zwracały uwagę na niewystarczającą, ich zdaniem, współpracę z Ministerstwem, co utrudniało im skuteczne udzielanie pomocy. Podkreślano zwłaszcza, że Ministerstwo odmówiło organizacjom świadczącym pomoc w 2017 r. przeprowadzenia spotkania w celu dokonania niezbędnych ustaleń, argumentując, że osoba pierwszego kontaktu po stronie organizacji jest zobligowana do zdiagnozowania, czy dana osoba może ubiegać się o wsparcie w ramach Funduszu oraz skierowania osoby pokrzywdzonej do właściwego specjalisty. Organizacje nie mogły też uzyskać od Dysponenta wyczerpującej informacji na temat kwalifikowalności niektórych wydatków, co powodowało, że obawiały się ich kwestionowania i w konsekwencji konieczności zwrotu dotacji, ponieważ zgodnie z art. 43 § 15 i 15a kkw²³ organizacje, które wykorzystały dotacje niezgodnie z przeznaczeniem, zostałyby wykluczone z kolejnego konkursu na udzielenie dotacji. W rezultacie pokrzywdzeni narażeni byli na otrzymywanie pomocy o niższej wartości niż konieczna i niż pozwalalaby na to wysokość dostępnych środków.

Niezależnie od powyższego brak jest jakichkolwiek regulacji jak długo dana osoba może pobierać pomoc i jaki jest limit wartości tej pomocy. Każda z organizacji stosuje własne kryteria oceny i dokumentowania stanu majątkowego wnioskodawcy (wywiad środowiskowy, dane podane we wniosku, zaświadczenia urzędowe, oświadczenia składane pod rygorem odpowiedzialności karnej) i określania wysokości udzielanej pomocy materialnej (decyzja osoby pierwszego kontaktu, decyzja komisyjna na podstawie samodzielnie opracowanego regulaminu).

Organizacje w nikłym stopniu otrzymywały od Dysponenta informację zwrotną na temat oceny ich działania oraz możliwości wprowadzania zmian i ulepszeń, a od I półrocza 2016 r. w ogóle nie dostawały informacji o tym, czy dotacja za dany kwartał została rozliczona.

Brak dostosowania
form pomocy
do sytuacji ofiar
przestępstw
zmniejsza jej
skuteczność

Warunki konkursu w żaden sposób nie różnicowały sposobu udzielenia pomocy i wykorzystania dotacji w zależności od specyfiki przestępstwa jakim ofiara została pokrzywdzona. Pomimo że z przeprowadzonego badania społecznego wynika, że o pomoc najczęściej ubiegają się matki z dziećmi, jako ofiary przemocy domowej, Dysponent nie przewidywał przeznaczenia środków z dotacji np. na pokrycie kosztów obdukcji czy opieki nad dzieckiem na czas korzystania przez matkę z pomocy psychologicznej. Stan ten nie zapewniał realizacji Dyrektywy, która stanowi m. in.: „Kobiety będące ofiarami przemocy na tle płciowym oraz ich dzieci często wymagają szczególnego wsparcia i szczególnej ochrony ze względu na występujące w przypadku takiej przemocy wysokie ryzyko wtórnej oraz ponownej wiktymizacji, zastraszania i odwetu”. „Rodzaje wsparcia, które powinny oferować specjalistyczne służby wsparcia, może obejmować (...) skierowanie na badania lekarskie i obdukcję w celu uzyskania dowodów w przypadku gwałtu lub napaści na tle seksualnym, (...) specyficzne usługi

²³ Według stanu prawnego na 30 czerwca 2017 r.

dla dzieci będących bezpośrednio lub pośrednio ofiarami”. „Przemoc w bliskich związkach jest poważnym i często ukrywanym problemem społecznym, który może skutkować systematycznymi urazami psychicznymi i fizycznymi o poważnych konsekwencjach, gdyż sprawcą jest osoba, której ofiara powinna móc ufać. Ofiary przemocy w bliskich związkach mogą zatem potrzebować szczególnych środków ochrony. Ofiarami tego rodzaju przemocy są w przeważającej mierze kobiety, a ich sytuacja może być tym poważniejsza, im bardziej są uzależnione od sprawcy z powodów ekonomicznych, społecznych lub przez wzgląd na prawo pobytu”. W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne NIK Minister Sprawiedliwości poinformował, że podjął działania w celu umożliwienia pokrywania ze środków Funduszu kosztów związanych z udzieleniem świadczeń zdrowotnych (w zakresie w jakim są nierefundowane) oraz opieką nad dziećmi w żłobkach i klubach dziecięcych²⁴.

W 2017 r. Dysponent wprowadził wymóg udzielania pomocy materialnej, bez względu na jej wartość, w formie zwrotu poniesionych wydatków przelewem na rachunek bankowy, dopuszczając odstępstwa jedynie w szczególnie uzasadnionych przypadkach po uzyskaniu zgody Dysponenta. Wymóg taki stanowi barierę dla osób, które nie mają rachunku bankowego lub nie mają do niego dostępu ze względu na sytuację rodzinną. Wątpliwości budzi też jego zasadność w przypadku zwrotu niewielkich kwot – np. kosztów dojazdu.

Liczne wymogi biurokratyczne nakładane na organizacje przez Dysponenta powodują, że organizacje te znaczną część swoich działań zmuszone są koncentrować na działaniach administracyjno-proceduralnych, a nie na realnym świadczeniu pomocy:

Wymogi administracyjno-proceduralne nakładane na organizacje bezpośrednio świadczące pomoc ofiarom przestępstw ograniczają skuteczność pomocy

1) Wymóg wkładu własnego i konieczność jego rozliczania.

W konkursie na udzielenie dotacji premiowane jest zadeklarowanie przez organizację własnego wkładu finansowego. Organizacje deklarowały najczęściej współudział w wysokości 3–5% kwoty dotacji. Udział ten organizacje zobowiązane są uwzględniać w przedkładanym dysponentowi rozliczeniu każdego wydatku. I tak np. zwracając pokrzywdzonemu koszt biletu o wartości 5 zł, należy ten wydatek rozliczyć jako 4,85 zł z Funduszu i 0,15 zł wkładu własnego. Jednocześnie w konkursie organizacje deklarują, jaki procent dotacji (nie więcej niż 15%) zostanie przeznaczony na pokrycie kosztów administracyjnych. W rezultacie zadeklarowany wkład własny i tak zostaje skonsumowany przez koszty administracyjne, co czyni taki sposób rozliczeń nieracjonalnym i uciążliwym. Racjonalnym rozwiązaniem byłoby uznanie za wkład własny organizacji ich know-how, zasobów kadrowych i infrastruktury, a nie wkładu finansowego.

2) Wymóg sporządzania i przesyłania obszernej dokumentacji.

Umowy na udzielenie dotacji nakładają na organizacje wymóg przesyłania Dysponentowi: comiesięcznych pełnych wyciągów z rachunku bankowego, kwartalnych informacji o wykorzystaniu dotacji, sprawozdań

²⁴ Informacja o realizacji wniosków pokontrolnych przekazana NIK przez Ministerstwo Sprawiedliwości w dniu 22 grudnia 2017 r. (nr BKA-IV-0910-14/17, UNP:171221-01648).

półrocznych zawierających rozliczenie rzeczowo-finansowe, skanów zrealizowanych wniosków o udzielenie pomocy wraz ze wszystkimi załącznikami złożonymi przez wnioskodawców, kserokopii wszystkich faktur i rachunków. Jednocześnie Dysponent nie jest w stanie (m. in. ze względu na brak wystarczających zasobów kadrowych) nawet w minimalnym stopniu dokonać weryfikacji tak obszernej dokumentacji (kwartalne rozliczenie jednej organizacji może liczyć ok. 1,5 tys. kart), o czym świadczy m.in. nierozliczenie przez Dysponenta dotacji za II–IV kwartał 2016 r.

- 3) Opóźnienia w zatwierdzaniu przez Dysponenta sprawozdań za kolejne kwartały.

Opóźnienia w zatwierdzaniu przez Dysponenta sprawozdań za kolejne kwartały nie pozwalają na niezwłoczne wyeliminowanie nieprawidłowości i powodują niepewność organizacji co do późniejszej kwalifikowalności niektórych wydatków, a tym samym mogą ograniczać zakres realizowanej pomocy

- 4) Narzucenie sztywnych godzin pracy ośrodków.

Dysponent Funduszu narzucił organizacjom w 2017 r. konieczność zapewnienia pracy ośrodka pomocy przez 6 dni w tygodniu, w tym przez co najmniej 7 godzin dziennie w dni robocze i co najmniej 4 godziny w soboty, bez względu na rzeczywiste zapotrzebowanie. Narzucone przez Dysponenta stałe godziny otwarcia punktów pomocy, nieoprzemyślane żadnymi analizami wskazującymi na taką potrzebę, skutkują wzrostem kosztów administracyjnych i osobowych (koszty najmu, mediów, zatrudnienie osoby pierwszego kontaktu) oraz likwidacją punktów pomocy (w formie filii, ośrodków i punktów mobilnych) w mniejszych miejscowościach i wsiach (spadek z 281 do 78 punktów pomocy).

5.4. Prawidłowość i gospodarność wydatków na pomoc ofiarom przestępstw

Brak właściwego nadzoru nad prawidłowością wykorzystania dotacji oraz niezbędnych danych statystycznych uniemożliwia ocenę gospodarności wydatków Funduszu

Wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 152 ust. 2 i 3 ustawy o finansach publicznych i art. 43 § 14 kkw, Minister nie rozliczył udzielonych w 2016 r. dotacji i nie przeprowadzał w trybie art. 43 § 14 kkw kontroli prawidłowości ich wydatkowania. Niezatwierdzenie w terminie przedstawionego rozliczenia dotacji i nieustalenie kwoty dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu państwa stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych o jakim mowa w art. 8 ust. 2 i 3 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych²⁵. Na dzień zakończenia kontroli, w księgach rachunkowych Funduszu widniała kwota 18 907 344,91 zł z tytułu nierozliczonych dotacji udzielonych za rok 2016 – 26 podmiotom ze środków Funduszu na realizację zadań w zakresie pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem oraz członkom ich rodzin.

²⁵ Dyrektor Generalny MS pismem z 17 maja 2017 r. zawiadomił Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Sprawiedliwości o naruszeniu przez Dyrektora Departamentu Spraw Rodzinnych i Nieletnich dyscypliny finansów publicznych w związku z niezrealizowaniem obowiązku rozliczenia dotacji.

Zgodnie z § 38 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 29 września 2015 r. w sprawie Funduszu oraz § 7a ust. 1 pkt 1 Regulaminu Organizacyjnego MS, do 30 kwietnia 2017 r. Dysponent zobowiązany był do opracowania informacji o sposobie wykorzystania środków Funduszu w zakresie pomocy pokrzywdzonym za 2016 r. Informacja taka nie została sporządzona. Minister nie przedstawił kontrolerom danych dotyczących sposobu wykorzystania dotacji, w szczególności wysokości środków wykorzystanych na poszczególne formy pomocy oraz na koszty administracyjne organizacji, tj. według struktury określonej w załączniku do Rozporządzenia.

Ze względu na brak rozliczenia dotacji za okres od II do IV kwartału 2016 r. oraz brak niezbędnych danych statystycznych²⁶ nie było możliwe ustalenie prawidłowości wykorzystania całej kwoty dotacji.

W badanej próbie wniosków o udzielenie pomocy 10,3% przypadków nie dotyczyło pokrzywdzenia przestępstwem, ale np. spraw spadkowych, rodzinnych, cywilnych, ubezpieczeń społecznych, egzekucyjnych, eksmisyjnych. Osobom tym udzielano pomocy psychologicznej i prawnej, a niektórym również pomocy materialnej, stanowiącej 2,4% wartości pomocy materialnej w badanej próbie.

