

Konrad A. Politowicz

Przesłanki nowelizacji Kodeksu karnego w zakresie wykonywania środków karnych świadczenia pieniężnego i nawiązki na cel społeczny oraz ocena jej skutków w ujęciu retrospektywnym

Folia Iuridica Wratislaviensis 3/2, 237-256

2014

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Konrad A. Politowicz
adwokat, członek Izby Adwokackiej w Opolu

Przesłanki nowelizacji Kodeksu karnego w zakresie wykonywania środków karnych świadczenia pieniężnego i nawiązki na cel społeczny oraz ocena jej skutków w ujęciu retrospektywnym

Prerequisites of the Penal code amendment in the scope of enacting punitive damages and monetary benefits as penal means paid for social goals – and the attempt at its estimation from a retrospective point of view

Abstract:

The article is an attempt at a historical analysis of enactment of penal means when the sentenced obligation for a lawbreaker is to make a payment for compensation of social results of crimes. According to successive evolution of law regulations that have been in force in that matter, the author shows its weaknesses and advantages, concepts of following modifications, and thus reactions to such changes by the subjects who were the mentioned payment beneficiaries – including non-governmental organizations, in fact realizing systemic goals of compensative penal means. Basing on that background, the point of estimation is also the last and very important amendment of chapter VII of Penal executive code and art. 47 of Penal code in force since the 1 July 2011. This brought about the centralization of the system of executing the sentenced payments and expending resources thus gained, establishing as their only administrator the central Fund for supporting victims of crimes and post-penitentiary help. The consequences of the above-mentioned amendment were important for the accumulation of these funds and their accessibility for implementing the programs of supporting crime victims. The basic goals of the described reform were finally not achieved, even though the Fund was able to implement them with its budget income.

Key words:

Penal means, enactment of penalties, Fund for supporting victims of crimes and post-penitentiary help, social compensation of crimes

Słowa kluczowe:

środki karne, wykonywanie sankcji, Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej, kompensacja społeczna przestępczości

1. Wprowadzenie

Zobowiązanie sprawcy czynu zabronionego do dokonania płatności na cele ogólnie określone jako społeczne (świadczenie pieniężne, nawiązka) ma znaczenie nie tylko penalne, co jest wpisane już w nazwę środków karnych. Ma na celu także kompensację skutków szeroko definiowanego zjawiska przestępczości (koszty systemowe prewencji kryminalnej, ścigania sprawców przestępstw, leczenia, rehabilitacji i psychoterapii ich ofiar, koszty infrastrukturalne, edukacyjne itp.). Tą drogą, niejako zastępczo, wymierna pomoc może trafiać do potrzebujących, także w przypadkach, gdy nie występuje związek orzeczanego zobowiązania ekonomicznego z indywidualnie określoną szkodą lub krzywdą, a nawet gdy te w ogóle jako skutek czynu nie wystąpiły. Poniesienie uciążliwości ekonomicznej ma prowadzić nie tyle do odwrócenia następstw poczynań sprawcy, co wywołania skutku psychologicznego i socjologicznego. Obecność w toku wykonywania wyroku karnego i partycypowanie w orzeczonych nim zobowiązaniach podmiotów reprezentujących określone zbiorczo i symbolicznie potencjalne ofiary przestępstw posiada istotny walor wychowawczy i prewencyjny, budując emocjonalną więź sprawcy z pokrzywdzonymi. Stanowi także pożądaną – w Polsce konsekwentnie marginalizowaną – element uczestnictwa społeczeństwa w wymiarze sprawiedliwości.

Tak potencjalnie atrakcyjne założenia mogą być jednak realizowane tylko w oparciu o efektywny system egzekwowania i właściwe wykorzystanie pozyskiwanych środków pieniężnych oraz stałe monitorowanie potrzeb ich beneficjentów. Możliwe są trzy jego warianty. Pierwszy opiera się na decentralizacji, pobudzaniu inicjatyw oddolnych organizacji wspierających ofiary przestępczości i ich otoczenie, posiadających wiedzę na temat oczekiwanych przejawów takiego wsparcia. Dzięki prostym formom organizacyjnym i wolontariatowi model ten jest elastyczny, z zasady tani i trafia z podejmowanymi inicjatywami do najszerszej grupy potrzebujących. Jego przeciwieństwem jest system scentralizowany, który stanowi jedno z ogniw realizujących politykę państwa w segmencie kompensacyjnym i prewencyjnym. Za atut można tu uznać dysponowanie stałym wsparciem aparatu instytucjonalnego, co czyni go skutecznym w aspekcie egzekucyjnym. Ograniczeniem w taki model organizacyjny immanentnie wpisanym są wysokie koszty jego funkcjonowania. Istnieje również opcja kompromisowa, łącząca elementy obu ww., co jednak nakazuje zastanowienie się nad właściwym doborem jej składowych.

Jako że minęły już dwa lata od czasu istotnej modyfikacji przepisów k.k. i k.k.w. w zakresie egzekwowania i dysponowania środkami wpłacanymi tytułem kompensacji społecznej (od dnia 1 lipca 2011 r.), uzasadniona jest próba oceny funkcjonowania tych

instytucji w ostatnim okresie i słuszności dokonanej nowelą z dnia 12 lutego 2010 r.¹ zwrotu od modelu aktywności obywatelskiej (decentralistycznego) ku centralizacji. Rok 2012 został już na tej płaszczyźnie podsumowany, a uzyskane dane pozwalają na postawienie wstępnych wniosków w ujęciu porównawczym względem rozwiązań poprzednich.

2. Beneficjenci świadczeń pieniężnych na cel społeczny w regulacjach k.k. do dnia 1 lipca 2011 r.

Do dnia 1 lipca 2011 r. beneficjentami orzekanych przez sądy nawiązek i świadczeń pieniężnych były instytucje i organizacje społeczne wpisane do wykazu prowadzonego przez Ministra Sprawiedliwości, jeżeli profil ich działalności odpowiadał podstawie stosowania jednego z ww. środków (decydowały przyjęte cele statutowe). Te, których podstawowym zadaniem było spełnianie świadczeń na cele bezpośrednio związane z ochroną zdrowia, partycypowały w nawiązkach w razie skazania sprawcy umyślnego przestępstwa przeciwko życiu lub zdrowiu albo innego przestępstwa umyślnego, którego skutkiem była śmierć człowieka, ciężki uszczerbek na zdrowiu, naruszenie czynności narządu ciała lub rozstrój zdrowia (art. 47 § 1 k.k.). Podmioty działające w sferze ochrony środowiska mogły otrzymać nawiązki w razie skazania sprawcy za przestępstwo przeciwko środowisku (§ 2). W razie skazania prowadzącego pojazd mechaniczny w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego albo wobec ucieczki z miejsca przestępstwa drogowego określonego w art. 173, 174, 177 lub art. 355 k.k. sąd mógł orzec nawiązkę na rzecz podmiotów udzielających pomocy osobom poszkodowanym w wypadkach komunikacyjnych, z przeznaczeniem na ten cel (§ 3). Dodatkowe konsekwencje majątkowe towarzyszyły także popełnianiu przestępstw z art. 178a k.k. (art. 49 § 2 k.k.). Było to uzasadnione ich nagminnością, jak również potencjalnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa publicznego. Świadczenia te nie były związane z zaistnieniem skutku przestępstwa (przestępstwo bezskutkowe). Sąd, skazując za taki czyn, mógł orzec świadczenie pieniężne na rzecz podmiotów wskazanych w art. 47 § 3 k.k. (celem udzielania pomocy osobom poszkodowanym w wypadkach komunikacyjnych). Podobnie uregulowano kwestię świadczeń towarzyszących m.in. odstąpieniu od wymierzenia kary. Sąd mógł orzec środek wymieniony w art. 39 pkt 7 k.k. na rzecz podmiotu spełniającego świadczenia na cel społeczny bezpośrednio związany z ochroną dobra naruszonego lub zagrożonego przestępstwem, za które skazano sprawcę (art. 49 § 1 k.k.)². Natomiast

¹ Dz. U. Nr 40, poz. 227.

