

Jak Minister Sprawiedliwości wydawał środki na pomoc pokrzywdzonym - Fundusz Sprawiedliwości ponownie pod lupą NIK

16.3.2026 - | Najwyższa Izba Kontroli

Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie funkcjonowanie Funduszu Sprawiedliwości w kontrolowanym okresie - od 1 stycznia 2021 r. do 9 maja 2025 r. Negatywnie oceniła również działania podejmowane w tym okresie przez Ministra Sprawiedliwości (Dysponenta Funduszu) w zakresie określenia uwarunkowań prawnych i organizacyjnych funkcjonowania Funduszu.

Ustalono, że gospodarka finansowa Funduszu w okresie od stycznia 2021 r. do grudnia 2023 r. prowadzona była z rażącym naruszeniem nadrzędnych zasad finansów publicznych, tj. jawności oraz celowości i oszczędności wydatków. Nie odpowiadała ona również zasadom funkcjonowania funduszy celowych, które powinny służyć realizacji wyodrębnionych i konkretnie zdefiniowanych zadań publicznych. W konsekwencji środki, które powinny być przeznaczane przede wszystkim na pomoc dla ofiar przestępstw oraz readaptację byłych osadzonych, zostały w szerokim zakresie wydatkowane w sposób niecelowy i niegospodarny - łączna kwota nieprawidłowości stwierdzonych w toku kontroli wyniosła blisko 270 mln zł.

Państwowe fundusze celowe są szczególną formą organizacyjną jednostek sektora finansów publicznych. Stanowią wyjątek od zasad jedności oraz powszechności budżetu państwa poprzez wyodrębnianie grup przychodów i przeznaczanie ich na finansowanie precyzyjnie wskazanej, wąskiej grupy zadań państwowych. W założeniu powinno to skutkować poprawą efektywności działań i zapewnić ich stabilne finansowanie.

Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej - Fundusz Sprawiedliwości (Fundusz Sprawiedliwości lub Fundusz) został utworzony w 2012 roku i miał przede wszystkim pomagać osobom pokrzywdzonym w wyniku przestępstw. Wsparcie prawne, psychologiczne czy materialne dla tych osób, finansowane ze środków zasądzonych od skazanych, miało być z jednej strony wyrazem sprawiedliwości społecznej, a z drugiej - troski państwa o osoby skrzywdzone.

Realizacja tych założeń była na przestrzeni ostatnich lat regularnie badana przez NIK (Pomoc ofiarom przestępstw w ramach Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym - w 2018 r.; Wykonanie budżetu państwa w 2018 r., cz. 37 - Sprawiedliwość oraz wykonania planów finansowych Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej - Funduszu Sprawiedliwości i Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiąziennych Zakładów Pracy - w 2019 r.; Realizacja zadań Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej - Funduszu Sprawiedliwości - w 2021 r.), a wnioski z kontroli przekazywano Dysponentowi Funduszu, czyli Ministrowi Sprawiedliwości. ***Z ustaleń tych kontroli wynikało, że środki, które miały trafiać przede wszystkim do ofiar przestępstw, były faktycznie wydatkowane na inne cele, a także w sposób niegospodarny i nierzetelny*** - mówi Paweł Gibuła, nadzorujący tę kontrolę p.o. wicedyrektora Departamentu Bezpieczeństwa Narodowego NIK. Ze względu na fakt, że osoby pełniące do grudnia 2023 r. obowiązki Dysponenta Funduszu odrzucały wnioski kierowane przez NIK, odstępując od ich realizacji lub realizując je w sposób zupełnie odmienny od ich faktycznej treści, Kolegium NIK, w sierpniu 2023 r., wprowadziło do Planu pracy NIK na 2024 r. kolejną kontrolę funkcjonowania Funduszu Sprawiedliwości.

Rozpoczęta w maju 2024 roku kontrola NIK (obejmująca okres od 1 stycznia 2021 r. do 9 maja 2025 r.) **miała, poza podsumowaniem wcześniejszych kontroli, pozwolić na wypracowanie rekomendacji, które w sposób systemowy będą przeciwdziałać niegospodarnemu wykorzystywaniu środków publicznych i przywrócić ofiarom przestępstw należne im środki.** Kontrola zbiegła się w czasie z działaniami organów ścigania w związku z prowadzeniem śledztwa w sprawie nieprawidłowości w wydatkowaniu środków z Funduszu. Była więc prowadzona w warunkach szczególnych, na które składały się: zabezpieczenie dokumentacji przez organy ścigania, osadzenie w areszcie śledczym kierownictwa niektórych podmiotów kontrolowanych, czy odmowy składania zeznań i wyjaśnień przez osoby odpowiadające za stwierdzone nieprawidłowości, powołujące się na grożącą im odpowiedzialność karną. Skutkowało to koniecznością przedłużenia kontroli w jednostkach kontrolowanych, ale nie wpłynęło na zakres i istotność ustaleń dokonanych przez NIK.