W 85,1% przypadków udzielenia pomocy materialnej miała ona charakter wsparcia w związku z sytuacją materialną wnioskodawców (pomoc socjalna), niewynikającą bezpośrednio z popełnionego przestępstwa, a w pozostałych przypadkach prowadziła do pośredniego niwelowania skutków przestępstwa (np. koszty rehabilitacji po wypadku komunikacyjnym). W badanej próbie w ogóle nie wystąpiły przypadki bezpośredniego zrekompensowania szkody (np. wartości skradzionego lub zniszczonego mienia). W 4,4% przypadków dane zawarte we wniosku nie pozwalały na ocenę adekwatności udzielonej pomocy do poniesionej przez pokrzywdzonego szkody, a w 1,6% przypadków pomoc była nieadekwatna do charakteru szkody zaistniałej w wyniku popełnienia przestępstwa.

Nie stwierdzono przypadków wskazujących na rażące bądź zamierzone nadużycia w ubieganiu się i przyznawaniu pomocy. Jednak ze względu na brak informatyzacji Funduszu i brak stosownych danych we wniosku o udzielenie pomocy, nie było możliwe zidentyfikowanie przypadków niezasadnego pobierania pomocy przez wiele lat, pomimo ustania negatywnych skutków lub niepodejmowania przez wnioskodawcę działań zmierzających do poprawy sytuacji życiowej.

Brak informatyzacji Funduszu nie tylko komplikuje wymianę informacji pomiędzy organizacjami a Ministerstwem, ale również nie pozwala na zidentyfikowanie ewentualnych nadużyć w pobieraniu pomocy materialnej. W praktyce nie jest możliwe zweryfikowanie, od jak dawna dana osoba pobiera pomoc materialną, czy nie otrzymuje jej jednocześnie w wielu punktach i czy łączna jej wartość nie przekroczyła wartości samej szkody wyrządzonej przestępstwem. Brak wymiany informacji pomiędzy różnymi podmiotami wykonującymi zadania związane z pomocą dla osób pokrzyw-

²⁶ Kwestia braku niezbędnych danych statystycznych została szerzej omówiona w pkt 5.2.

dzonych powoduje też, że niemożliwa jest ocena skali i rodzaju pomocy jaka udzielona została w ramach różnych trybów ustawowych, przewidujących taką pomoc.

W związku z brakiem niezbędnych danych nie było możliwe ustalenie, w jakiej wysokości środki dotacji w zakresie pomocy pokrzywdzonym zostały przeznaczone na pokrycie kosztów administracyjnych. Zadeklarowany przez organizacje udział procentowy kosztów administracyjnych na średnim poziomie 12,8% jest relatywnie bardzo wysoki w stosunku do kosztów obsługi zadań przewidzianych w innych ustawach (1,5%–3%). Jednakże w świetle warunków konkursów na udzielenie dotacji, znaczną część kosztów administracyjnych organizacji stanowią koszty stałe (czynsz najmu pomieszczeń, zatrudnienie osób pierwszego kontaktu, opłaty za media), których wysokość nie ma bezpośredniej korelacji z kwotą dotacji przeznaczaną bezpośrednio na pomoc pokrzywdzonym. Postawione w konkursie na 2017 r. wymogi dotyczące stałych godzin przyjęć ośrodków generują dodatkowe koszty administracyjne, w niewielkim stopniu zależne od samych organizacji.

W 2016 r. Minister nie przeprowadzał i nie zlecał przeprowadzenia badań naukowych lub analiz w zakresie pomocy pokrzywdzonym. W grudniu 2015 r. Minister otrzymał zlecony ze środków Funduszu „Raport z badania społecznego dotyczącego oczekiwanych przez osoby pokrzywdzone i członków ich rodzin form pomocy”, przeprowadzonego m.in. wśród przedstawicieli ośrodków udzielających pomocy pokrzywdzonym (17 ośrodków) oraz wśród pokrzywdzonych i członków ich rodzin (1349 ankiet). Wyniki raportu zostały w marginalnym stopniu wykorzystane przy planowaniu wysokości dotacji z Funduszu na pomoc pokrzywdzonym i ustalaniu warunków konkursu dla organizacji ubiegających się o dotację na 2017 r.

W odpowiedzi na sformułowane w tym zakresie wnioski pokontrolne NIK Minister Sprawiedliwości poinformował, że podjął decyzję o zwiększeniu obsady kadrowej komórki organizacyjnej Ministerstwa Sprawiedliwości odpowiedzialnej za realizację zadań związanych z Funduszem, co w jego ocenie umożliwi sprawne rozliczenie dotacji za 2017 r. w prawem przewidzianych terminach²⁷. W odniesieniu do rozliczenia dotacji, to w opinii Ministra nie może zostać ona dokonana, ze względu na prowadzone postępowanie przygotowawcze (karne) w tej sprawie, jednak „sporządzono (...) informację o sposobie wykorzystania środków Funduszu za 2016 r. z podziałem na kwartał II, III, IV”.

Podjęto ponadto działania mające na celu wybór i wdrożenie systemu informatycznego umożliwiającego m.in. elektroniczne składanie ofert i wniosków, generowanie umów oraz agregowanie danych. W dniu 18 grudnia 2017 r. została podpisana umowa na eksploatację systemu²⁸.

Planowane jest zlecenie badań naukowych i prac rozwojowych dotyczących sytuacji osób pokrzywdzonych przestępstwem i świadków, przyczyn prze-

²⁷ Informacja o realizacji wniosków pokontrolnych przekazana NIK przez Ministerstwo Sprawiedliwości w dniu 22 grudnia 2017 r. (nr BKA-IV-0910-14/17, UNP:171221-01648).

²⁸ Informacja o realizacji wniosków pokontrolnych przekazana NIK przez Ministerstwo Sprawiedliwości w dniu 22 grudnia 2017 r. (nr BKA-IV-0910-14/17, UNP:171221-01648).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

stępczości, a także przeprowadzenie anonimowych ankiet wśród osób zgłaszających się o pomoc w celu uzyskania danych dotyczących m.in. rodzajów pomocy, które w opinii pokrzywdzonych są uznawane za najbardziej wartościowe i potrzebne.

W planie finansowym Funduszu na 2016 r. na zadanie świadczenia pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem oraz członkom ich rodzin zaplanowano kwotę 30 000 tys. zł, którą 20 października 2016 r. zwiększono do 101 866 tys. zł, natomiast plan zrealizowano na kwotę 19 715,2 tys. zł, co stanowiło 19,4 % planu po zmianach.

W planie finansowym Funduszu na 2017 r. na zadanie świadczenia pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem oraz członkom ich rodzin zaplanowano kwotę 117 950 tys. zł, a z organizacjami na realizację zadania w roku 2017 podpisano umowy cywilnoprawne łączną kwotę 16 360,3 tys. zł (13,9%), a do 31 marca 2017 r. wypłacono kwotę 9 951,3 tys. zł.

Tymczasem stan Funduszu rokrocznie wzrastał. Na koniec 2016 r. wyniósł 385 749,7 tys. zł i był o 289 348,4 tys. zł (o 300,2%) wyższy od stanu na początek roku, zaś na koniec I kwartału 2017 r. wyniósł 462 796,5 tys. zł i był o 20% wyższy od stanu na koniec roku 2016. Na rachunku bankowym funduszu utrzymuje się duża wartość środków pieniężnych. I tak na 30 czerwca 2016 r. stan ten wyniósł 81 197,5 tys. zł, z czego 67 006,4 tys. zł z przeznaczeniem na udzielenie pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem oraz osobom im najbliższym. Na 30 grudnia 2016 r. stan środków pieniężnych wyniósł 156 836,2 tys. zł, z tego 144 627,5 tys. zł z przeznaczeniem na udzielenie pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem oraz osobom im najbliższym. Pomimo to Dysponent zmniejszył nie tylko ogólną kwotę dotacji, ale też maksymalną kwotę jednostkowej dotacji dla organizacji z 800 tys. zł do 600 tys. zł.

W odpowiedzi na sformułowane w tym zakresie wnioski pokontrolne NIK Minister Sprawiedliwości poinformował, że do końca 2018 r. Ministerstwo planuje wydatkować na pomoc pokrzywdzonym i zapobieganie przestępczości łącznie 220 mln zł²⁹. Jednocześnie podwyższono maksymalną kwotę dotacji dla organizacji z 600 tys. zł do 1 mln zł. Wzrost wydatków na działania w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw należy ocenić pozytywnie, jednak jak pokazują przykłady lat ubiegłych, zaplanowanie środków nie oznacza, iż faktycznie zostaną one wydatkowane.

W związku z wejściem w życie w sierpniu 2017 r. znowelizowanych przepisów Minister Sprawiedliwości ogłosił 30 października 2017 r.³⁰ nabór wniosków na realizację zadań w ramach ogłoszonego 29 września 2017 r. Programu I Priorytetu IIIB „Wsparcie i rozwój systemu instytucjonalnego pomocy pokrzywdzonym przestępstwem i świadkom oraz realizacja przez jednostki sektora finansów publicznych zadań ustawowych związanych

Wydatki Funduszu na bezpośrednią pomoc pokrzywdzonym malały, pomimo że stan Funduszu nieustannie rósł.

Nowelizacja w 2017 r. przepisów powodowała wzrost wydatków, jednak ocena celowości ich realizacji będzie mogła nastąpić dopiero po ponownej kontroli NIK w tym obszarze

²⁹ Jw.

³⁰ Kwestie nie były przedmiotem kontroli NIK, ze względu na fakt, iż miały miejsce już po zakończeniu czynności kontrolnych. Jednakże nowelizacja przepisów miała istotne znaczenie dla funkcjonowania Funduszu, dlatego też kwestie te, w zakresie w jakim uzyskano dodatkowe informacje, zostały poruszone w treści informacji o wynikach kontroli.

z ochroną interesów osób pokrzywdzonym przestępstwem i świadków oraz likwidacją skutków pokrzywdzenia przestępstwem, dla jednostek sektora finansów publicznych – jednostek samorządu terytorialnego: gmin i miast na prawach powiatu z obszaru województwa małopolskiego” polegających na zakupie, w imieniu tych jednostek, na rzecz ochotniczych straży pożarnych: wyposażenia i urządzeń ratownictwa, niezbędnych do udzielania pomocy poszkodowanym bezpośrednio na miejscu popełnienia przestępstwa. W naborze maksymalna pula środków wynosiła 10 mln zł. Dotacje przyznano 145 jednostkom, z czego do 23 listopada podpisano umowy z 17 jednostkami na łączną kwotę ok. 4,5 mln zł. Trwa podpisywanie kolejnych umów z wybranymi w naborze jednostkami.

W dniu 29 września zawarto w ramach realizacji przez jednostki sektora finansów publicznych zadań ustawowych związanych z ochroną interesów osób pokrzywdzonych i świadków, a także wykrywaniem i zapobieganiem przestępczości umowę z Centralnym Biurem Antykorupcyjnym na kwotę 25 mln zł (umowa objęta jest klauzulą niejawności).

W dniu 20 października 2017 r. ogłoszono też przeprowadzenie I naboru wniosków w zakresie dostosowania oraz wyposażenia pomieszczeń do pełnienia funkcji tzw. przyjaznego pokoju przesłuchań dla dzieci w sądach rejonowych i okręgowych. Maksymalna pula środków wynosi 10 mln zł – rozstrzygnięcie tego naboru planowano na przełom listopada i grudnia 2017 r.³¹

Łącznie, do końca 2018 r. Ministerstwo planuje wydatkować 220 mln zł, z tego 160 mln zł na działania w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw, a 60 mln zł na działania związane z przeciwdziałaniem przestępczości³².

Dla porównania, w 2017 r. w wyniku ogłoszonego konkursu dla jednostek spoza sektora finansów publicznych wykonujących zadania związane z bezpośrednią pomocą dla osób pokrzywdzonych przestępstwem dotacje przyznano 30 organizacjom na łączną kwotę 15,9 mln zł, a w wyniku konkursu na realizację zadań pomocy postpenitencjarnej dotacje wyniosły 2 mln zł³³.