² Zarówno w przypadku wyroku warunkowo umarzającego postępowanie, jak i wyroku *sensu stricto* skazującego, zasądzone przez sąd świadczenie pieniężne powinno być przeznaczane na rzecz instytucji, której działalność ściśle wiązała się z charakterem dobra zaatakowanego przez przypisanego sprawcy

w wypadku warunkowego umorzenia postępowania karnego, gdzie do skazania nie dochodzi, wyrokujący sąd mógł orzec świadczenie pieniężne na rzecz każdego podmiotu, wpisanego do wykazu prowadzonego przez Ministra Sprawiedliwości³.

Potrzeba określenia grupy podmiotów spełniających kryteria właściwej realizacji kompensacji społecznej, pośród których sądy mogły wskazywać beneficjentów orzekanych zobowiązań, spowodowała wprowadzenie art. 49a k.k. jako podstawy do prowadzenia ich wykazu przez Ministra Sprawiedliwości. Wpis instytucji, organizacji społecznych, fundacji i stowarzyszeń miał charakter konstytutywny⁴, był dokonywany na wniosek zainteresowanych, spośród podmiotów obejmujących swoją działalnością terytorium całego kraju. Wykaz był publikowany co najmniej raz w roku w formie obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Ministra Sprawiedliwości. Nie była to jednak pierwotna formuła wskazywania partnerów społecznych uprawnionych do partycypowania w realizacji zadań kompensacyjnych orzekanych środków karnych i konsumpcji uiszczanych z tego tytułu środków. Wspomniany artykuł 49a k.k. był elementem noweli do Kodeksu karnego z dnia 8 października 2004 r.⁵, która miała zapobiec pojawiającym się uprzednio nieprawidłowościom związanym z niewłaściwym wykorzystaniem wspomnianych środków finansowych. Do dnia 16 maja 2005 r. sądy miały znacząco większą swobodę wyboru podmiotu, który miał się stać beneficjentem orzeczonego środka karnego, co wynikało z nader pojemnych i ocennych pojęć obecnych w przepisach art. 47 k.k. („cel społeczny związany z ochroną zdrowia”, „cel związany z ochroną środowiska”). Dało to w praktyce pole do nadużyć, nawet o charakterze korupcyjnym⁶.

Nowa procedura rejestracyjna nie usunęła jednak wszystkich istniejących na tym polu niejasności, w tym terminologicznych. Ustawodawca nie określił bowiem na potrzeby Kodeksu karnego normatywnej zawartości pojęć „instytucja” i „organizacja społeczna”. Kwestie te pomijał art. 115 k.k. (w przeciwieństwie do art. 120 § 12 Kodeksu

przestępstwo. Chodziło zatem o to, by środki pieniężne były kierowane na ochronę tych samych dóbr, które zostały naruszone lub zagrożone. Ustawodawca w art. 49 § 1 k.k. wiązał bowiem źródło pochodzenia świadczenia pieniężnego z jego wydatkowaniem (por.: A. Rybak-Starczak, *Glosa do uchwały SN z dnia 29 marca 2006 r. (sygn. I KZP 2/06)*, „Palestra” 2007, nr 9–10, s. 320; oraz: R.A. Stefański, *Przegląd uchwał Izby Karnej Sądu Najwyższego w zakresie prawa karnego materialnego, prawa karnego wykonawczego i prawa karnego skarbowego za 2006 r.*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2007, nr 1, s. 77).

³ Zob.: uchwała SN z 29 marca 2006 r., I KZP 2/06, OSNKW 2006, nr 4, poz. 32.

⁴ Sądy mogły wskazywać jako beneficjentów konkretnych świadczeń jedynie podmioty figurujące w wykazie prowadzonym przez Ministra Sprawiedliwości, który jest publikowany raz w roku w Dzienniku Urzędowym Ministra Sprawiedliwości, aktualnym na dzień orzekania przez sąd (zob.: postanowienie SN z 2 grudnia 2009 r., II KK 264/09, „Biuletyn Prawa Karnego” 2010, nr 2, s. 22; oraz: postanowienie SN z 15 grudnia 2005 r., I KZP 46/05, OSNKW 2006, nr 1, poz. 7).

⁵ Dz. U. Nr 243, poz. 2426.

⁶ Zob.: J. Potulski, *Komentarz do art. 47 k.k.w.*, [w:] J. Postulski, *Komentarz do ustawy z dnia 8 października 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny i ustawy – Kodeks karny wykonawczy, w zakresie zmian do ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny*, LEX/el. 2004.

z 1969 r.). Można to przypisać znacznej liczbie innych regulacji, które pojawiły się w Polsce w okresie pierwszych kilkunastu lat po transformacji ustrojowej⁷, a stanowiły ramy prawne instytucjonalizacji działalności obywateli w sferze publicznej oraz rejestracji form aktywności społecznej. Pozwalały one wypełnić przywołane terminy treścią w ramach wykładni systemowej – co jednak nie było ścisłą metodą egzegezy regulacji kodeksowych⁸. Dlatego konieczne było odwoływanie się w kontekście art. 47 k.k. do dorobku wypracowanego na potrzeby art. 15 § 2 i art. 21 § 1 k.p.k. czy art. 36 § 1 k.k. z 1997 r. (przed nowelą z dnia 5 listopada 2009 r.), a nawet art. 120 § 12 k.k. z 1969 r. Ten ostatni przepis wskazywał, iż instytucją (państwową lub społeczną) jest przedsiębiorstwo, spółdzielnia, związek spółdzielczy, związek zawodowy czy organizacja społeczna ludu pracującego. Do grupy tej zaliczono także jednostki służby zdrowia⁹ oraz (na tle art. 21 § 2 k.p.k.) organy kontroli państwowej i samorządowej, a także podmioty prawne i jednostki organizacyjne powołane przez organy państwowe lub samorządowe dla celów użyteczności publicznej oraz podmioty powołane zgodnie z prawem przez samych obywateli dla realizacji podobnych zadań (np. fundacje, stowarzyszenia). Decydujące znaczenie kwalifikacyjne miały zatem cele i zakres działalności danego podmiotu. Nie zaliczano do ww. zbioru podmiotów o charakterze *stricte* gospodarczym, prowadzonych dla zysku (np. spółki prawa handlowego czy cywilnego)¹⁰. Cechą różniącą „instytucję” od „organizacji społecznej” miał być także – choć nie do końca konsekwentnie – publiczny charakter i dysponowanie środkami publicznymi przez te pierwsze. Organizacje społeczne postrzegano jako podmioty o charakterze pozarządowym¹¹.

Po nowelizacji z 2005 r. znalezienie się podmiotu organizacyjnego w wykazie Ministra determinowały także dalsze przesłanki wskazane w art. 47 i n. k.k., tj. cel i terytorialny zasięg działania. Ustawodawca wymagał od nich „obejmowania działalnością” całego kraju – ale już nie „działania” na terenie całego kraju. Zatem nawet podmiot nieposiadający rozwiniętego aparatu organizacyjnego, pracowników czy wolontariuszy we wszystkich regionach, ale mający choćby potencjalną zdolność podejmowania działań na skalę ogólnopolską, mógł zostać uznany za spełniający to kryterium¹². Z kolei

⁷ Np.: ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach i ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach w ich tekstach jednolitych z roku 1991.

⁸ Oceny dokonywane musiały być każdorazowo przez pryzmat przepisów określających status prawny poszczególnych podmiotów oraz stosunek przepisów dla nich specyficznych do innych instytucji, w tym również z Kodeksu karnego.

⁹ Zob.: wyrok SN z 30 września 1982 r., I KR 228/82, OSNPG 1983, z. 4, poz. 47.