- W ramach tej kontroli NIK po raz kolejny kompleksowo zbadała wszystkie aspekty funkcjonowania Funduszu Sprawiedliwości pod kątem prawidłowego i efektywnego wykorzystania środków przez Dysponenta Funduszu oraz 22 beneficjentów: jedną uczelnię wyższą i 21 organizacji pozarządowych, z którymi zawarto 30 umów o łącznej wartości ponad 260 mln zł, co stanowiło nieco ponad 30% ogólnej wartości umów obowiązujących w tym okresie - wyjaśnia Paweł Gibuła. Badaniem objęto wszystkie obszary aktywności Funduszu:

Wprowadzone w 2017 r. zmiany w prawie, rozszerzające cele Funduszu o szeroko rozumiane i nieostre pojęcie „przeciwdziałania przestępczości”, skutkowały przekazywaniem środków na tak różnorodne zadania, iż **w ocenie NIK, Fundusz Sprawiedliwości utracił w praktyce cechy funduszu celowego.** Wprowadzając tzw. pozanaborowy tryb przyznawania dotacji, **Minister Sprawiedliwości zapewnił sobie możliwość przekazywania środków niemal dowolnej instytucji i na dowolny cel.** Osoby pełniące do grudnia 2023 r. obowiązki Dysponenta Funduszu konsekwentnie ignorowały oceny, uwagi i wnioski formułowane po kolejnych kontrolach NIK i **udzielały dotacji na zadania, które tylko pozornie realizowały cele Funduszu Sprawiedliwości.** Jako przeciwdziałanie przestępczości sfinansowano na przykład: inwestycję budowlaną wykorzystywaną do celów własnych Fundacji; budowę i utrzymanie portali internetowych, na których publikowano materiały wspierające konkretne partie polityczne; zakup kampera (pod pozorem świadczenia m.in. porad prawnych); biegi górskie i uliczne; festiwale filmowe czy też edukację prawną i menadżerską wybranych grup osób. W ramach pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem wsparto natomiast kwotą ponad 66 mln zł inwestycję Fundacji Profeto.pl, która jedynie przez rok była zobowiązana do świadczenia takiej pomocy (więcej o wykorzystaniu środków publicznych przez beneficjentów Funduszu Sprawiedliwości - Funkcjonowanie Funduszu Sprawiedliwości).

- Negatywna ocena NIK dotyczyła przede wszystkim sposobu przyznawania dofinansowania ze środków Funduszu Sprawiedliwości. Przy rozdysponowaniu tych środków Dysponent nie tylko nie zadbał o równe traktowanie wszystkich podmiotów występujących o dofinansowanie, ale wręcz wspierał niektórych oferentów i w sposób arbitralny podejmował decyzje, którzy z nich mają otrzymać wsparcie - podkreśla Paweł Gibuła. Dysponent podejmował przy tym działania służące odpięciu zarzutów o uznaniowość decyzji poprzez uzyskiwanie pozytywnych rekomendacji komisji konkursowych dla preferowanych przez siebie podmiotów.

Szczegółowe badanie 15 otwartych konkursów ofert na powierzenie zadań organizacjom pozarządowym wykazało rażące przykłady naruszania zasad uczciwej konkurencji. Polegały one przede wszystkim na udzielaniu przez pracowników Ministerstwa Sprawiedliwości niektórym podmiotom nieformalnego wsparcia w przygotowaniu ofert jeszcze przed ich oficjalnym złożeniem, a

nawet przed ogłoszeniem samych konkursów. Wybrani oferenci (Fundacja Mocni w Duchu, Stowarzyszenie Fidei Defensor, Fundacja Centrum Pomocy Pokrzywdzonym i Prewencji Przestępczości, Stowarzyszenie Przyjaciół Mediów, Instytut Prawa Ustrojowego, Fundacja Warszawskie Seminarium Aksjologii Administracji) uzyskiwali w ten sposób wskazówki, jak zmienić bądź uzupełnić aplikacje, by zwiększyć swoje szanse, a Minister miał dzięki temu argumenty, że faktycznie wspiera najlepsze jakościowo oferty.