Pokreślenia wymaga, że obecny stan Funduszu (0,46 mld zł na koniec I kwartału 2017 r.) stanowi ułamek środków przeznaczanych na funkcjonowanie organów ścigania, m.in. Policji (budżet na 2017 r. – 8,91 mld zł) i prokuratury (budżet na 2017 r. – 2,26 mld zł) oraz na programy modernizacyjne (Program Modernizacji Służb Mundurowych na lata 2017–2020 – 9,2 mld zł). W ocenie NIK istnieje więc realne niebezpieczeństwo, że przeznaczenie środków z Funduszu na wsparcie działań szeroko rozumianych organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości nie będzie miało istotnego znaczenia dla ich funkcjonowania (niezależnie od tego, że to funkcjonowa-

³¹ Informacja przekazana NIK przez Ministerstwo Sprawiedliwości w dniu 29 listopada 2017 r. (nr BKA-IV-0910-22/17, UNP:171129-00086), w ramach przygotowania do kontroli budżetowej w części 37 w 2017 r.

³² Jw.

³³ Dane dotyczące pomocy postpenitencjarnej ze strony www.ms.gov.pl. Łącznie, do końca 2018 r. Ministerstwo planuje wydatkować 160 mln zł na działania w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw.

nie powinno być finansowane z innych źródeł), a może ograniczyć zakres pomocy trafiającej bezpośrednio do ofiar przestępstw, która, jak wskazują na to dostępne dane, już dziś jest niewystarczająca. Jednakże ocena skutków nowelizacji przepisów w 2017 r. przepisów realizacji będzie mogła nastąpić dopiero po przeprowadzeniu ponownej kontroli NIK w tym obszarze.

Art. 43 § 8 pkt 4 kkw przewiduje przeznaczenie środków Funduszu nie tylko wprost na pomoc pokrzywdzonym, ale również na wsparcie i rozwój systemu pomocy pokrzywdzonym przestępstwem oraz pomocy post-penitencjarnej, m.in. poprzez promowanie i wspieranie inicjatyw i przedsięwzięć służących poprawie sytuacji pokrzywdzonych, podejmowanie przedsięwzięć o charakterze edukacyjnym i informacyjnym, pokrywanie kosztów związanych z organizowaniem i prowadzeniem szkoleń, podejmowanie, organizowanie i zlecanie badań naukowych dotyczących sytuacji oraz potrzeb pokrzywdzonych. Powierzenie tych zadań odbywa się w trybie konkursu ofert. W § 29 rozporządzenia przewidziano przeznaczenie na ten cel do 20% środków Funduszu oraz doprecyzowano, że może być on realizowany m.in. w formie organizowania akcji informacyjnych, druku i kolportażu wydawnictw, organizowania konferencji, seminariów, spotkań na temat sytuacji i potrzeb pokrzywdzonych oraz organizacji szkoleń w zakresie praw, sytuacji i potrzeb pokrzywdzonych. W latach 2016–2017 (I połowa) Dysponent nie przeznaczał środków Funduszu na cele określone w art. 43 § 8 pkt. 4 kkw. W grudniu 2015 r. Minister otrzymał wspomniany powyżej „Raport z badania społecznego dotyczącego oczekiwanych przez osoby pokrzywdzone i członków ich rodzin form pomocy”.

Fundusz nie realizował zadań edukacyjnych, informacyjnych, szkoleniowych i naukowych, pomimo iż ustawa przewiduje ich realizację

W odpowiedzi na sformułowane w tym zakresie wnioski pokontrolne NIK Minister Sprawiedliwości poinformował, że „wdrożył finansowanie działań o charakterze promocyjnym i informacyjnym w celu wsparcia i rozwoju systemu pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwami (...) przewidziane jest przeprowadzenia zadań polegających:

- na organizowaniu oraz przeprowadzaniu akcji promocyjnych i informacyjnych;
- zleceniu badań naukowych i prac rozwojowych dotyczących sytuacji osób pokrzywdzonych przestępstwem i świadków, przyczyn przestępczości;
- finansowaniu przygotowania, druku oraz kolportażu publikacji i wydawnictw (...);
- organizowaniu konferencji;
- przeprowadzaniu szkoleń w zakresie praw, sytuacji oraz potrzeb osób pokrzywdzonych przestępstwem i zapobiegania przestępczości”³⁴.

³⁴ Informacja o realizacji wniosków pokontrolnych przekazana NIK przez Ministerstwo Sprawiedliwości w dniu 22 grudnia 2017 r. (nr BKA-IV-0910-14/17, UNP:171221-01648).

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Czy ofiary przestępstw otrzymują adekwatną i skuteczną pomoc?
Cele szczegółowe	1. Czy obowiązujące rozwiązania organizacyjne i prawne umożliwiają skuteczną pomoc ofiarom przestępstw? 2. Czy istnieją bariery w korzystaniu z oferowanych przez Państwo form pomocy? 3. Czy pomoc ofiarom przestępstw była skuteczna? 4. Czy środki finansowe na pomoc ofiarom przestępstw zostały wykorzystane prawidłowo i gospodarnie? Kontrola nie obejmowała sytuacji pokrzywdzonego w postępowaniu karnym, ani prawidłowości przeprowadzania konkursów na udzielenie organizacji pozarządowym dotacji ze środków Funduszu.
Zakres podmiotowy	Ministerstwo Sprawiedliwości
Kryteria kontroli	Legalność, gospodarność, celowość, rzetelność.
Okres objęty kontrolą	2016–2017 (I połowa)
Okres prowadzenia kontroli	20 marca – 21 sierpnia 2017 r.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	Tak
Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK	Nie

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności
1.	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Ministerstwo Sprawiedliwości	Zbigniew Ziobro	Opisowa

Liczba wystąpień pokontrolnych – 1.

Liczba wniosków pokontrolnych 6, z tego:

zrealizowanych – 0

niezrealizowanych – 4

w trakcie realizacji – 2.

Dotychczasowy zakres realizacji wniosków pokontrolnych został omówiony w odpowiednich fragmentach niniejszej informacji.

Liczba zastrzeżeń wniesionych do wystąpienia pokontrolnego 14, z tego:

uwzględnionych w całości – 3

uwzględnionych w części – 3

oddalonych – 8.

Uwzględnienie zastrzeżeń nie wpłynęło w sposób istotny na zmianę treści wystąpienia pokontrolnego. Jednolity tekst wystąpienia pokontrolnego dostępny jest na stronie www.nik.gov.pl.

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Celem wprowadzenia Dyrektywy było zwiększenie poziomu praw i ochrony ofiar przestępstw w całej Unii, w szczególności poprzez zapewnienie aby osoby te otrzymywały odpowiednie informacje, wsparcie i ochronę oraz aby mogły uczestniczyć w postępowaniu karnym. Dyrektywa ustanowiła normy minimalne, a każde państwo członkowskie może rozszerzyć zakres praw w celu zapewnienia wyższego poziomu ochrony. Dyrektywa wiąże co do celu, a każde państwo członkowskie ma swobodę w wyborze środków, za pomocą których cel ten realizuje.

Dyrektywa Parlamentu
Europejskiego i Rady
2012/29/UE

Zgodnie z Preambułą Dyrektywy ofiary przestępstw powinny być m.in. chronione przed wtórną i ponowną wiktyimizacją, zastraszaniem oraz odwetem, powinny otrzymać odpowiednie wsparcie ułatwiające odzyskanie równowagi oraz uzyskać należyty dostęp do wymiaru sprawiedliwości. Osobę należy uznać za ofiarę, niezależnie od tego czy sprawca został zidentyfikowany czy skazany. Informacje i porady udzielane przez właściwe organy i służby udzielające wsparcia powinny być udzielane za pośrednictwem różnych sposobów komunikowania oraz w taki sposób aby ofiara mogła je zrozumieć. Wsparcie powinno być dostępne z chwilą gdy właściwy organ dowiedział się o ofierze, a także w toku całego postępowania karnego i przez odpowiedni czas po jego zakończeniu, stosownie do potrzeb ofiary. Wsparcie powinno być udzielane w różnorodny sposób, bez nadmiernych formalności, za pośrednictwem odpowiednio rozmieszczonych geograficznie ośrodków, tak aby wszystkie ofiary miały możliwość korzystania z takiego wsparcia.

W Dyrektywie wskazano podstawowe (minimalne) prawa ofiar przestępstw, w tym:

1. Prawo do rozumienia i bycia rozumianym. Państwa członkowskie zostały zobligowane do udzielania informacji z zastosowaniem prostego i przystępnego języka.
2. Prawo do otrzymywania informacji od momentu pierwszego kontaktu z właściwym organem.
3. Prawo do tłumaczenia ustnego i pisemnego.
4. Prawo do korzystania z usług służb udzielających wsparcia ofiarom. Dostęp do tych służb nie może być uzależniany od tego czy ofiara złożyła oficjalne zawiadomienie o przestępstwie.
5. Wsparcie ze strony właściwych służb zapewnia co najmniej:
 - informacje i doradztwo o prawach ofiar, o wszelkich podmiotach udzielających wsparcia (lub bezpośrednio kierowanie do tych służb);
 - doradztwo dotyczące kwestii finansowych i praktycznych będących skutkiem przestępstw;
 - doradztwo dotyczące zagrożenia wtórną wiktyimizacją, zastraszaniem oraz odwetem.
6. Prawo do bycia wysłuchanym.

7. Prawo do pomocy prawnej.
8. Prawo do zwrotu kosztów.
9. Prawo zwrotu mienia.
10. Prawo do uzyskania decyzji w przedmiocie odszkodowania od sprawcy.
11. Prawo do ochrony prywatności.

Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej

Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej działa od 1 stycznia 2012 r. Został utworzony na podstawie art. 43 Kodeksu karnego wykonawczego (kkw)³⁵ jako państwowy fundusz celowy, którego dysponentem jest Minister Sprawiedliwości. Przychodami Funduszu są środki pieniężne pochodzące m.in. z orzeczonych przez sądy od sprawców przestępstw nawiązek i świadczeń pieniężnych. W okresie objętym kontrolą (2016 r. – I połowa 2017 r.) środki Funduszu, w zakresie pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwami i osobom im najbliższym, mogły być przeznaczane na pomoc medyczną, psychologiczną, rehabilitacyjną, prawną oraz materialną, udzielaną przez jednostki niezaliczone do sektora finansów publicznych i nie działające w celu osiągnięcia zysku, w tym stowarzyszenia, fundacje, organizacje i instytucje (art. 43 § 8 pkt 1 kkw). Powierzenie wykonywania tych zadań odbywało się w trybie otwartych konkursów ofert (§ 9 w/w artykułu).

Środki Funduszu mogły być przeznaczane również na działalność podejmowaną lub powierzaną przez dysponenta Funduszu, mającą na celu wsparcie i rozwój systemu pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem, tym m.in. na promowanie i wspieranie inicjatyw i przedsięwzięć służących poprawie sytuacji osób pokrzywdzonych przestępstwem, podejmowanie przedsięwzięć o charakterze edukacyjnym i informacyjnym, pokrywanie kosztów szkoleń, badań naukowych dotyczących sytuacji i potrzeb osób pokrzywdzonych (art. 43 § 8 pkt 4 kkw), przy czym zgodnie z § 29 rozporządzenia w sprawie Funduszu na te cele można było przeznaczyć jedynie do 20% środków Funduszu (pochodzących z nawiązek i świadczeń pieniężnych, spadków, zapisów, darowizn, dotacji, zbiórek i innych źródeł, tj. z przychodów wymienionych w art. 43 § 7 pkt 1, 4 i 5 kkw). Działania wspierające rozwój systemu pomocy pokrzywdzonym mogły być zatem podejmowane bezpośrednio przez dysponenta Funduszu lub powierzane do realizacji w trybie otwartych konkursów ofert.