¹⁰ Zob.: T. Grzegorzczak, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008, s. 101.

¹¹ Tak: J. Potulski, *op. cit.*

¹² W orzecznictwie dopuszczano wskazanie jako beneficjenta omawianych świadczeń także specjalistyczny ośrodek, jakim jest Centrum Zdrowia Dziecka w Warszawie. Wskazanie go jako beneficjenta płatności wymagało jednak zgodnie z dyrektywą zawartą w art. 49 § 2 k.k. orzeczenia świadczenia pieniężnego na cel – w ramach działalności tej jednostki – bezpośrednio związany z udzielaniem pomocy osobom

„podstawowe zadania lub cele statutowe”, jakim miała służyć działalność danego podmiotu (stowarzyszenia, instytucji), powinny być zbieżne z celami orzeczonej nawiązki lub świadczenia, co dotyczyło także instytucji i organizacji zawodowo udzielających pomocy ofiarom różnych typów zdarzeń, jak np. zespół opieki zdrowotnej (udzielanie świadczeń medycznych)¹³. Zbieżność ta nie była jednak rygorystycznie egzekwowana podczas dokonywania wpisu do wykazu, o którym mowa w art. 49a k.k. Tu kluczowy był wniosek zainteresowanego podmiotu, gdzie jego przedstawiciele stwierdzali, że spełnione są wymogi przewidziane w art. 47 i 49 k.k. Otwierało to pole dla uchybień, a fakt znajdowania się danej jednostki w wykazie, nadal nie gwarantował jej rzetelności i prawidłowości dysponowania otrzymanymi środkami dla realizacji celów wskazanych w przepisach Kodeksu i precyzowanych w orzeczeniu sądowym wydawanym w danej sprawie. Ostateczne to sądom pozostawiono bowiem decyzję o wyborze spośród wskazanych w wykazie jednostki, która miała uzyskać wierzytelność wobec sprawcy przestępstwa i to sądy musiały ocenić, czy spełnia ona niezbędne kryteria celu działania (jakkolwiek dyskusyjne pozostało, czy już w treści wyroku powinna się znaleźć nazwa tego podmiotu). Natomiast sam cel stosowania środka karnego był uznawany za niezbędny element orzeczenia o karze w wyroku (określoność sankcji w jej aspekcie kompensacyjnym), podobnie jak wysokość nakazanej płatności¹⁴.

3. Założenia systemowe

Posługiwanie się przez sądy instrumentami sankcyjno-kompensacyjnymi posiada znaczenie diagnostyczne, zwłaszcza gdy takie środki karne są realizowane w okresie próby warunkowego zawieszenia wykonania kary (probacja). Pozwala na ocenę nastawienia sprawcy do porządku prawnego – którego wypadkową jest także treść wyroku nakładającego konkretne zobowiązania – oraz jego prognozowanie na przyszłość. Jest to tym bardziej czytelne przez wzgląd na treść art. 75 § 2 k.k. Tymczasem probacja stanowi

poszkodowanym w wypadach komunikacyjnych, skoro nie ograniczała się ona do tego tylko rodzaju specjalizacji w zakresie świadczonych usług medycznych (zob.: wyrok SN z 29 sierpnia 2007 r., II KK 121/07, LEX nr 299191, „Prokuratura i Prawo” – wkładka 2007, nr 12, s. 2; oraz teza do art. 49a k.k., [w:] J. Potulski, *op. cit.*).

¹³ Zob.: R.A. Stefański, *Przegląd uchwał Izby Karnej Sądu Najwyższego w zakresie prawa karnego materialnego, prawa karnego wykonawczego i prawa wykroczeń za 2001 r.*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2002, nr 1, s. 101.

¹⁴ Nawiązka powinna być orzeczona na cel społeczny wyraźnie oznaczony w wyroku. Cel ten powinien należeć do zadań lub celów statutowych podmiotu-beneficjenta. Stopień jego sprecyzowania zależał od uznania sądu – mogło to nastąpić bądź przez powtórzenie stosownych zapisów statutu, bądź wskazanie konkretnego przedsięwzięcia, realizowanego aktualnie przez beneficjenta (zob.: komentarze do art. 47 k.k. [w:] A. Marek, *Kodeks karny. Komentarz*, LEX 2007; oraz: N. Kłaczyńska, [w:] J. Giezek (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, LEX 2007).

odwołanie w procesie resocjalizacji do mechanizmów społecznych¹⁵, wykonywanie sankcji kryminalnych w społeczeństwie, z udziałem jego przedstawicieli, gdy jest to uzasadnione charakterem kary. Aktywność na tej płaszczyźnie organizacji społecznych stanowiła zatem odzwierciedlenie zasady udziału społeczeństwa w wymiarze sprawiedliwości na etapie wykonawczym postępowania karnego – stosownie do brzmienia tytułu rozdziału VII k.k.w. Zatem art. 47 k.k. i n. przed nowelizacją z 2010 r. bezpośrednio te założenia realizowały, angażując wskazane tam podmioty-beneficjentów orzekanych świadczeń. Niewątpliwie szczególna była w tej grupie pozycja organizacji pozarządowych, stanowiących emanację społeczeństwa obywatelskiego, tworzących pomost między państwem i jednostką. Nie sposób przecenić znaczenia tego mechanizmu w ujęciu wychowawczym, gdy ową jednostką był skazany zobowiązany do uiszczenia należności na cel społeczny i tą drogą aspirujący do rehabilitacji w zbiorowości, której prawa uprzednio naruszył. Na jego wyobraźnię mogło bardziej oddziaływać dokonanie wpłaty na rzecz organizacji odwołującej się wprost do wsparcia konkretnej kategorii pokrzywdzonych (np. dzieci-ofiar wypadków drogowych) niż w tym ujęciu „anonimowy” fundusz państwowy. Znaczenie miała także obecność tegoż podmiotu uprawnionego w bezpośrednim otoczeniu skazanego, możliwość natknięcia się na jego działalność również po zakończeniu wykonywania orzeczonych sankcji.

Także dla ostatecznych beneficjentów omawianych płatności bliskość tak finansowanych organizacji wsparcia, dzięki ich gęstej sieci, oparciu w lokalnie rozwijanym wolontariacie i działaniu z wyłączeniem barier stawianych przez wszelkie sformalizowane procedury (obecne np. w prowadzonych w sposób administracyjny ośrodkach pomocy społecznej), pozwalała przypuszczać, że system ten okaże się skuteczny. Tym celem przyświecało powołanie w tekście pierwotnym Kodeksu karnego z 1997 r. instytucji nawiązki i świadczenia pieniężnego przeznaczanych na cele społeczne oraz doprecyzowanie przepisów art. 47 i n. w 2005 r., co prócz dążenia do uporządkowania funkcjonowania uprawnionych podmiotów nawiązywało również do art. 13 decyzji ramowej Rady UE z dnia 15 marca 2001 r. w sprawie pozycji ofiar w postępowaniu karnym¹⁶. Zobowiązywała ona państwa członkowskie do stworzenia systemu pomocy ofiarom przestępstw, który zapewni im pomoc zarówno na wstępnym, jak i na późniejszych etapach postępowania, w oparciu o służby publiczne oraz organizacje pozarządowe bezpłatnie wspierające ofiary przestępstw i uzupełniające działania państwa w tym zakresie.

Do 2011 r. na gruncie społecznej readaptacji osób skazanych na kary izolacyjne, jako rozwiązanie przeciwne modelowi „uspołecznionemu”, działał także Fundusz Pomocy

¹⁵ Zob.: A. Bałandynowicz, *Probacja – wielopasmowa teoria resocjalizacji z udziałem społeczeństwa*, „Probacja” 2009, nr 1, s. 11 i n.

¹⁶ Dz.U. UE L z dnia 22 marca 2001 r. – 2001/220/WSiSW.