Kolejnym mechanizmem służącym dofinansowaniu ofert faworyzowanych przez ówczesne kierownictwo Ministerstwa było **wywieranie wpływu na wybranych członków komisji konkursowych i dokonywane przez nich oceny merytoryczne**. Karty ocen merytorycznych były weryfikowane przez kierownictwo Departamentu Funduszu Sprawiedliwości lub innych wyznaczonych do tego zadania pracowników, **w wyniku czego osoby te przekazywały swoje sugestie odnośnie do zmiany ocen** w celu uzyskania oczekiwanej przez kierownictwo resortu sprawiedliwości punktacji poszczególnych ofert. Mechanizm ten został m.in. zastosowany w przypadku Fundacji Profeto.pl, czego skutkiem było przyznanie temu podmiotowi większej liczby punktów i obniżenie punktacji pozostałym uczestnikom konkursu.

Innym zidentyfikowanym w toku kontroli mechanizmem wpływania na wyniki konkursów było **przekazywanie wybranych ofert do powtórnej oceny**. Zastosowano go w przypadku co najmniej czterech ofert, które pierwotnie uzyskały niską ocenę i nie kwalifikowały się do dofinansowania. Wtedy przekazano je innym oceniającym, którzy tym razem przyznali im oceny i punkty gwarantujące otrzymanie środków.

Zbadane konkursy zostały przygotowane w sposób nierzetelny i nie zapewniały warunków do obiektywnej i niezależnej oceny ofert. Przede wszystkim Dysponent nie opracował wytycznych wskazujących, jakie elementy powinny być premiowane, a w jakich należałoby przyznać punkty ujemne. W rezultacie członkowie komisji konkursowych dokonywali ocen w sposób uznaniowy, oceniając np. takie same oferty i takie same okoliczności w sposób całkowicie odmienny. Zostało to wręcz usankcjonowane przez Dysponenta, który wprowadził w niektórych konkursach z zakresu przeciwdziałania przestępczości dodatkowe, w pełni subiektywne kryterium oceny – tzw. oceny ogólnej (literowej). Ocena literowa była nadrzędna wobec oficjalnych kryteriów ocen określonych w rozporządzeniu w sprawie Funduszu oraz liczby przyznanych punktów.

Nierzetelnie przygotowane, nietransparentne i uznaniowo rozstrzygane konkursy na udzielenie dofinansowania ze środków Funduszu były jednym z zasadniczych powodów powstania nieprawidłowości w pozostałych obszarach objętych badaniem. – *W przypadku konkursów z obszaru przeciwdziałania przestępczości, NIK oceniła wręcz, że nie miały one na celu rozwiązywania realnych problemów. Były natomiast pretekstem do wspierania ze środków publicznych określonej grupy podmiotów – finansowały ich bieżącą działalność, a nie realizację zadań Funduszu Sprawiedliwości. Skutkowało to niecelowym udzieleniem 16 z 18 objętych kontrolą dotacji z tego obszaru, na łączną kwotę 98,7 mln zł – dodaje Paweł Gibuła.*

Dysponent Funduszu **nie zabezpieczył w zawieranych umowach, w należyty sposób interesów Skarbu Państwa**. Dopuszczał do sytuacji, w której znaczna część wykonawców umów uzyskiwała nieuprawnione, znaczące przychody z tytułu rozliczanych ryczałtowo i niedokumentowanych kosztów administracyjnych. **Nie zapobiegł powstaniu konfliktów interesów** obejmujących osoby podejmujące decyzje o wydatkowaniu środków publicznych oraz beneficjentów tych środków i nie wdrożył skutecznych mechanizmów nadzoru nad realizacją umów. **Nie przeprowadzał też rzetelnej weryfikacji efektów i kosztów zadań zlecanych wykonawcom umów dotacji**. Ustalenia kontrolerów NIK świadczą o nierzetelności działań osób pełniących funkcję Dysponenta Funduszu Sprawiedliwości w latach 2021-2023. **Co więcej, nierzadko miały one charakter intencjonalny i wynikały z dążenia do wsparcia środkami Funduszu określonej grupy**

podmiotów.