Na realizację zadań związanych z pomocą pokrzywdzonym dysponent Funduszu udziela dotacji celowej, zawierając z organizacją realizującą to zadanie umowę. Podmioty otrzymujące dotacje są zobowiązane do przekazywania dysponentowi Funduszu kwartalnych informacji dotyczących wykorzystania tych środków oraz do sporządzenia i przekazania rozliczenia dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym, w terminie 15 dni od dnia zakończenia realizacji zadania (art. 43 § 12 kkw).

Pomocy z Funduszu nie udziela się w takim zakresie, w jakim została ona udzielona z innych źródeł (§ 13). Dysponent Funduszu kontroluje prawidłowość wydatkowania dotacji pod względem racjonalności i legalności ich wydatkowania (§ 14).

³⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 665, ze zm.

W okresie objętym kontrolą obowiązywało wydane na podstawie art. 43 § 19 kkw rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 września 2015 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej³⁶. W rozporządzeniu tym Minister Sprawiedliwości ustalił katalog zadań jakie mogą być finansowane ze środków Funduszu na pomoc dla osób pokrzywdzonych przestępstwem i osób im najbliższych. W § 26 rozporządzenia wskazano 15 rodzajów form pomocy wykonywanych na rzecz pokrzywdzonych, które mogą być finansowane są ze środków Funduszu, w tym m.in. pomoc: prawną, tłumacza, psychologa, psychoterapeuty, pokrywanie kosztów: świadczeń zdrowotnych, lekarstw, wyrobów medycznych, opatrunkowych, przedmiotów ortopedycznych (w zakresie nie finansowanym w ramach ubezpieczenia zdrowotnego) oraz kosztów związanych z kształceniem w szkołach publicznych, kursów i szkoleń podnoszących kwalifikacje zawodowe, kosztów czasowego zakwaterowania lub schronienia, finansowanie okresowych dopłat do bieżących opłat mieszkaniowych, kosztów przejazdów, żywności i bonów żywnościowych, zakupu odzieży, obuwia, środków czystości, kosztów zorganizowanego wyjazdu małoletnich oraz wyjazdu osoby uprawnionej wraz z osobą małoletnią w celu skorzystania z pomocy psychologicznej lub psychoterapeutycznej.

Zgodnie z § 29 w/w rozporządzenia środki Funduszu, pochodzące ze źródeł, o których mowa w art. 43 § 7 pkt 1, 4 i 5 kkw, w łącznej wysokości nieprzekraczającej 20% sumy tych środków, mogą być przeznaczane na realizację zadań Dysponenta i podległych mu jednostek wymiaru sprawiedliwości w zakresie pomocy pokrzywdzonym przestępstwem oraz pomocy postpenitencjarnej takich jak: organizowanie i przeprowadzania akcji i przedsięwzięć informacyjnych, zlecanie badań naukowych, przygotowanie druku oraz kolportażu publikacji i wydawnictw, realizacja zadań służących tworzeniu i rozbudowie sieci pomocy ofiarom przestępstw oraz pomocy postpenitencjarnej, zlecanie organizacji szkoleń w zakresie praw, sytuacji i potrzeb pokrzywdzonych oraz pomocy postpenitencjarnej.

Zwrócić należy uwagę, że z art. 43 kkw nie wynika, które z przychodów Funduszu są przeznaczane na realizację zadań związanych z pomocą pokrzywdzonym, a które na pomoc postpenitencjarną, co mogłoby sugerować iż rozdziela się je proporcjonalnie, w zależności od wpływów z nawiązek i świadczeń pieniężnych (zasądzanych przez sądy od skazanych) oraz z wpływów z tytułu potrąceń 7% wynagrodzenia skazanych. W poprzednim stanie prawnym z wpływów z tytułu nawiązek i świadczeń pieniężnych można było jedynie dotować działalność podmiotów udzielających pomocy pokrzywdzonym przestępstwem oraz w wysokości do 20% wpływów z tego tytułu, działalność Dysponenta na ich rzecz (§ 25 ust. 1 i 26 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 6 lutego 2014 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym i Pomocy Postpenitencjarnej³⁷). Od wejścia w życie rozporządzenia z 2015 r. sytuacja uległa zmianie i na podstawie jego przepisów możliwe było finansowanie z orzekanych przez sądy nawiązek i świadczeń pieniężnych nie tylko pomocy pokrzyw-

³⁶ Dz. U. poz. 1544.

³⁷ Dz. U. poz. 189.

dzonym ale także działalności Dysponenta na rzecz pomocy postpenitencjarnej. Może to wskazywać, iż działalność na rzecz pokrzywdzonych zaczęła być przez prawodawcę marginalizowana³⁸.

Na mocy art. 3 ustawy z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw³⁹ zmieniony został art. 43 kkw. Zmiana powyższa weszła w życie 12 sierpnia 2017 r.

Dokonana zmiana gruntownie modyfikuje zarówno formy pomocy dla pokrzywdzonych i krąg podmiotów uprawnionych do jej realizacji, jak i wprowadza możliwość wykorzystania przez Ministra Sprawiedliwości środków Funduszu na nowe cele jakimi są zadania związane z przeciwdziałaniem przyczynom przestępczości.

Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 43 kkw rozszerzeniu uległ zakres działalności Funduszu, który obecnie jest funduszem celowym ukierunkowanym na pomoc pokrzywdzonym i świadkom, przeciwdziałanie przestępczości oraz pomoc postpenitencjarną (art. 43 § 2 kkw). Fundusz może posługiwać się skrótem nazwy w brzmieniu „Fundusz Sprawiedliwości” (§ 1a). Znaczącej zmianie uległ katalog zadań na jakie mogą być wykorzystywane środki Funduszu. Obecnie, oprócz bezpośredniej pomocy na rzecz pokrzywdzonych przestępstwem oraz osób im najbliższych polegającej zwłaszcza na pomocy medycznej, psychologicznej, rehabilitacyjnej, prawnej oraz materialnej, udzielanej przez jednostki niezaliczane do sektora finansów publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku, pomoc taka może być również udzielana przez jednostki sektora finansów publicznych (§ 8 pkt 1a). Umożliwiono również przeznaczanie środków Funduszu na szkolenia dla organów prowadzących postępowania karne w zakresie postępowania z osobami pokrzywdzonymi przestępstwem i świadkami oraz propagowania alternatywnych metod rozwiązywania konfliktów (pkt 1b). Szczególnego podkreślenia wymaga wprowadzenie rozwiązania pozwalającego na przeznaczenie środków Funduszu na realizację przez jednostki sektora finansów publicznych zadań ustawowych związanych z ochroną interesów osób pokrzywdzonych przestępstwem i świadków, a także wykrywaniem i zapobieganiem przestępczości oraz likwidacją skutków pokrzywdzenia przestępstwem (art. 43 § 8 pkt 1c). Oznacza to możliwość dofinansowania wykonywania zadań ustawowych w w/w zakresie przez takie podmioty jak sądy, prokuratura, policja czy np. placówki ochrony zdrowia. Dopuszczono też finansowanie alternatywnych metod rozwiązywania konfliktów, w szczególności mediacji w sprawach rodzinnych, nieletnich i karnych oraz edukację z zakresu przeciwdziałania przemocy i przestępczości, w szczególności funkcjonariuszy policji i pracowników jednostek oświatowych oraz ochrony zdrowia (pkt 1d i 1e). Rozszerzony został również katalog działań podejmowanych lub powierzanych przez dysponenta Funduszu w celu wsparcia i rozwoju systemu pomocy pokrzywdzonym oraz pomocy postpenitencjarnej o działania na rzecz przeciwdziałania przestępczości (§ 8 pkt 4). Wprowadzono także rozwiązanie, zgodnie z którym koszty obsługi Funduszu pokrywane są ze środków tego Funduszu (§ 18a).

³⁸ Podobnie, Ewa Bieńkowska „Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej po najnowszych zmianach” – Zeszyty Prawnicze, 16.3/2016, str. 20

³⁹ Dz. U. poz. 1452.

Powierzanie jednostkom niezaliczonym do sektora finansów publicznych zadań o których mowa w § 8 pkt 1, 1b, 1d i 2a–4 odbywać się ma w ramach otwartego konkursu ofert. Natomiast przyznanie środków Funduszu dla jednostek sektora finansów publicznych, wykonujących zadania, o których mowa w art. 43 § 8 pkt 1a–1e, 2a i 4 odbywa się na podstawie wniosków tych jednostek do dysponenta Funduszu, co wynika z brzmienia § 19 pkt 3a art. 43 kkw.

Na podstawie delegacji ustawowej określonej w art. 43 § 19 kkw, Minister Sprawiedliwości wydał rozporządzenie z dnia 13 września 2017 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości⁴⁰ (zwane dalej nowym rozporządzeniem). W stosunku do poprzednio obowiązującego rozporządzenia wprowadzono m.in. następujące zmiany:

- 1) Na realizację zadań Funduszu Minister Sprawiedliwości ogłasza w Biuletynie Informacji Publicznej programy (§ 2 i 7).
- 2) Powierzenie realizacji zadań jednostkom z sektora finansów publicznych następuje na podstawie naboru wniosków, a jednostkom spoza tego sektora na podstawie otwartego konkursu ofert (§ 5 i 12).
- 3) W uzasadnionych przypadkach, dopuszczono możliwość zawarcia umowy z jednostkami sektora finansów publicznych na realizację zadań Funduszu nieobjętych programem lub naborem wniosków (§ 11).
- 4) Rozszerzono katalog form pomocy jaka może być udzielana osobom pokrzywdzonym przestępstwem oraz osobom im najbliższym wskazując na dopuszczalność finansowania (§ 36 ust. 1 pkt 18–20):
 - robót budowlanych, w tym również przygotowania do realizacji tych robót, w szczególności kosztów opracowania dokumentacji projektowej, ekspertyz, świadectw, operatów, prac geologicznych, niezbędnych do realizacji celów wynikających z ustawy;
 - zakupu urządzeń i wyposażenia;
 - zakupu wartości niematerialnych i prawnych.

Podkreślić należy, że po zmianie art. 43 kkw tzw. bezpośrednia pomoc osobom pokrzywdzonym może być realizowana również przez jednostki sektora finansów publicznych.

- 5) Rozszerzono także katalog działań jakie mogą być podejmowane przez Dysponenta lub przez niego powierzane (również jednostkom sektora finansów publicznych) w celu wspierania i rozwoju systemu pomocy osobom pokrzywdzonym i pomocy postpenitencjarnej o zadania mające na celu przeciwdziałanie przestępczości. Zwrócić uwagę należy, iż działania służące tym celom mogą obecnie obejmować również finansowanie robót budowlanych, w tym prac przygotowawczych oraz zakup urządzeń, wyposażenia oraz wartości niematerialnych i prawnych (§ 42 pkt 7–9). Zniesiono przy tym dotychczasowe ograniczenie, zgodnie z którym łączna wysokość środków przeznaczonych na realizację zadań związanych ze wspieraniem i rozwojem systemu pomocy nie mogła przekraczać wysokości 20 % środków Funduszu.

⁴⁰ Dz. U. poz. 1760.

- 6) Wprowadzono też rozwiązanie pozwalające jednostkom sektora finansów publicznych realizującym zadania ustawowe związane z ochroną interesów osób pokrzywdzonych przestępstwem i świadków, a także wykrywaniem i zapobieganiem przestępczości oraz likwidacją skutków pokrzywdzenia na finansowanie ze środków Funduszu m.in. zakupu środków transportu i wyposażenia, robót budowlanych wraz z pracami przygotowawczymi, urządzeń i wyposażenia oraz wartości niematerialnych i prawnych (§ 43). W tym zakresie nie wprowadzono jakichkolwiek limitów określających dopuszczalny poziom angażowania środków Funduszu.
- 7) Nowością jest umożliwienie pokrywania kosztów obsługi Funduszu, w tym kosztów pracowniczych i obsługi administracyjnej bezpośrednio ze środków Funduszu, przy czym koszty te nie mogą przekroczyć 2,5% planowanych przychodów (§ 48).