Penitencjarnej (art. 43 k.k.w. z 1997 r.). Funkcjonował jako państwowy fundusz celowy, którego dysponentem był Minister Sprawiedliwości. Służył finansowaniu pomocy dla osób pozbawionych wolności zwalnianych z zakładów penitencjarnych oraz ich rodzin. „W wyjątkowych przypadkach” (art. 43 § 4 k.k.w.) z tych środków można było udzielić pomocy również osobom pokrzywdzonym, niemniej ani Kodeks, ani rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 kwietnia 2005 r. w sprawie Funduszu Pomocy Post-penitencjarnej¹⁷ nie precyzowały, co stanowi o „wyjątkowym przypadku”. W praktyce decyzja o skorzystaniu z Funduszu na rzecz pokrzywdzonego zależała od zawodowego kuratora sądowego – urzędnika. Wniosek w tym przedmiocie musiał zostać zaopatrzony w załączniki dowodzące istnienia okoliczności wskazanych w § 2 rozporządzenia (m.in.: pokrywanie kosztów specjalistycznego leczenia lub rehabilitacji, uzyskanie statusu osoby niepełnosprawnej lub niezdolnej do zatrudnienia, korzystanie z pomocy psychologicznej, ponoszenie kosztów czasowego zakwaterowania czy poradnictwa prawnego). Ofiara przestępstwa musiała także wykazać związek między pogorszeniem się jej sytuacji życiowej a czynem przestępnym, świadczeń zaś udzielano tylko przez okres niezbędny do realizacji założonych ich celów – co było kolejnym kryterium ocennym. Dostęp do Funduszu był zatem sformalizowany i dla pokrzywdzonych niełatwy oraz miał charakter doraźny – w przeciwieństwie do długofalowych, profilowanych programów wsparcia realizowanych przez aktywne na danym polu organizacje społeczne. Mimo iż § 5 przywołanego rozporządzenia przewidywał pośród uprawnionych do korzystania ze środków Funduszu również stowarzyszenia, fundacje, organizacje, instytucje i kościoły, te musiały wnioskować o wsparcie wprost do Ministra Sprawiedliwości i przejść dodatkowe procedury, gdy tymczasem art. 47 k.k. i n. pozwalały na przyznanie im przez sądy bezpośredniej wierzytelności, którą należało jedynie wyegzekwować.

Zatem do wejścia w życie w 2011 r. zmian w omawianych przepisach funkcjonowały dwa systemy wsparcia społeczno-kompensacyjnego: scentralizowany i trudno dostępny, w oparciu o Fundusz, oraz oparty na strukturze zarejestrowanych organizacji społecznych działających „w terenie”.

4. Słabości systemu zdecentralizowanego

Rozważając zasadność przyjętego w noweli z 2010 r. kierunku zmian w systemie świadczeń na cele społeczne, należy uwzględnić także istotne zarzuty stawiane funkcjonującym ówczesnie rozwiązaniom. Dotyczyły one sposobu egzekwowania i wykorzystania przez organizacje pozarządowe zasądzonych należności oraz braku stałości funkcjonowania tych podmiotów w obrocie prawnym i w wykazie Ministra – ograniczona

¹⁷ Dz.U. z 2005 r. Nr 69, poz. 618.

referencyjność wykazu, gdzie w 2009 r. wpisano ok. 780 uprawnionych organizacji¹⁸. Doświadczenia z okresu obowiązywania przepisów w ich brzmieniu nadanym w 2005 r. wskazywały, że sędziowie nie śledzili stale uaktualnianego wykazu Ministra, orzekając zaś, minimalizowali ryzyko pomyłki, przyznając nawiązki czy świadczenia pieniężne na rzecz wąskiej grupy znanych sobie i sprawdzonych podmiotów. Skutkiem tego wiele organizacji, szczególnie mniejszych, otrzymywało jedynie niewielkie kwoty lub stawało się ich beneficjentami bardzo sporadycznie, a uzyskiwane środki nie mogły efektywnie wesprzeć ich działalności.

Poza proporcjonalnością „dystrybucji” ww. wierzytelności problematyczne było zwłaszcza ich dochodzenie. Dla przykładu, w 2007 r. zasądzone zostały przez sądy nawiązki oraz świadczenia pieniężne w kwocie 32 399 090,31 zł, z czego wierzyciele wyegzekwowali 6 933 898,71 zł. Wiele organizacji, szczególnie mniejszych, nie wszczyła egzekucji m.in. dlatego, że działając niezarobkowo, nie posiadały środków własnych wystarczających na poniesienie niezbędnych kosztów egzekucyjnych, które nie zawsze udawało się potem odzyskać. Stan taki odbijał się negatywnie zarówno na sytuacji osób, którym z zasądzonych kwot można byłoby udzielić pomocy, jak i oddziaływaniu wyroku na skazanych (wobec ich *de facto* częściowej bezkarności). Rozdrobnienie kwot przekazywanych do systemu oraz brak pewności czy i kiedy zostaną przez zobowiązanych wpłacone, uniemożliwiała prowadzenie przez beneficjentów długofalowych i przez to efektywniejszych działań na rzecz pomocy pokrzywdzonym, podejmowane zaś przez różne podmioty akcje nie były koordynowane, wobec czego niektóre wydatki ponoszono kilkakrotnie.

Funkcjonowanie wykazu podmiotów uprawnionych także pozostawiało wiele do życzenia, mimo że nowela z 2004 r. miała go uporządkować, sformalizować i ułatwić kontrolę. Skład ewidencjonowanych tam podmiotów stale się zmieniał, czy to z racji likwidacji danej organizacji, czy jej wykreślenia z wykazu w drodze administracyjnej, z powodu uchybień w wykorzystaniu otrzymanych środków. Wykaz publikowany był dwa razy do roku w formie obwieszczenia, natomiast stale aktualizowana była jego wersja elektroniczna zamieszczana na stronach www Ministerstwa. Kłopotów w codziennej praktyce orzeczniczej sądów nastroczało jednak śledzenie tych zmian. Zdarzało się zatem, że sądy orzekały świadczenie, gdy wskazany jego beneficjent nie był już uprawniony do otrzymania wsparcia lub zakończył działalność. Stawiało to w trudnej sytuacji także dłużnika, który chcąc wywiązać się z nałożonego zobowiązania, nie wiedział komu ma orzeczoną kwotę przekazać.

¹⁸ Dane przytoczone w oparciu o informacje Instytutu Spraw Publicznych (źródło: www.ngo.pl) oraz tekst odpowiedzi sekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości na interpelację nr 12979 z dnia 27 listopada 2009 r. w sprawie zagrożeń wynikających z utworzenia Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej (nr SPS-023-12979/09).

Odczuwalny był również brak skutecznych mechanizmów weryfikacji wiarygodności beneficjentów wspomnianych środków karnych. Ponieważ przepisy nie regulowały kwestii związanych z ponownym wnioskiem o wpis do wykazu, podmioty, które wykreślano po ujawnieniu nieprawidłowości w wydatkowaniu zasądzonych środków, mogły być ponownie wpisane na tę listę – o ile nadal spełniały podstawowe wymogi formalne – bez dalszych obostrzeń. Zdarzało się, że podmiot, w stosunku do którego toczyło się postępowanie o wykreślenie, równoległe składał ponowny wniosek o wpis do wykazu, a faktyczny czas jego funkcjonowania poza wykazem był minimalny.

Krytycy tego modelu, w tym Ministerstwo Sprawiedliwości, podnosili niedostateczną przejrzystość i jawność dysponowania przyznawanymi w ramach nawiązek i świadczeń pieniężnych środkami publicznymi. Kontrole ujawniały nadużycia. Pieniądze nie zawsze wydawano zgodnie z prawem i na określone w przepisach cele, tj. bezpośrednio związane z udzielaniem pomocy ofiarom przestępstw lub realizowaniem innych, wąsko określonych działań. Bywały one wydatkowane na potrzeby administracyjne, eksploatacyjne, remontowe czy inwestycyjne, koszty Internetu, opłaty telefoniczne, najem lokali, ich adaptację lub przebudowę, koszty kursów i szkoleń pracowników lub osób współpracujących oraz koszty działalności edukacyjnej beneficjentów.