Podobna sytuacja miała miejsce w przypadku działań mających promować Fundusz Sprawiedliwości – decyzje o kierunkach i intensywności promocji czy wykorzystywanych kanałach komunikacji podejmowane były ad hoc i miały charakter uznaniowy. **Wykonawcy działań promocyjnych wybierani byli nierzetelnie, z naruszeniem przepisów, tj. bez zastosowania prawa zamówień publicznych lub przy zachowaniu jedynie pozorów konkurencji, a same działania służyły także promowaniu wizerunku konkretnych osób.** Szczególne natężenie takich działań zidentyfikowano w roku 2023, w którym prowadzona była kampania wyborcza do Sejmu i Senatu.

NIK negatywnie oceniła również fakt, że Minister Sprawiedliwości, naruszając przepisy rozporządzenia w sprawie Funduszu, dwukrotnie przekroczył dopuszczalny limit kosztów jego obsługi. Pierwszy raz miało to miejsce w 2021 roku, kiedy limit wynosił 6,4 mln zł i został przekroczony prawie o milion złotych (15%). Zwiększono wtedy próg kosztów obsługi z 2,5% do 4% planowanych przychodów, co jednak nie zapobiegło ponownemu złamaniu przepisów. **W 2023 roku limit wynosił już 11,6 mln zł, a i tak został przekroczony o kwotę 16,6 mln zł (142%).** Miało to związek przede wszystkim z radykalnym i nieuzasadnionym zwiększeniem kosztów promocji Funduszu w trakcie kampanii wyborczej w 2023 r. i w okresie bezpośrednio ją poprzedzającym, i oznaczało, że **środki przeznaczone na pomoc dla ofiar przestępstw czy readaptację byłych osadzonych wykorzystywano niezgodnie z obowiązującymi regulacjami, m.in. w celu promowania osoby i środowiska ówczesnego Dysponenta Funduszu.**

NIK negatywnie oceniła również działania podejmowane przez Dysponenta Funduszu bezpośrednio po zakończeniu kontroli w 2021 r. (Realizacja zadań Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej - Funduszu Sprawiedliwości). Nie tylko nie zostały usunięte stwierdzone wówczas nieprawidłowości o charakterze systemowym, ale przeciwnie – ich skala wzrosła.

Również działania podejmowane przez Ministra Sprawiedliwości od grudnia 2023 r. (do końca czynności kontrolnych) jedynie w ograniczonym stopniu poprawiły uwarunkowania prawne i organizacyjne funkcjonowania Funduszu Sprawiedliwości. – **Choć sam fakt wprowadzenia w grudniu 2024 r. przepisów ograniczających ryzyko uznaniowego i nietransparentnego rozdysponowywania środków publicznych NIK ocenia pozytywnie,** to jednak nadal nie ma ani szczegółowego katalogu zadań Funduszu, ani konkretnych rekomendacji co do zmian w jego funkcjonowaniu. Sytuacji nie poprawiło powołanie specjalnie w tym celu Rady ds. Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej - Funduszu Sprawiedliwości – zwraca uwagę Paweł Gibuła.

W okresie objętym kontrolą odnotowano regularny i znaczący wzrost przychodów Funduszu Sprawiedliwości – od blisko 377 mln zł w roku 2021 do prawie 470 mln zł w roku 2024.

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

Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że konieczne jest podjęcie pilnych, systemowych działań naprawczych w celu zapobieżenia w przyszłości niegospodarnemu i niecelowemu wykorzystaniu środków Funduszu Sprawiedliwości. Izba przedstawiła rekomendacje dla Dysponenta Funduszu o charakterze legislacyjnym (wnioski de lege ferenda) oraz organizacyjnym. Dotyczą one w

szczegółności:

NIK ponadto wnioskowała **do Dysponenta Funduszu** m.in. o:

Ustanowienie takich mechanizmów zapewniałoby, w opinii NIK, racjonalne wykorzystanie środków publicznych m.in. poprzez wyeliminowanie wielokrotnego finansowania takich samych wydatków z różnych źródeł oraz uznaniowych decyzji Dysponenta w zakresie alokacji środków w obszarach, w których nie ma on wystarczających kompetencji lub możliwości skutecznego działania.

<https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/jak-minister-sprawiedliwosci-wydawal-srodki-na-pomoc-pokrzywdzonym-fundusz-sprawiedliwosci-ponownie-pod-lupa-nik.html>