W konsekwencji dokonanych zmian środki zgromadzone w Funduszu będą mogły być przeznaczane dla organów np. prowadzących postępowania karne (m.in. sądy, prokuraturę, policję), w tym na finansowanie robót budowlanych czy zakup środków transportu lub wyposażenia. W niektórych przypadkach środki Funduszu będą mogły być rozdysponowane do jednostek sektora publicznego nawet poza – i tak uproszczoną – procedurą naboru wniosków. Ze środków Funduszu pokrywane też będą koszty jego funkcjonowania np. pensje dla pracowników, systemy informatyczne, wyposażenie itp. Nowe rozwiązania w znaczący sposób zmniejszą pulę środków jakie będą mogły zostać skierowane na bezpośrednią pomoc osobom pokrzywdzonym, realizowaną do tej pory przez wyspecjalizowane organizacje pozarządowe.

Tak znaczące rozszerzenie zadań Funduszu może doprowadzić do dalszej marginalizacji podstawowych zadań, przyświecających jego powołaniu, jakimi była pomoc pokrzywdzonym przestępstwem oraz pomoc postpenitencjarna⁴¹. Wprowadzone zmiany dotknęły zatem podstawowych zasad funkcjonowania Funduszu i w efekcie także sfery dotyczącej pomocy ofiarom przestępstw. Umożliwienie przekierowania strumienia środków Funduszu do jednostek sektora finansów publicznych, w tym na ich wyposażenie i inne potrzeby, może w znaczący sposób wpływać na zakres faktycznej, bezpośredniej pomocy udzielanej pokrzywdzonym.

Inne tryby udzielania pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwami

Przepisy przewidują również inne tryby udzielania pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwami.

- 1) Pełnomocnik z urzędu.

W ramach prowadzonego postępowania karnego, strona inna niż oskarżony może ustanowić pełnomocnika, którym może być radca prawny, radca Prokuratury Generalnej RP (od 1 stycznia 2017 r.) lub adwokat, co wynika z art. 87 § 1 i art. 88 kpk⁴². W kwestiach dotyczących peł-

⁴¹ Podobne stanowisko zaprezentowała Helsińska Fundacja Praw Człowieka i Stowarzyszenie Interwencji Prawnej w piśmie skierowanym 4 września 2017 r. do Ministra Sprawiedliwości (znak 2017/MPL).

⁴² Dz. U. z 2017r. poz.1904.

nomocnika, a nie unormowanych przez kpk, zastosowanie mieć będą przepisy obowiązujące w postępowaniu cywilnym (art. 89 kpc). Oznacza to możliwość zastosowania uprawnienia wynikającego z art. 117 kpc, zgodnie z którym można domagać się ustanowienia pełnomocnika z urzędu, pod warunkiem złożenia oświadczenia, że strona nie jest w stanie ponieść kosztów wynagrodzenia pełnomocnika bez uszczerbku dla utrzymania swojego lub rodziny.

- 2) Prawo do uzyskania odszkodowania i zadośćuczynienia od sprawcy przestępstwa.

Na wniosek pokrzywdzonego, sąd orzeka naprawienie w całości albo w części wyrządzonej przestępstwem szkody lub zadośćuczynienie za doznaną krzywdę (art. 46 § 1 kk⁴³).

- 3) Prawo do nawiazki.

Jeżeli orzeczenie odszkodowania lub zadośćuczynienia jest utrudnione, sąd może orzec na rzecz pokrzywdzonego nawiazkę w wysokości do 200 tys. zł., co wynika z art. 46 § 2 kk.

- 4) Prawo do kompensaty.

Zgodnie z ustawą z dnia 7 lipca 2005 r. o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych czynów zabronionych⁴⁴ kompensata może być przyznana w kwocie pokrywającej utracone zarobki lub inne środki utrzymania, koszty związane z leczeniem i rehabilitacją oraz koszty pogrzebu (art. 3). Koszty te są rekompensowane jedynie wówczas gdy nie można ich wyegzekwować od sprawcy lub uzyskać z tytułu ubezpieczenia czy ze środków pomocy społecznej (art. 5). Uprawnionymi do uzyskania tych świadczeń jest ofiara lub osoby jej najbliższe, jeżeli na skutek czynu zabronionego doszło do śmierci ofiary lub doznała ona ciężkiego uszczerbku na zdrowiu, naruszenia czynności narządu ciała lub rozstroju zdrowia, trwających dłużej niż 7 dni (art. 2). Kompensata nie może przekroczyć kwoty 25 tys. zł, a gdy ofiara poniosła śmierć kwoty 60 tys. zł (art. 6).

- 5) Prawo do nieodpłatnej pomocy prawnej.

Osoba pokrzywdzona przestępstwem ma prawo do uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej jeżeli spełnia ona jednocześnie kryteria określone w ustawie z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej⁴⁵, np. gdy otrzymuje świadczenia z pomocy społecznej lub posiada Kartę Dużej Rodziny, jest weteranem lub kombatantem albo nie ukończyła 26 lat lub ukończyła 65 lat. Pomocy takiej udzielają adwokaci i radcowie prawni. Pomoc prawna nie obejmuje spraw podatkowych związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, z zakresu prawa celnego, dewizowego i handlowego oraz z prowadzeniem działalności gospodarczej, za wyjątkiem przygotowania do rozpoczęcia takiej działalności. Nie obejmuje też sporządzania projektów pism procesowych, za wyjątkiem pism o zwolnienie od kosztów sądowych lub ustanowienia pełnomocnika z urzędu.

⁴³ Dz. U. z 2017 r. poz. 2204.

⁴⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 325.

⁴⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 2030.

- 6) Prawo do ochrony i pomocy w przypadku zagrożenia dla życia i zdrowia w związku z trwającym lub zakończonym postępowaniem karnym.

Na mocy ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka⁴⁶ pokrzywdzonemu biorącemu udział w postępowaniu karnym lub karnym skarbowym, i którego życie lub zdrowie jest z tego tytułu zagrożone, przysługuje prawo do ochrony na czas czynności procesowej, ochrony osobistej i pomocy w zakresie zmiany miejsca pobytu. Osobie, której udzielono pomocy w zmianie miejsca pobytu można też udzielić pomocy finansowej przeznaczonej m.in. na zaspokojenie podstawowych potrzeb życiowych i pokrycie kosztów uzyskania świadczeń opieki zdrowotnej, jeżeli nie podlega ona obowiązkowemu ubezpieczeniu zdrowotnemu.

- 7) Prawo do pomocy w przypadku przemocy w rodzinie.

Zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie⁴⁷ osobie dotkniętej przemocą w rodzinie udziela się bezpłatnej pomocy m.in. w formie:

- poradnictwa medycznego, psychologicznego, prawnego, socjalnego, zawodowego i rodzinnego;
- ochrony przed dalszym krzywdzeniem;
- zapewnienia bezpiecznego schronienia;
- badania lekarskiego w celu ustalenia przyczyn i rodzaju uszkodzeń ciała doznanych w wyniku przemocy w rodzinie;
- pomocy w uzyskaniu mieszkania.

Zadania w tym zakresie wykonywane są głównie przez jednostki samorządu terytorialnego jako zadania własne lub jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, których koszty pokrywane są z budżetu państwa.

- 8) Prawo do otrzymywania alimentów.

Osoby pokrzywdzone przestępstwem, w tym przestępstwem uporczywego uchylania się od obowiązku alimentacyjnego, i które znajdują się w trudnej sytuacji materialnej z powodu niemożności wyegzekwowania zasądzonych świadczeń alimentacyjnych, mają prawo do wsparcia udzielanego w trybie przepisów ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów⁴⁸.

- 9) Prawo do pomocy społecznej.

Osoby pokrzywdzone przestępstwem i znajdujące się jednocześnie w trudnej sytuacji życiowej i spełniające kryteria dochodowe określone w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁴⁹ mają prawo do pomocy w postaci m.in. świadczeń w formie interwencji kryzysowej, schronienia, posiłku, niezbędnego ubrania czy zasiłków. Pomoc społeczna udzielana jest m.in. z powodu ubóstwa, bezdomności, bezrobocia,

⁴⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 21.

⁴⁷ Dz. U. z 2015 r. poz. 1390.

⁴⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 489, ze zm.

⁴⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1769.

ZAŁĄCZNIKI

długotrwałej lub ciężkiej choroby, przemocy w rodzinie, alkoholizmu i narkomanii, bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego. Pomoc społeczną organizują organy administracji rządowej i samorządowej, współpracując w tym zakresie z organizacjami społecznymi i pozarządowymi.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Kodeks karny wykonawczy – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Dz. U. z 2017 r. poz. 665, ze zm.
2. Kodeks karny – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Dz. U. z 2017 r. poz. 2204.
3. Kodeks postępowania karnego – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Dz. U. z 2017 r. poz. 1904, ze zm.
4. Kodeks postępowania cywilnego – ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Dz. U. z 2016 r. poz. 1822, ze zm.
5. Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych czynów zabronionych – Dz. U. z 2016 r. poz. 325.
6. Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej – Dz. U. z 2017 r. poz. 2030.
7. Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka – Dz. U. z 2015 r. poz. 21.
8. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej – Dz. U. z 2017 r. poz. 1769, ze zm.
9. Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów – Dz. U. z 2017 r. poz. 489, ze zm.
10. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie – Dz. U. z 2015 r. poz. 1390.
11. Ustawa z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw – Dz. U. poz. 1452
12. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 6 lutego 2014 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Dz. U. poz. 189 (nieobowiązujące, zastąpione przez rozporządzenie wymienione w poz. 13).
13. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 września 2015 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Dz. U. poz. 1544 (nieobowiązujące, zastąpione rozporządzeniem wymienionym w poz. 14).
14. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 września 2017 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości – Dz. U. poz. 1760.
15. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z dnia 25 października 2012 r. ustanawiająca normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępująca decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW – Dz. Urz. UE L 315 z 14.11.2012, s. 57.

6.4. 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. Prokurator Krajowy
9. Przewodniczący Senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji
10. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
11. Przewodniczący Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



MINISTER
SPRAWIEDLIWOŚCI

BJA-IV-0910-14 /17/11

UNP 180510-01501

Warszawa, dnia 11 maja 2018 r.

Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

STANOWISKO ZANĘ MINISTRA

Zgodnie z art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli poniżej przedstawiam stanowisko dot. informacji o wynikach kontroli „Pomoc ofiarom przestępstw w ramach Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym (Fundusz Sprawiedliwości)”.

Odnosząc się do wniosku Najwyższej Izby Kontroli, skierowanego również do Rady Ministrów, o treści „**należy dokonać gruntownej analizy aktualnie obowiązujących przepisów w celu stworzenia spójnego i efektywnego modelu pomocy ofiarom przestępstw oraz wyeliminować zbędne ponoszenie kosztów utrzymywania trybów pomocy powielających swoje funkcje**” chciałbym zaznaczyć, że głównym celem kontroli było ustalenie, czy ofiary przestępstw otrzymują adekwatną i skuteczną pomoc. Kontrola obejmowała okres 2016-2017 r. (I połowa). Jak słusznie wskazano w treści *Informacji* w okresie objętym kontrolą obowiązywało wydane na podstawie art. 43 § 19 Kodeksu karnego wykonawczego (dalej jako kkw) rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 września 2015 r. w sprawie Funduszu Sprawiedliwości oraz Pomocy Postpenitencjarnej zwanego dalej Funduszem.