Większość organizacji nie wywiązywała się także z obowiązków sprawozdawczych. Art. 196a k.k.w. zobowiązywał podmioty wpisane do wykazu Ministra do przekazania aktualnej informacji o ich podstawowych zadaniach lub celach statutowych do końca każdego roku kalendarzowego, a do 20 lutego następnego roku do sporządzenia i przekazania rocznego sprawozdania z wykorzystania otrzymanych środków, które podlegały wyodrębnieniu w ewidencji księgowej. Obowiązki te jednak nagminnie lekceważono. W 2007 r. spośród 642 podmiotów ujawnionych w wykazie 198 złożyło sprawozdania w ustawowym terminie, a 429 dopiero w wyniku ponagleń. W 2008 r. na 742 podmioty objęte wpisem terminu sprawozdawczego dotrzymały 282. Przekazywana dokumentacja często zawierała braki i błędy, w szczególności polegające na wskazaniu nieprawidłowego wykorzystania zasądzonych należności, zaś dane przesyłane do Ministerstwa nie zawsze pokrywały się z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Niektórym organizacjom zarzucano, że ich powołanie do życia motywowane było głównie zamiarem pozyskiwania środków z tytułu orzekanych przez sądy nawiązek i świadczeń pieniężnych, jako samoistnym celem, a nie środkiem do organizacji wsparcia dla potrzebujących.

5. Prace koncepcyjne u zarania reformy

Rozważając projektowane zmiany, resort sprawiedliwości opierał się po części na założeniach Krajowego Programu na Rzecz Ofiar Przestępstw na lata 2009–2013 oraz programu pilotażowego „Sieć Pomocy Ofiarom Przestępstw” finansowanego przez UE w ramach Programu Komisji Europejskiej „Zapobieganie i Zwalczanie Przestępczości 2007”. Projekty te miały być odpowiedzią m.in. na zalecenia Rady Europy oraz decyzję ramową Rady Unii Europejskiej 2001/220/WSiSW. Zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 sierpnia 2007 r. (nr 164/07/DWOiP) w sprawie wdrożenia w wybranych województwach Krajowego Programu na Rzecz Ofiar Przestępstw oraz organizacji i zakresu działania Lokalnych Ośrodków Wsparcia, powołano 11 takich ośrodków na terenie miasta Warszawa, województw śląskiego i opolskiego. W założeniu miały udzielać bezpłatnej, kompleksowej i interdyscyplinarnej pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwami już od czasu ich zgłoszenia się do organów ścigania. Zakładano również wprowadzenie nowej instytucji: opiekuna pokrzywdzonego, tj. wolontariusza pomagającego ofiarom w przezwyciężeniu skutków przestępstwa nie tylko w czasie postępowania w sądzie, ale także po wydaniu wyroku.

Idea powołania do życia sieci pomocowej zakładała współpracę MS z podmiotami z sektora rządowego i samorządowego, jak też pozarządowego (instytucje administracji rządowej w województwach, samorządu i wymiaru sprawiedliwości, Policja, przedstawiciele kościołów oraz inne powołane dla niesienia pomocy pokrzywdzonym i przywrócenia ich do stanu emocjonalnego sprzed popełnienia przestępstwa), celem zainicjowania pomiędzy nimi interakcji. Budowa sieci miała się oprzeć na wykorzystaniu zasobów i bazy lokalowej organów wymiaru sprawiedliwości, ścigania, służb społecznych, medycznych, edukacyjnych i organizacji pozarządowych. Ofiara przestępstwa miała zyskać łatwy dostęp do specjalistów z różnych dziedzin, a potrzeby pokrzywdzonych miały być wszechstronnie rozważane, w sposób pozwalający na uniknięcie częściowych bądź niespójnych działań, mogących doprowadzić do powtórnej wiktymizacji. Elementem centralnym tworzonego systemu miał być wspomniany „opiekun ofiary”, aktywny do czasu, kiedy takie wsparcie nie będzie już konieczne.

Założenia pilotażu w niewielkim zakresie sprawdziły się jednak w praktyce. Pomoc udzielana była „zza biurka” i docierała do stosunkowo niewielkiej grupy osób, natomiast sami pokrzywdzeni niechętnie zgłaszali się ze swymi problemami do ww. instytucji. Ponadto system okazał się kosztowny. 10-miesięczny pilotaż pochłonął ok. 1,6 mln zł, co oznaczało, że dla tworzenia tego typu ośrodków na terenie całego kraju niezbędne byłyby ogromne nakłady finansowe. Mimo tego nie wszystkie testowane koncepcje definitywnie zarzucono.

6. Nowy system oparty na funduszach celowych

Planując reformę systemu środków kompensacyjnych, resort sprawiedliwości poza własnymi doświadczeniami bazował także na rozwiązaniach zagranicznych – głównie niemieckich – chociaż centralne fundusze gromadzące środki przekazywane pod różnymi tytułami przez skazanych i przeznaczone zarówno na wsparcie mechanizmów ich społecznej readaptacji, jak i odwracanie skutków przestępczości działały także m.in. we Francji, Holandii, Szwecji czy Wielkiej Brytanii¹⁹. Głównym założeniem planowanej reformy było zwiększenie efektywności i skuteczności pomocy udzielanej pokrzywdzonym i członkom ich rodzin oraz pomocy postpenitencjarnej, a także realizacja zasad jawności i przejrzystości finansów publicznych w zakresie wydatkowania środków pieniężnych pochodzących z nawiązek oraz świadczeń pieniężnych orzekanych przez sądy wobec sprawców przestępstw²⁰. Uzyskiwane środki miały być przeznaczone m.in. na pomoc ofiarom przestępstw oraz ich rodzinom, pomoc medyczną, psychologiczną, rehabilitacyjną, prawną oraz materialną, a także promowanie i wspieranie przedsięwzięć służących poprawie sytuacji osób pokrzywdzonych przestępstwami, podejmowanie przedsięwzięć o charakterze edukacyjnym i informacyjnym. Także organizacje niezaliczane do sektora finansów publicznych – niedziałające w celu osiągnięcia zysku stowarzyszenia, fundacje i inne – miały tworzyć i realizować swoje projekty za te pieniądze, zapewniając pokrzywdzonym łatwy dostęp do informacji, porad i pomocy (prawnej, psychologicznej czy socjalnej) w ramach ogólnopolskiej sieci.

Ministerstwo planowało wypracowanie jednolitych standardów postępowania dla osób zajmujących się ofiarami przestępstw. Wielkość podmiotu uzyskującego pomoc bądź też zasięg jego działania nie miały już stanowić kryterium przydzielania środków finansowych. Środki z nawiązek i świadczeń pieniężnych miały otrzymywać jedynie te podmioty, które mogły przedstawić realne, efektywne i uzasadnione projekty służące budowie skoordynowanych rozwiązań pomocowych. Punktem odniesienia miała być jedynie oferta złożona przez ten podmiot w procedurze konkursowej, w drodze otwartego konkursu ofert (model wypracowany przy Funduszu Pomocy Postpenitencjarnej).

¹⁹ Zob.: uzasadnienie projektu ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. oraz argumenty podnoszone w toku prac parlamentarnych (źródło: www.biuro.sejm.gov.pl).