Podkreślić należy, że dostrzegając utrzymywanie się w kolejnych latach na rachunku Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej wysokiego stanu środków oraz niewykorzystywanie kwot zaplanowanych na pomoc pokrzywdzonym, podjęto

działania dotyczące zmian w funkcjonowaniu Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej. Podjęte prace legislacyjne skutkowały wejściem w dniu 12 sierpnia 2017 r. nowelizacji Kodeksu Karnego Wykonawczego (Dz. U. 2017 r., poz. 655 z późn. zm.), przewidującej w szczególności zmianę zasad funkcjonowania Funduszu (sfery podmiotowej i przedmiotowej jego działania) oraz nadanie mu uzupełniającej nazwy: Fundusz Sprawiedliwości. Powyższa zmiana, w połączeniu ze znnowelizowaną treścią rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 września 2017 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości (dalej: rozporządzenie) ma skutkować przeznaczeniem środków finansowych Funduszu w pełni adekwatnie do istniejących potrzeb oraz stanu środków.

Wprowadzone rozwiązania pozwoliły na poszerzenie katalogu zadań, na realizację których przeznaczane są środki Funduszu. Zgodnie z dyspozycją art. 43 § 8 Kodeksu Karnego Wykonawczego środki te są przeznaczane na:

1) pomoc osobom pokrzywdzonym przestępstwem oraz osobom im najbliższym, zwłaszcza pomoc medyczną, psychologiczną, rehabilitacyjną, prawną oraz materialną, udzielaną przez jednostki niezaliczane do sektora finansów publicznych i nie działające w celu osiągnięcia zysku, w tym stowarzyszenia, fundacje, organizacje i instytucje;

1a) pomoc, o której mowa w pkt 1, udzielaną przez jednostki zaliczane do sektora finansów publicznych;

1b) szkolenia dla organów prowadzących postępowania karne i ich pracowników podnoszące kompetencje w zakresie postępowania z osobami pokrzywdzonymi przestępstwem i świadkami oraz propagowania alternatywnych metod rozwiązywania konfliktów, w szczególności mediacji w sprawach rodzinnych, nieletnich i karnych;

1c) realizację przez jednostki sektora finansów publicznych zadań ustawowych związanych z ochroną interesów osób pokrzywdzonych przestępstwem i świadków, a także wykrywaniem i zapobieganiem przestępczości oraz likwidacją skutków pokrzywdzenia przestępstwem;

1d) finansowanie alternatywnych metod rozwiązywania konfliktów, w szczególności mediacji w sprawach rodzinnych, nieletnich i karnych;

1e) edukację z zakresu przeciwdziałania przemocy i przestępczości w szczególności funkcjonariuszy Policji i pracowników jednostek oświatowych oraz ochrony zdrowia;

2) pomoc postpenitencjarną osobom pozbawionym wolności, zwalnianym z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz osobom im najbliższym, udzielaną przez zawodowych kuratorów sądowych oraz Służbę Więzienną;

2a) pomoc psychologiczną świadkom i osobom im najbliższym;

3) pomoc postpenitencjarną osobom, o których mowa w pkt 2, udzielaną przez podmioty wymienione w art. 38 § 1, z wyłączeniem osób godnych zaufania;

4) działalność podejmowaną lub powierzoną przez dysponenta Funduszu, mającą na celu wsparcie i rozwój systemu pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem i świadkom oraz pomocy postpenitencjarnej, a także przeciwdziałanie przyczynom przestępczości, w szczególności na:

a) promowanie i wspieranie inicjatyw i przedsięwzięć służących poprawie sytuacji osób pokrzywdzonych przestępstwem oraz skutecznej readaptacji skazanych,

b) podejmowanie przedsięwzięć o charakterze edukacyjnym i informacyjnym, w tym dotyczących przyczyn i uwarunkowań przestępczości oraz jej zapobiegania,

c) pokrywanie kosztów związanych z organizowaniem i prowadzeniem kształcenia, studiów podyplomowych, kursów dokształcających i szkoleń,

d) podejmowanie, organizowanie i zlecanie badań naukowych i prac rozwojowych oraz współpracy z innymi jednostkami w tym zakresie, dotyczących sytuacji oraz potrzeb osób pokrzywdzonych przestępstwem, świadków oraz osób skazanych, a także przyczyn i uwarunkowań przestępczości oraz jej zapobiegania,

e) promowanie systemu pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem i świadkom oraz pomocy postpenitencjarnej,

f) upowszechnianie wiedzy na temat praw osób pokrzywdzonych przestępstwem oraz alternatywnych metod rozwiązywania konfliktów, w szczególności mediacji w sprawach rodzinnych, nieletnich i karnych,

g) działania wspierające rodziny zagrożone dysfunkcyjnością, w szczególności w zakresie profilaktyki i terapii uzależnień oraz współuzależnień i rozwiązywania konfliktów w rodzinie.

Katalog ten jest uszczegółowiony w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości, zgodnie z dyspozycją ustawową.

Dla realizacji powyższych celów, Minister Sprawiedliwości ogłosił w dniu 29 września 2017 r. dwa Programy na lata 2017-2018 na łączną kwotę 220 mln zł.

Program I obejmuje zadania wprost związane z realizacją Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 października 2012 r. nr. 2012/29/UE ustanawiającej normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw.

Powyższe zadania związane są z:

- udzielaniem pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem oraz osobom im najbliższym,
- udzielaniem pomocy świadkom i osobom im najbliższym,
- wsparciem i rozwojem systemu instytucjonalnego pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem i świadkom oraz realizacją przez jednostki sektora finansów publicznych zadań ustawowych związanych z ochroną interesów osób pokrzywdzonych przestępstwem i świadków oraz likwidacją skutków pokrzywdzenia przestępstwem.

Okres realizacji został wskazany od dnia ogłoszenia do dnia 31 grudnia 2018 r.

Minister Sprawiedliwości przeznaczył na realizację Programu I kwotę 160 mln zł. Projekty na rzecz wsparcia osób pokrzywdzonym przestępstwem, obejmują następujące zadania:

- 1) organizowanie i finansowanie pomocy prawnej, w tym alternatywnych metod rozwiązywania konfliktów;
- 2) organizowanie i finansowanie pomocy tłumacza w celu udzielenia pomocy prawnej osobie uprawnionej, jeżeli nie włada w wystarczającym stopniu językiem polskim, do czasu wszczęcia postępowania przygotowawczego;
- 3) organizowanie i finansowanie pomocy tłumacza języka migowego lub tłumacza-przewodnika w celu udzielenia pomocy prawnej;
- 4) pokrywanie kosztów związanych z psychoterapią, pomocą psychiatryczną lub psychologiczną;
- 5) organizowanie i finansowanie pomocy udzielanej przez osobę pierwszego kontaktu;
- 6) pokrywanie kosztów świadczeń zdrowotnych, lekarstw w zakresie, w którym lek nie podlegałby refundacji lub w części, w której nie jest refundowany, wyrobów medycznych, w tym materiałów opatrunkowych, przedmiotów ortopedycznych oraz środków pomocniczych, w zakresie niezbędnym w procesie leczniczym doznanego uszczerbku na zdrowiu wynikającego z przestępstwa lub jego następstw;
- 7) pokrywanie kosztów związanych z kształceniem w szkołach i przedszkolach publicznych, w tym w ramach indywidualnego nauczania, a także w przypadku realizacji obowiązku przedszkolnego, szkolnego lub obowiązku nauki poza szkołą na podstawie art. 16 ust. 8 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U z 2017 r. poz. 2198, 2203, 2361), odpowiednio do wieku i potrzeb edukacyjnych osób uprawnionych;

8) pokrywanie kosztów związanych z opieką nad dziećmi w żłobkach i klubach dziecięcych prowadzonych przez gminy w oparciu o przepisy ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2017 r. poz. 2198, 2203, 2361.);

9) organizowanie i finansowanie szkoleń i kursów podnoszących kwalifikacje zawodowe oraz pokrywanie kosztów egzaminów potwierdzających kwalifikacje zawodowe;

10) pokrywanie kosztów czasowego zakwaterowania lub udzielania schronienia;

11) finansowanie okresowych dopłat do bieżących zobowiązań czynszowych i opłat za energię ciepłą, energię elektryczną, gaz, wodę, opał, odbiór nieczystości stałych i płynnych za lokal mieszkalny lub dom jednorodzinny, do którego osoba uprawniona posiada tytuł prawny, proporcjonalnie do liczby osób stale zamieszkujących w tym lokalu lub domu;

12) usługę dostosowania lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego do potrzeb osoby pokrzywdzonej przestępstwem w przypadku, gdy utrata sprawności fizycznej nastąpiła w wyniku przestępstwa;

13) finansowanie przejazdów środkami komunikacji publicznej lub pokrywanie kosztów transportu związanych z uzyskiwaniem świadczeń i regulowaniem spraw określonych w pkt 1-10;

14) pokrywanie kosztów żywności lub bonów żywnościowych;

15) pokrywanie kosztów zakupu odzieży, bielizny, obuwia, środków czystości i higieny osobistej;

16) finansowanie kosztów zorganizowanego wyjazdu uprawnionego małoletniego;

17) finansowanie kosztów wyjazdu:

a. osoby uprawnionej wraz z małoletnim, nad którym sprawuje pieczę,

b. uprawnionego małoletniego wraz z osobą, pod której pieczęą pozostaje podczas którego udzielana będzie pomoc, o której mowa w pkt 4;

18) finansowanie robót budowlanych, o których mowa w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2017 r. poz. 1332 i 1529), w tym również przygotowania do realizacji robót budowlanych, w szczególności kosztów opracowania dokumentacji projektowej, przygotowania gruntu pod budowę, ekspertyz, świadectw, operatów, prac geologicznych, niezbędnych do realizacji celów wynikających z ustawy;

19) zakup urządzeń i wyposażenia;

20) zakup wartości niematerialnych i prawnych.

Program II obejmuje zadania związane z przeciwdziałaniem przyczynom przestępczości. Minister Sprawiedliwości wskazał okres realizacji programu od dnia ogłoszenia do 31 grudnia 2018 r. i przeznaczył na realizację tego programu kwotę 60 mln. zł.

Tak znaczące zaangażowanie środków finansowych oraz różnorodność form wsparcia dla pokrzywdzonych zapewniają w ocenie Dysponenta Funduszu znacznie pełniejsze zabezpieczenie praw osób pokrzywdzonych, niż w czasie obowiązywania poprzednich rozwiązań prawnych, który pokrywał się z zakresem kontroli. W ocenie Dysponenta Funduszu w wynikach kontroli postawiono hipotezę, która nie znajduje potwierdzenia w przytoczonych powyżej faktach, że nowe rozwiązania w znaczący sposób zmniejszą pulę środków jakie będą mogły być skierowane na bezpośrednią pomoc osobom pokrzywdzonym, realizowaną przez wyspecjalizowane organizacje pozarządowe. Przeczy temu chociażby ogłoszenie odpowiednio dwóch otwartych konkursów (4 grudnia 2017 r. oraz 25 kwietnia 2018 r.) ofert na powierzenie realizacji zadań ze środków Funduszu w zakresie udzielania pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem oraz osobom im najbliższym dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku, w tym stowarzyszeń, fundacji, organizacji i instytucji na rok 2018. Na realizację powyższych działań przeznaczono łącznie 47 mln zł.: 35 mln zł. w ramach rozstrzygniętego I Otwartego Konkursu Ofert oraz kwotę 12,9 mln zł. w II Otwartym Konkursie Ofert. Jednocześnie należy mieć na uwadze, że biorąc pod uwagę datę ogłoszenia II Otwartego Konkursu Ofert, okoliczność ta zaistniała już pod dacie sporządzenia wyników kontroli. W ocenie Dysponenta Funduszu pomoc oferowana pokrzywdzonym nie może ograniczać się jedynie do tej świadczonej przez fundacje/stowarzyszenia.

Mając na uwadze powyższe, w tym miejscu na szczególne uwzględnienie zasługuje realizowany przez Dysponenta Funduszu program związany z wyposażeniem i modernizacją jednostek ochotniczych straży pożarnych w sprzęt ratujący życie i zdrowie osobom pokrzywdzonym ze szczególnym uwzględnieniem osób poszkodowanych w wypadkach drogowych, finansowany ze środków Funduszu Sprawiedliwości (Program I, Priorytet IIIB). Należy wskazać, że jest to realna pomoc dla pokrzywdzonych w wyniku wypadków drogowych. W samym tylko roku 2018 r. ogłoszono nabory wniosków na terenie następujących województw:

- woj. podkarpackie kwota przeznaczona na dotacje: 8,5 mln zł, na podstawie dokonanych ocen udzielono 149 dotacji o łącznej wartości 6 303 264,00 zł,
- woj. świętokrzyskie kwota przeznaczona na dotacje: 5,5 mln zł, na podstawie dokonanych ocen udzielono 98 dotacji o łącznej wartości 5 452 029,40 zł,
- woj. dolnośląskie kwota przeznaczona na dotacje: 6 mln zł na podstawie dokonanych ocen udzielono 149 dotacji o łącznej wartości 5 998 965,61 zł,

- woj. śląskie kwota przeznaczona na dotacje: 7,5 mln zł na podstawie dokonanych ocen udzielono 160 dotacji o łącznej wartości 7 499 916,79 zł.

Zatem na pomoc pokrzywdzonym w 2017 i 2018 roku przeznaczono łącznie prawie 170 mln zł. Powyższe okoliczności oznaczają, że zastosowanie nowych przepisów pozwoliło na wydatkowanie środków Funduszu na cele i w kwotach zbliżonych do oczekiwań.

Jednocześnie pragnę podkreślić, że w ramach Europejskiej Sieci Praw Osób Pokrzywdzonych (AENVR), której Ministerstwo Sprawiedliwości jest jednym z członków założycieli, jest podejmowana tematyka najnowszych działań w sprawie praw osób pokrzywdzonych przestępstwem z perspektywy Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/EU z dnia 25 października 2012 r. ustanawiającej normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw, celem zapoznania się i implementacji najlepszych praktyk na powyższej płaszczyźnie. Wszelkie działania Dysponenta Funduszu uwzględniają te uwarunkowania prawne.

Mając na względzie dwa kolejne wnioski Najwyższej Izby Kontroli o następującej treści **„należy wzmocnić współpracę instytucji publicznych i organizacji udzielających pomocy pokrzywdzonym, w celu zapewnienia szybkiej wymiany informacji i zapewnienia kompleksowego wsparcia ofiarom przestępstw”** oraz **„należy spowodować, aby organy ścigania i sądy przekazywały pokrzywdzonym w sposób zrozumiały informacje o dostępnych formach pomocy, ze wskazaniem właściwych terytorialnie siedzib instytucji pomocowych”** informuję, że dostrzegając konieczność pełniejszej współpracy pomiędzy instytucjami publicznymi a organizacjami udzielającymi pomocy pokrzywdzonym przyjęto następujące rozwiązanie. W celu zapewnienia szybkiej wymiany informacji oraz kompleksowego wsparcia ofiar przestępstw, wprowadzono do treści umów na powierzenie realizacji zadań z środków Funduszu w zakresie udzielania pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem i świadkom przestępstw i osobom im najbliższym dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku, w tym stowarzyszeń, fundacji, organizacji i instytucji na rok 2018 następujący zapis *„wykonawca jest zobligowany do poinformowania w terminie 14 dni od zawarcia umowy prezesów sądów apelacyjnych, okręgowych i rejonowych, oraz sądów rejonowych graniczących z właściwością sądu rejonowego dla podmiotu, prokuratorów regionalnych, okręgowych i rejonowych oraz prokuratur rejonowych graniczących z właściwością prokuratury rejonowej dla podmiotu oraz wojewódzkich i powiatowych*

komendantów policji z terenu województwa, w którym realizowane jest zadanie, o świadczonej z Funduszu Sprawiedliwości pomocy.”.

Dzięki temu organy ścigania i sądy mają możliwość poinformowania o dostępnych formach pomocy, ze wskazaniem właściwych terytorialnie siedzib instytucji pomocowych, potencjalnych zainteresowanych.

Jeśli chodzi o realizację wskazanych wyżej postulatów dotyczących upowszechniania wiedzy o Funduszu Sprawiedliwości, podkreślić należy także, że w wyniku przeprowadzonego I Otwartego Konkursu Ofert na powierzenie realizacji zadań ze środków Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości w zakresie Przeciwdziałania przyczynom przestępczości (Program II, Priorytet I) dla jednostek niezaliczonych do sektora finansów publicznych i niedziałających w celu osiągnięcia zysku, w tym stowarzyszeń, fundacji, organizacji i instytucji na rok 2017 r., dotacje przyznano 37 podmiotom. W tym konkursie maksymalna pula środków przeznaczonych na dotacje wyniosła 10 mln zł. Dotacje przyznano w ogólnej wysokości 7 139 927,43 złotych. Zaznaczyć przy tym należy, że realizowane zadania polegały w tym przypadku m.in. na:

- organizowaniu oraz przeprowadzaniu akcji promocyjnych i informacyjnych,
- zleceniu badań naukowych i prac rozwojowych dotyczących sytuacji osób pokrzywdzonych przestępstwem i świadków, przyczyn przestępczości,
- finansowaniu przygotowania, druku oraz kolportaż publikacji i wydawnictw związanych z prawami osób pokrzywdzonych przestępstwem oraz zapobieganiu przestępczości,
- organizowaniu konferencji,
- przeprowadzeniu szkoleń w zakresie praw, sytuacji oraz potrzeb osób pokrzywdzonych przestępstwem i zapobieganiu przestępczości.

W ocenie Dysponenta Funduszu realizacja projektów w ramach tego konkursu wpłynęła na wzmocnienie współpracy pomiędzy podmiotami oferującymi pomoc osobom pokrzywdzonym przestępstwami oraz zapewniła lepszą rozpoznawalność Funduszu i działań jakie są podejmowane.

W dniu 26 marca 2018 r. ogłoszono przeprowadzenie III Otwartego Konkursu Ofert na powierzenie realizacji zadań ze środków Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości w zakresie Przeciwdziałania przyczynom

przestępczości (Program II, Priorytet I) dla jednostek niezaliczonych do sektora finansów publicznych i niedziałających w celu osiągnięcia zysku, w tym stowarzyszeń, fundacji, organizacji i instytucji na rok 2018 r. Na realizację powyższych działań zarezerwowano środki w wysokości 20 mln zł.

Odnośnie wniosku sformułowanego w następujący sposób **„wskazane byłoby ustawowe upoważnienie Ministra Sprawiedliwości do określenia warunków i trybu udzielania ze środków Funduszu pomocy pokrzywdzonym z uwzględnieniem poziomu i dynamiki przestępczości oraz określenia form, warunków i wartości pomocy oraz z uwzględnieniem rodzaju przestępstwa, którego ofiarą padł pokrzywdzony i stanu sprawy”** informuję, że w uzasadnieniu do ustawy zmieniającej zasady funkcjonowania Funduszu Sprawiedliwości z dnia 12 lipca 2017 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 1452) wskazano, że projektowane zmiany w ustawie Kodeks Karny Wykonawczy mają na celu zwiększenie efektywności wykorzystywania środków zgromadzonych w ramach świadczeń pieniężnych zasądzanych od sprawców przestępstw na fundusz celowy – Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej. Celem nowelizacji było także dostosowanie funkcjonowania Funduszu Sprawiedliwości do zmian wynikających z większej puli środków zgromadzonych na rachunku Funduszu oraz rozszerzenie katalogu form i zakresu pomocy pokrzywdzonym.

Tym samym, biorąc pod uwagę szczegółowość uregulowań ustawowych wskazanych w art. 43 kkw oraz rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 września 2017 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości, stoję na stanowisku że nie zachodzi konieczność zmian w powyższym zakresie przed upływem pierwszego roku obowiązywania przyjętych nowelizacją rozwiązań.

Biorąc pod uwagę wniosek Najwyższej Izby Kontroli o treści **„wskazane byłoby podjęcie działań w celu wypracowania jednolitych na terenie kraju standardów udzielania pomocy pokrzywdzonym, które ułatwiłyby podmiotom udzielającym pomocy podjęcie decyzji o formie, wartości i czasie udzielania pomocy, w zależności od charakteru przestępstwa i sytuacji indywidualnej pokrzywdzonego”** należy zaznaczyć, że niezależnie od zaprezentowanych wcześniej uregulowań prawnych wynikających z treści art. 43 kkw oraz rozporządzenia należy wskazać, że przygotowany został w tym celu jednolity wzór umowy na powierzenie realizacji zadań z środków Funduszu Sprawiedliwości – Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej w zakresie udzielania pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem i świadkom przestępstw i osobom im najbliższym dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych i niedziałających

w celu osiągnięcia zysku, w tym stowarzyszeń, fundacji, organizacji i instytucji na rok 2018. Zawarte w umowie postanowienia regulują zagadnienia związane z udzielaniem pomocy oraz informację dot. sposobu realizacji zadania przy uwzględnieniu treści złożonej oferty. W ocenie Ministra Sprawiedliwości, jako Dysponenta Funduszu różnorodność oferowanej przez podmioty pomocy osobom pokrzywdzonym korzystnie wpływa na możliwość wyboru przez pokrzywdzonego takiego podmiotu, który oferuje pomoc najbardziej dostosowaną do jego potrzeb, jako osoby pokrzywdzonej przestępstwem.

W zakresie wniosku Najwyższej Izby Kontroli o treści „**należy zminimalizować zbędne obowiązki biurokratyczne wobec organizacji ubiegających się o dotacje i udzielających pomocy ze środków Funduszu**” informuję, że w grudniu 2017 r. podjęto działania prowadzące do informatyzacji procesu aplikacji o środki z Funduszu. Wprowadzony system umożliwił korzystanie podmiotom z następujących modułów i funkcjonalności: moduł ogłaszania konkursów, moduł przygotowywania ofert, moduł oceny formalnej oraz merytorycznej, moduł przygotowywania umów, moduł pozwalający na indywidualne opracowanie wzoru wniosku i wzoru umowy oraz moduł sprawozdawczości. Wprowadzenie tego rozwiązania w znaczny sposób zminimalizowało czynności biurokratyczne podejmowane organizacji ubiegających się o dotacje. Wprowadzone rozwiązanie w sposób przyjazny i zrozumiały dla jego użytkowników usprawnia złożony dotąd proces obsługi ofert i wniosków. Dodatkowo platforma pozwala na przeniesienie znacznej części prac do systemu elektronicznego, co w znaczący sposób skraca czasu pracy przy obsłudze poszczególnych konkursów i naborów wniosków.

Ponadto w wyniku podjętych prac legislacyjnych skutkujących wejściem w życie w dniu 12 sierpnia 2017 r. nowelizacji Kodeksu Karnego Wykonawczego przewidującej zmianę zasad funkcjonowania Funduszu oraz znowelizowanej treści rozporządzenia, uproszczono składanie ofert poprzez eliminację konieczności przedstawienia dokumentów potwierdzających kwalifikację osób biorących udział w projekcie oraz związanych z posiadaniem zasobem lokalowym. Dodatkowo ograniczono sprawozdawczość poprzez wprowadzenie konieczności złożenia dwóch sprawozdań półrocznych w danym roku oraz informacji kwartalnych w miejsce czterech sprawozdań kwartalnych. Powyższe skutkowało tym, że w zakresie dotacji udzielonych dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych i niedziałających w celu osiągnięcia zysku, w tym stowarzyszeń, fundacji, organizacji i instytucji na rok 2017 w zakresie realizacji zadań dotyczących pomocy pokrzywdzonym rozliczono wszystkie udzielone dotacje.