²⁰ W opracowaniu wykorzystano: artykuł *Powstanie Fundusz Pomocy Osobom Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej*, źródło: Instytut Spraw Publicznych 2 lutego 2010 r., www.isp.org.pl/kwartalnik/aktualnosci; artykuł *Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym najwcześniej od lipca 2011 r.*, źródło: www.SerwisPrawa.pl (dostęp: 23 lutego 2010 r.); artykuł *Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym*, źródło: www.kprm.gov.pl (dostęp: 18 marca 2009 r.); Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości na interpelację nr 12979 z dnia 27 listopada 2009 r. (nr SPS-023-12979/09) w sprawie zagrożeń wynikających z utworzenia Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej; oraz artykuł T. Króla, *Nowy system wykorzystywania nawiązek przez organizacje non profit*, źródło: www.kprm.gov.pl (dostęp: 10 listopada 2010 r.).

Warunki konkursu miał określać Minister Sprawiedliwości. Przyznawanie środków na realizację poszczególnych zadań miało następować na podstawie umowy z wybranymi podmiotami, zgodnie z zasadą, że podmiot dysponujący środkami budżetowymi może zlecić organizacji pozarządowej realizację swoich zadań, przyznając jednocześnie dotację celową na ich realizację. Omawiana pomoc miała być udzielana w takim zakresie, w jakim nie była przekazana z innych źródeł. Każda z takich umów miała określać: szczegółowy opis zadania (w tym cel, na jaki dotacja została przyznana) i termin jego wykonania, wysokość udzielonej dotacji i tryb płatności, termin wykorzystania dotacji (nie dłuższy niż do 31 grudnia danego roku budżetowego), tryb kontroli wykonywania zadania, termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji, termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji (nie dłuższy niż 15 dni od określonego w umowie dnia wykonania zadania, a w przypadku zadania realizowanego za granicą – 30 dni). Miało to zminimalizować możliwość wykorzystania przekazanych pieniędzy niezgodnie z przeznaczeniem.

Podmioty, z którymi została zawarta umowa, miały prowadzić wyodrębnioną ewidencję księgową otrzymanych środków oraz dokonywanych wydatków, a także sporządzać i przekazywać dotyczące tych operacji sprawozdania w terminie 15 dni od dnia zakończenia realizacji danego zadania. Kontrolę nad wydatkami czynionymi w ramach projektów miał sprawować Minister Sprawiedliwości po kątem ich racjonalności i legalności oraz zgodności informacji zawartych w sprawozdaniu ze stanem faktycznym. Kontrola miała się odbywać zgodnie z art. 151 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²¹. Natomiast podmioty, które wykorzystały przekazane im środki niezgodnie z celem ich przyznania, miały je zwracać dysponentowi głównemu w terminie 30 dni od dnia wezwania do zwrotu. Także beneficjenci końcowi mieli podlegać dodatkowym rygorom – w wypadku ustalenia, że osoba, której udzielono pomocy, wykorzystwała ją niezgodnie z przeznaczeniem, podmiot, który udzielił pomocy, obowiązany był do wezwania takiej osoby do zwrotu równowartości uzyskanych świadczeń w terminie 30 dni od dnia wezwania. Osoba, która pomimo wezwania nie dokonała zwrotu, co do zasady traciłaby prawo do dalszej pomocy.

Jak wynika z przywołanych założeń reformy, głównym dla niej punktem odniesienia stały się doświadczenia związane z funkcjonowaniem Funduszu Pomocy Postpenitencjarnej. Rozwiązania te zostały w większości wprost rozszerzone na nowe instytucje – a w zasadzie poszerzono przedmiot działalności Funduszu w aspekcie kompensacyjnym, zmieniając także jego nazwę. Finalnie zatem wypracowane na kanwie prac koncepcyjnych, ambitne i planowane jako systemowo doniosłe zmiany, przybrały wąski zakres. Ograniczono się *de facto* do zastąpienia w niektórych przepisach Kodeksu karnego (art. 47, 49, 57a k.k.) funkcjonujących tam dotychczas beneficjentów świadczeń

²¹ Dz. U. Nr 157, poz. 1240.

płatniczych na cele społeczne podmiotami szczebla centralnego: nadzorowanym przez Ministra Sprawiedliwości oraz przez Ministra Środowiska (to nawiązka na rzecz Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w zmienionym art. 47 § 2 k.k.). Konsekwentnie uchylono art. 49a k.k. i art. 196a § 1 k.k.w., a nadto zrównano wysokość świadczeń w § 1 i 2 art. 49 na poziomie 60 tys. zł. Zmiany te wpłynęły również na inne przepisy odsyłające wprost do art. 39 pkt 7 k.k. (np. art. 67).

Można wobec tego stwierdzić, że główny ciężar omawianych zmian polegał na poszerzeniu pola oddziaływania regulacji w znacznym zakresie identycznych z dotychczasowym art. 43 k.k.w. i rozporządzeniem z dnia 22 kwietnia 2005 r.²² na wszystkie środki pozyskiwane od sprawców/skazanych tytułem: wykonywania środków karnych, obowiązków, rygorów kary ograniczenia wolności (potrącenia z wynagrodzenia za pracę), wykonań kar dyscyplinarnych, spadków, zapisów i darowizn, dotacji, zbiorów i innych źródeł. Nowy Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej również został ustanowiony w art. 43 k.k.w., przy czym także w tym przypadku część szczegółowych rozwiązań została doprecyzowana w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości²³. Zgodnie z intencjami twórców Fundusz miał od zarania działać dwutorowo – na zasadzie „dwa rodzaje pomocy, jeden fundusz”. Założenie połączenia pomocy pokrzywdzonym z pomocą postpenitencjarną opierało się na wyliczeniach kosztów obsługi tego systemu. Ministerstwo wybrało rozwiązanie wedle swych szacunków najtańsze, podkreślając jednocześnie zamiar utworzenia w ramach Funduszu dwóch oddzielnych subkont. Na jedno miały wpływać nawiązki i świadczenia pieniężne z przeznaczeniem na pomoc osobom pokrzywdzonym przestępstwami, na drugie (podobnie, jak to było do dnia 1 lipca 2011 r.) środki przeznaczane na pomoc postpenitencjarną dla osób zwalnianych z zakładów karnych i aresztów oraz ich rodzin, świadczoną przez kuratorów sądowych i Służbę Więzienną oraz organizacje pozarządowe. Zarówno wpływy, jak i wydatki miały być osobno ewidencjonowane, bez możliwości wzajemnego przesuwania środków. Minister Sprawiedliwości jako dysponent Funduszu miał gwarantować transparentność całego systemu i prowadzić spójną, przejrzystą politykę pomocy pokrzywdzonym i skazanym.

7. Zagrożenia wynikające z centralizacji

Nowe rozwiązania miały w założeniu zwiększyć ściągalność należności z nawiązek i świadczeń pieniężnych, prowadząc do istotnego wzrostu wielkości środków pomocowo-

²² Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 kwietnia 2005 r. w sprawie Funduszu Pomocy Postpenitencjarnej, Dz. U. Nr 69, poz. 618.

²³ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 stycznia 2012 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej, Dz. U. z 2012 r., poz. 49.

-kompensacyjnych. Ministerstwo prognozowało, że gdy pierwotnym beneficjentem orzekanych wierzytelności będzie centralny fundusz w dyspozycji Ministra, zaś dochodzenie roszczeń znajdzie oparcie w systemie instytucjonalnym sądów, ściągalność zwiększy się niemal dwukrotnie (do przewidywanego w wariantcie minimum poziomu 10 mln zł), a ostatecznie do poziomu 50% nominalnie orzekanych zobowiązań tego typu. Jak wskazywały statystyki powołane dla potrzeb projektu nowelizacyjnego, co trzydziesty wyrok zapadający w polskich sądach (w 2006 r. ok. 20 tys.) przewidywał oprócz orzeczonej kary również obowiązek wpłacenia przez skazanego nawiazki lub świadczenia pieniężnego na rzecz instytucji albo organizacji społecznej (prognozy przewidywały stały wzrost ich liczby do ponad 30 tys.). Jakkolwiek pierwotnie zakładano, że zadania z zakresu egzekucji zasądzonych nawiazek będą wykonywane w drodze egzekucji sądowej przez komórkę organizacyjną MS właściwą do spraw pokrzywdzonych przestępstwem, ostatecznie zwyciężyła koncepcja wykonywania analogicznego do grzywien, z udziałem sądów ogólnie właściwych w sprawie w postępowaniu wykonawczym (art. 3 § 1 k.k.w.).