Podkreślenia wymaga fakt, że zagadnienia podnoszone przez Najwyższą Izbę Kontroli przedstawione w informacji o wynikach kontroli *Pomoc ofiarom przestępstw w ramach Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym (Fundusz Sprawiedliwości)* zostały zauważone przez Ministra Sprawiedliwości będącego Dysponentem Funduszu jeszcze przed rozpoczęciem kontroli. Świadczą o tym podjęte działania legislacyjne w zakresie nowelizacji treści art. 43 kkw oraz rozporządzenia. Wprowadzone zmiany legislacyjne spowodowały, że przedstawiona informacja nie jest w pełni aktualna, bowiem stanowi ocenę funkcjonowania Funduszu w okresie, kiedy wprowadzone zmiany nie obowiązywały. Należy podkreślić, że na realną pomoc osobom pokrzywdzonym przestępstwem w latach 2017 – 2018 przeznaczono z środków Funduszu prawie 170 mln zł.

2 LUBAŻANIE STACUM

z upoważnienia
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI
Michał Wójcik
Sekretarz Stanu

6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

Warszawa, 18 czerwca 2018 r.

Opinia

Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do stanowiska Ministra Sprawiedliwości
dotyczącego informacji o wynikach kontroli „Pomoc ofiarom przestępstw w ramach Funduszu Pomocy
Pokrzywdzonym (Fundusz Sprawiedliwości)”¹

Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje oceny i uwagi dotyczące działalności Ministra Sprawiedliwości, jako dysponenta Funduszu, zawarte w ww. informacji o wynikach kontroli. Informacja, pomimo nowelizacji Kodeksu Karnego Wykonawczego² oraz przepisów wykonawczych³ nadal pozostaje aktualna, a realizacja zawartych w niej wniosków, w ocenie NIK, przyczyni się do poprawy sytuacji osób pokrzywdzonych przestępstwem w Polsce. Należy przy tym zauważyć, iż część z kwestii zawartych w stanowisku Ministra Sprawiedliwości do informacji o wynikach kontroli, została już poruszona w zastrzeżeniach do wystąpienia pokontrolnego NIK skierowanego po kontroli Funduszu. Zastrzeżenia te zostały prawomocnie oddalone przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli. Tym niemniej jednak, odnosząc się do niektórych z poruszonych kwestii, celem ich doprecyzowania, należy zauważyć, co następuje:

- 1) NIK podtrzymuje stanowisko, iż rozszerzenie zakresu funkcjonowania Funduszu na działania nieukierunkowane bezpośrednio na pomoc pokrzywdzonym może wpłynąć na zakres faktycznej, trafiającej bezpośrednio do pokrzywdzonych pomocy, a tym samym możliwość zapewnienia ofiarom przestępstw adekwatnego i skutecznego wsparcia. Umożliwienie przekierowania strumienia środków Funduszu do jednostek sektora finansów publicznych, w tym na ich wyposażenie i inne potrzeby, a także na inne cele niezwiązane z bezpośrednią pomocą dla pokrzywdzonych zwiększa ryzyko niewystarczającej realizacji zadań dla których Fundusz został powołany⁴. Niewielka część ofiar przestępstw, w stosunku do skali przestępczości, otrzymuje z Funduszu adekwatną i skuteczną pomoc w oferowanych przez Państwo formach, pomimo że obowiązujące rozwiązania prawne oraz posiadane środki finansowe umożliwiałyby objęcie pomocą znacznie większego kręgu pokrzywdzonych. Liczne bariery, głównie organizacyjne i praktyczne, ograniczają zarówno krąg beneficjentów pomocy, jak i jej skuteczność. Należy również zauważyć, iż aktualne rozwiązania prawne i organizacyjne w zakresie wsparcia osobom wymagającym pomocy ze strony państwa, nie tworzą spójnego i kompleksowego systemu. Pomoc ta jest realizowana przez różne podmioty w ramach odmiennych reżimów prawnych, które nie są ze sobą powiązane. Równolegle finansowane jest utrzymywanie trybów i form pomocy, których zakresy działania pokrywają się w całości lub znacznej części. Jednocześnie zakres

¹ Sporządzona na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r., poz. 524 ze zm.). Stanowisko Ministra Sprawiedliwości zostało zawarte w piśmie BKA-IV-0910-14/17/11 z 11 maja 2018 r.

² Nowelizacja z 12 sierpnia 2017 r. (Dz. U. 2017 r., poz. 655 ze zm.).

³ Nowelizacja rozporządzenia Ministra sprawiedliwości z dnia 13 września 2017 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości.

⁴ Kwestie te zostały również omówione w pkt 2 i 3 niniejszej opinii.

gromadzonych danych statystycznych dotyczących wydatków w ramach poszczególnych instytucji pomocowych nie pozwala na ocenę ich celowości i efektywności. Powyższa ocena znajduje potwierdzenie również w innych badaniach prowadzonych przez NIK, m.in. w opublikowanej w czerwcu 2018 r. informacji o wynikach kontroli P/17/090 Funkcjonowanie nieodpłatnej pomocy prawnej. Stwierdzono w niej: „System nieodpłatnej pomocy prawnej w bardzo ograniczonym zakresie przyczynił się do eliminowania nierówności w dostępie do profesjonalnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym. Wynikało to z niedopasowania przyjętych rozwiązań do potrzeb społecznych i powodowało niewielkie wykorzystanie potencjału zaangażowanego w realizację tego zadania. W konsekwencji, w latach 2016-2017 z budżetu państwa nieefektywnie wydatkowano na ten cel ok. 190 mln zł”. Wyniki przeprowadzonych przez NIK kontroli potwierdzają, że nie tylko brak finansowania zadań może być powodem niskiego poziomu ich realizacji, ale również niewłaściwe ich przygotowanie i wykonanie. W ocenie NIK, wyniki przeprowadzonych przez Izbę kontroli powinny być impulsem dla przygotowania kompleksowej reformy systemu wsparcia dla osób, które potrzebują pomocy ze strony państwa.

- 2) Minister Sprawiedliwości podniósł, że w 2018 r. w ramach celu wskazanego w art. 43 § 8 pkt 1 kodeksu karnego wykonawczego (pomoc osobom pokrzywdzonym przestępstwem) Fundusz wydatkował kwotę 25,2 mln zł z przeznaczeniem na „wyposażenie i modernizację jednostek ochotniczych straży pożarnych w sprzęt ratujący życie i zdrowie osobom pokrzywdzonym ze szczególnym uwzględnieniem osób poszkodowanych w wypadkach drogowych”.

Wątpliwości NIK budzi legalność i celowość przeznaczania przez Ministra Sprawiedliwości środków Funduszu na zakup sprzętu dla ochotniczych straży pożarnych. Jakkolwiek doposażenie straży pożarnych w sprzęt ratujący życie i zdrowie ludzi jest działaniem pożądanym, to jednak dla realizacji tego celu powołano Fundusz Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej, a na mocy ustawy o ochronie przeciwpożarowej towarzystwa ubezpieczeniowe zobligowane są do przekazywania części swoich dochodów na potrzeby straży pożarnych. Wsparcie z tych źródeł jest przekazywane niezależnie od środków otrzymywanych bezpośrednio z budżetu państwa, które to powinny zapewnić realizację niezbędnych potrzeb. Zakup takiego sprzętu nie jest natomiast celem funkcjonowania Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej, gdyż te zostały zdefiniowane w art. 43 § 8 kkw. Wydatki te zostaną poddane analizie NIK w toku kontroli wykonania planu finansowego Funduszu za 2018 r.

- 3) Przedstawiając stanowisko w zakresie wydatków Funduszu Minister Sprawiedliwości nie wyszczególnił przekazania 25 mln zł dla Centralnego Biura Antykorupcyjnego w ramach realizacji celu „wykrywanie i zapobieganie przestępczości”⁵ (treść umowy objęta została klauzulą niejawności). Legalność tego wydatku NIK zakwestionowała w toku kontroli wykonania budżetu państwa za 2017 r., ponieważ zgodnie z ustawą o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, może być ono finansowane wyłącznie z budżetu państwa (art. 4 ust. 1), w odróżnieniu np. od Policji (art. 14 ust. 4a ustawy o Policji). Zastrzeżenia Ministra Sprawiedliwości w tym zakresie zostały oddalone przez Kolegium NIK. Celowość, rzetelność i gospodarność wydatkowania środków na ten zakup nie mogła być przedmiotem kontroli, ze względu na powołanie się przez CBA na ochronę informacji operacyjno-rozpoznawczych.
- 4) Należy zauważyć, iż nie wszystkie zainicjowane przez Ministra Sprawiedliwości działania dają rękojmię ich właściwej realizacji:
 - a) Odnosząc się do sformułowanego w informacji o wynikach kontroli wniosku NIK o wzmocnienie współpracy instytucji publicznych i organizacji udzielających pomocy, Minister wskazał, że zobligowano beneficjentów dotacji do poinformowania o świadczeniu pomocy pokrzywdzonym prezesów właściwych miejscowo sądów i prokuratur oraz jednostek Policji.

⁵ art. 43 § 8 pkt 1c kkw.

W ocenie NIK nałożenie na organizacje udzielające pomocy nowego obowiązku nie rozwiązuje problemu, który legł u podstaw sformułowania powyższego wniosku. Problemem jest bowiem nie tylko brak wiedzy instytucji publicznych o działalności organizacji pozarządowych, ale również hermetyczny język urzędowego pouczenia dla pokrzywdzonego, w którym tylko ogólnikowo wspomina się o możliwości uzyskania pomocy, bez wskazania adresów konkretnych punktów. Problemem jest ponadto brak podstaw prawnych do uzyskania od tych instytucji potwierdzenia faktu pokrzywdzenia przestępstwem danej osoby, tak aby ograniczyć ryzyko wtórnej wiktymizacji. Nałożenie na organizacje obowiązku informowania sądów i organów ścigania o swojej działalności nie obliuguje tych instytucji do przekazywania niezbędnych informacji osobom pokrzywdzonym w sposób przystępny i dla nich zrozumiały.

- b) Odnosząc się do wniosku o wypracowanie jednolitych standardów udzielania pomocy na terenie całego kraju, Minister uznał ten wniosek za niezasadny, uznając również, że *„różnorodność oferowanej przez podmioty pomocy osobom pokrzywdzonym korzystnie wpływa na możliwość wyboru przez pokrzywdzonego takiego podmiotu, który oferuje pomoc najbardziej dostosowaną do potrzeb pokrzywdzonego”*.

NIK podtrzymuje ocenę, że każdy pokrzywdzony powinien mieć możliwość uzyskania takiej samej pomocy i o takiej samej wartości niezależnie od tego, do którego punktu pomocy na terenie kraju się zwróci. Nie można również oczekiwać, aby osoba która nagle znalazła się w trudnej i niecodziennej sytuacji życiowej miała zajmować się porównywaniem oferty różnych punktów pomocy. NIK stoi na stanowisku, że należy dążyć do takiego stanu, aby pokrzywdzony mógł otrzymać pomoc adekwatną do sytuacji w której się znalazł w dowolnym punkcie na terenie kraju.

- c) Odnosząc się do wniosku NIK o zminimalizowanie obowiązków biurowatycznych wobec organizacji udzielających pomocy pokrzywdzonym, Minister poinformował o z informatyzowaniu procedury konkursu na udzielenie dotacji.

W ocenie NIK działanie to ma stosunkowo niewielkie znaczenie dla realizacji wniosku. Minister nadal nie podjął żadnych działań w celu rezygnacji np. z obowiązku okresowego przysyłania całej dokumentacji dotyczącej udzielonej pomocy: wydruków z rachunków bankowych, kserokopii rachunków, skanów wniosków o udzieleni pomocy wraz załączaną przez pokrzywdzonych dokumentacją, etc. Nie zrezygnowano również z wymogu deklarowania przez organizacje wkładu własnego, którego uwzględnianie w każdym wydatku znacząco komplikuje rozliczenia, czy nakazu dokonywania nawet drobnych wypłat wyłącznie na rachunek bankowy. Podkreślenia wymaga, że w rzeczywistości pracownicy Ministerstwa nie są w stanie nawet w minimalnym stopniu zweryfikować przesyłanej przez organizacje dokumentacji.