Przedstawiciele beneficjentów zasądzanych przed nowelizacją należności podnosili, że do dnia 1 lipca 2011 r. organizacje pomagające ofiarom przestępstw otrzymywały środki bezpośrednio od sprawców, a potem przekazywały je na wsparcie ofiar, gdy tymczasem po nowelizacji kontrolę nad przepływem środków przejął stworzony przy resorcie sprawiedliwości centralny fundusz, który stał się kolejną barierą biurokratyczną ograniczającą dostępność tych środków. Jak przewidywano, pokrzywdzeni przestępstwami jeszcze dłużej będą czekać na wsparcie i mają szansę ją otrzymać w dużo węższym niż uprzednio zakresie. Inny argument przeciwko noweli wiązał się faktem, że konkursy organizowane na poziomie centralnym ograniczały możliwości pozyskiwania środków przez mniejsze organizacje, posiadające niszową specjalizację. Zdaniem zainteresowanych organizacji założenia reformy były wyrazem niewiary Ministerstwa w uczciwość i rzetelność ludzi w nich działających, ale były także motywowane kwestiami ściśle ekonomicznymi. Skoro głównym powodem zmian były nieprawidłowości w dotychczasowym sposobie wykorzystywania środków finansowych, łatwiej było zmienić niektóre obowiązujące przepisy, np. w zakresie wpisywania i usuwania z wykazu podmiotów uprawnionych, i nasilić kontrole.

Obawiano się także, że wprowadzenie obok organizacji pożytku także Funduszu, jako kolejnego ogniwa obrotu środkami pieniężnymi, może wiązać się ze wzrostem kosztów działania systemu, a nawet – wbrew zamysłom twórców nowych przepisów – prowadzić do nadużyć, tyle że na wyższym poziomie instytucjonalnym. W grę wchodziło od 6 do 10 milionów złotych rocznie, które zamiast trafiać wprost do potrzebujących, mogły się stać przedmiotem dysponowania przez urzędników Ministerstwa. Tymczasem

preferencją Ministerstwa Sprawiedliwości mogły zostać objęte poza programami wsparcia także szkolenia, badania i pilotaże organizowane np. przez MS, prokuratury i sądy. Wątpliwości te wynikały wprost z takich, przewidzianych w nowym art. 43 k.k.w. kierunków wykorzystania środków Funduszu. Podnoszono, że Minister winien określić, co najmniej górny limit tego typu wydatków – ze względu na cele Funduszu mających charakter uboczny – na tle wpływów całego systemu, gdyż istniało ryzyko roztrwonienia uzyskanych pieniędzy, a przy tym pozbawienia racji bytu podmiotów dotychczas bazujących na tych środkach, poprzez odcięcie ich od dofinansowania.

Jako przeciwwagę dla argumentów Ministerstwa organizacje pozarządowe przedstawiły także swoje wyliczenia za rok 2010, jako poprzedzający reformę. Przewodzące organizacje dysponowały w tym roku kwotami rzędu 1,5 mln zł, podczas gdy ściągalność przyznanych im należności wynosiła do 70%, o co dbali głównie zaangażowani tam wolontariusze. Wskazywało to, iż również system zdecentralizowany nie musi być dysfunkcyjny. Liczne wątpliwości i obawy przed centralizacją skłoniły przedstawicieli organizacji pozarządowych także do interwencji u Rzecznika Praw Obywatelskich²⁴, co jednak również reformy nie zatrzymało.

8. Pierwszy okres funkcjonowania Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej

Nowe rozwiązania stanowiły niewątpliwie radykalne odejście od idei decentralizacji aspektu wymiaru sprawiedliwości, jakim jest kompensacja społecznych następstw przestępczości. Jakkolwiek wdrożona centralizacja nie była definitywna, to jednak rolę partnerów społecznych Ministerstwa Sprawiedliwości i utworzonego Funduszu zdecydowanie ograniczono. Tym samym aspekt uspołecznienia wpływu na sprawców przestępstw na omawianej płaszczyźnie pozostał jedynie deklaracją, w tym w treści tytułu rozdziału VII k.k.w. Od 1 lipca 2011 r. nawiązki i świadczenia pieniężne zasądzone dotąd wprost na wskazane cele społeczne przestały się istotnie różnić od grzywien – i to nie tylko w świadomości samych zobowiązanych, ale również systemowo, od strony ich pozyskiwania i wykorzystania. Bardzo podobny efekt można było osiągnąć, likwidując tego typu majątkowe środki karne i zastępując je szerzej stosowanymi grzywnami, przy zadekretowaniu przekazania przez Skarb Państwa części tych należności grzywnowych do dyspozycji MS z przeznaczeniem na programy prewencyjno-pomocowe. Został tym samym również utracony efekt psychologiczny dokonywania płatności na rzecz podmiotów funkcjonujących w otoczeniu sprawców przestępstw, które były im znane

²⁴ Zob.: A. Łukasiewicz, *Fundusz ma kontrolować na co idą nawiązki*, „Rzeczpospolita” 25 maja 2007 r., www.rp.pl; oraz: *Szybsze zadośćuczynienie dla ofiar przestępstw*, „Dziennik. Gazeta Prawna” 6 maja 2010 r., www.gazetaprawna.pl.

i identyfikowane z osobami potrzebującymi wsparcia. Jest to zdecydowanie błędne, zwłaszcza od strony wykonywania środków związanych z poddaniem sprawcy czynu karalnego próbie, gdzie ważki jest także aspekt wychowawczy. Nowy model zanonimizował kategorię pokrzywdzonych, uczynił ją abstrakcyjną i oderwał całkowicie od przesłanek danego czynu, w związku z którym orzeczono dany środek karny.

Zakres kompetencji pozostawionych w kontekście funkcjonowania Funduszu Ministrowi Sprawiedliwości powoduje, że może on być narzędziem ściśle politycznym, gdzie dostęp do przeznaczonych na działalność „w terenie” środków zależeł będzie od ustalanych doraźnie kryteriów oceniania aplikujących o dofinansowanie podmiotów. Poczynania Funduszu mogą być dzięki temu modyfikowane i elastycznie dostosowywane do bieżących potrzeb systemowych, jednak brak gwarancji, że punktem odniesienia dla tych działań będą wyłącznie interesy beneficjentów docelowych – pokrzywdzonych. Tymczasem wysokość środków uzyskiwanych z tytułu płatności orzekanych zobowiązań (rzędu kilku – docelowo kilkunastu – milionów zł) może skłaniać do sięgania do tego dodatkowego źródła finansowania przez borykające się z kłopotami budżetowymi Ministerstwo Sprawiedliwości, sprawiając, że realnie ilość środków trafiających „w teren” będzie znacząco niższa niż przed 1 lipca 2011 r. Wiele z powyższych negatywnych przewidywań zostało już potwierdzonych w danych za rok 2012 ujawnionych przez Ministerstwo Sprawiedliwości.

Jak wskazało MS w Informacji o sposobie wykorzystania środków finansowych Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej²⁵, głównym źródłem przychodów Funduszu były w 2012 r. zasądzone przez sądy nawiazki i świadczenia pieniężne. Łączna kwota uzyskanych przez Fundusz środków przekroczyła 13 895 tys. zł. Można zatem stwierdzić, że zasadnicze ekonomiczne założenie reformy, tj. zwiększenie efektywności egzekwowania orzekanych środków karnych, ziściło się i to w prognozowanych wielkościach (dwukrotny niemal wzrost pozyskiwanych kwot). Gdy jednak przyjrzeć się danym obrazującym wykorzystanie tych pieniędzy, okaże się, że w programach finansowanych przez Fundusz w segmencie pomocy pokrzywdzonym uczestniczyło w ww. roku zaledwie 31 podmiotów, wybranych w dwóch procedurach konkursowych. W pierwszym konkursie spośród 32, jakie zgłosiły swe projekty, wybrano 23. Przyznana dotacja w kwocie po 40 tys. zł opiewała zatem łącznie na 920 tys. zł. Drugi konkurs wyłonił 8 beneficjentów, którym przyznano zróżnicowane wsparcie (od ponad 26, do przeszło 167 tys. zł), na łączną kwotę niemal 769 tys. zł. Zatem w całym 2012 r. do ww. podmiotów trafiło niecałe 1,7 mln zł, w wyniku zaś ujawnionych uchybień w toku ich wydatkowania nakazano zwrot kwoty 161 640,36 zł. Łatwo zauważyć, że ostatecznie skonsumowane na programy wsparcia przez organizacje pozarządowe

²⁵ Źródło: www.ms.gov.pl.

kwoty stanowiły zaledwie ok. 12% uzyskanych wpłat. Jeżeli porównać to do niemal 7 mln zł, jakimi dysponowały organizacje społeczne w roku 2007, angażując wszak znacznie mniej efektywny system ich dochodzenia, wnioski nasuwają się same.

Warto również zwrócić uwagę, iż w analogicznym okresie Fundusz w segmencie pomocy postpenitencjarnej wydatkował na realizowane w kooperacji z organizacjami pozarządowymi programy łącznie ok. 1,8 mln zł rozdysponowane w jednym konkursie. Resztę z niemal 14 mln zł, jakimi dysponował Fundusz, w tej jego części przekazano do dyspozycji sądów (w tym kuratorskiej służby sądowej) i Centralnego Zarządu Służby Więziennej. Jak zatem widać, organizacje mające w deklaracjach twórców reformy realizować faktyczne wsparcie dla potrzebujących otrzymały z Funduszu w obu jego zakresach działania łącznie mniej niż 3,5 mln zł, czyli połowę uprzednio wpłacanych nawiązek i świadczeń pieniężnych.

9. Podsumowanie

Wobec przytoczonych faktów można stwierdzić, że nowelizacja Kodeksu karnego obowiązująca od dnia 1 lipca 2011 r. nie zwiększyła globalnej efektywności systemu społecznej kompensacji następstw przestępczości. Odejście od wariantu decentralistycznego do mocno scentralizowanego wykluczyło co prawda liczne, techniczne słabości tego pierwszego, ujawniło jednak także zagrożenia drzemiące w systemie zinstytucjonalizowanym i poddanym kontroli organów politycznych. Gros organizacji dotychczas bardzo aktywnych w systemie wsparcia ofiar przestępstw zostało marginalizowanych. Bariery proceduralne skutecznie ograniczyły ich dostęp do finansowania. Nawet największe z ww. podmiotów mają po reformie szanse na uzyskanie zaledwie 1/10 dotychczasowych wpływów. Zasadne okazały się w tym kontekście liczne krytyczne uwagi podnoszone w toku publicznej debaty nad projektem zmian, które uprzednio Ministerstwo Sprawiedliwości bagatelizowało.

Należy także dostrzec, że mimo szeroko propagowanych i niewątpliwie szczytnych założeń tworzenia nowego Funduszu, dysponując szerokim materiałem porównawczym, który można było wszechstronnie wykorzystać dla stworzenia systemu mieszanego, opartego na rzeczywistym partnerstwie Funduszu i organizacji społecznych, ograniczono się podczas prac legislacyjnych do działań schematycznych. Rozszerzając *de facto* zakres funkcjonowania Funduszu Pomocy Postpenitencjarnej, nie podjęto skutecznie wyzwań społeczeństwa obywatelskiego i jego roli dla społecznej readaptacji i resocjalizacji sprawców przestępstw, która jest powszechnie dostrzegana i wykorzystywana w innych nowoczesnych państwach. Tym samym z założeń funkcjonujących za granicą

wzięta została tylko ogólna idea, podczas gdy do jej konsekwentnego wdrożenia w istocie nie doszło.

Zmiana systemu nie przyniosła szeroko nagłaśnianych na etapie koncepcyjnym korzyści, gdyż wiele pożądaných założeń wyjściowych zostało ostatecznie porzuconych (np. kompleksowa opieka nad pokrzywdzonym). Ograniczyła natomiast wsparcie kierowane do najbardziej zainteresowanych, co nakazuje ocenić całą inicjatywę nowelizacyjną krytycznie. Trudno zatem z perspektywy pierwszych lat funkcjonowania Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej doszukiwać się w działaniach Ministerstwa Sprawiedliwości innych pobudek niż tylko chęć znalezienia wiarygodnego pretekstu dla przejścia kontroli nad funkcjonującymi w omawianym systemie środkami finansowymi. Mając do wyboru kilka dróg – niewątpliwie koniecznych – zmian, wybrano ekonomicznie najbardziej korzystną dla resortu. Tymczasem wiele ujawniających się uprzednio problemów można by rozwiązać, przekazując – również w drodze modyfikacji przepisów Kodeksu karnego i Kodeksu karnego wykonawczego – większe kompetencje na płaszczyźnie kooperacji z beneficjentami zasądzonych świadczeń sądom wykonawczym.

Bibliografia

Literatura

- Bałandynowicz A., *Probacja – wielopasmowa teoria resocjalizacji z udziałem społeczeństwa*, „Probacja” 2009, nr 1.
- Giezek J. (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, LEX 2007.
- Grzegorzczak T., *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008.
- Król T., *Nowy system wykorzystywania nawiązek przez organizacje non profit*, www.kprm.gov.pl (dostęp: 10 listopada 2010 r.).
- Łukasiewicz A., *Fundusz ma kontrolować na co idą nawiązki*, „Rzeczpospolita”, www.rp.pl (dostęp: 25 maja 2007 r.).
- Marek A., *Kodeks karny. Komentarz*, LEX 2007.
- Potulski J., *Komentarz do ustawy z dnia 8 października 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny i ustawy – Kodeks karny wykonawczy, w zakresie zmian do ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny*, LEX 2004.
- Rybak-Starczak A., *Glosa do uchwały SN z dnia 29 marca 2006 r. (sygn. I KZP 2/06)*, „Palestra” 2007, nr 9–10.
- Stefański R.A., *Przegląd uchwał Izby Karnej Sądu Najwyższego w zakresie prawa karnego materialnego, prawa karnego wykonawczego i prawa wykroczeń za 2001 r.*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2002, nr 1.

Stefański R.A., *Przegląd uchwał Izby Karnej Sądu Najwyższego w zakresie prawa karnego materialnego, prawa karnego wykonawczego i prawa karnego skarbowego za 2006 r.*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2007, nr 1.

Internet

Fundusz Pomocy Osobom Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej, Instytut Spraw Publicznych, www.isp.org.pl/kwartalnik/aktualnosci (dostęp: 2 lutego 2010 r.).

Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym najwcześniej od lipca 2011 r., www.SerwisPrawa.pl (dostęp: 23 lutego 2010 r.).

Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym, www.kprm.gov.pl (dostęp: 18 marca 2009 r.).

Szybsze zadośćuczynienie dla ofiar przestępstw, „Dziennik. Gazeta Prawna”, www.gazetaprawna.pl (dostęp: 6 maja 2010 r.).

Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości na interpelację nr 12979 z dnia 27 listopada 2009 r. (nr SPS-023-12979/09) w sprawie zagrożeń wynikających z utworzenia Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej. Treść interpelacji i odpowiedzi dostępna na www.sejm.gov.pl (w archiwum – interpelacje).