

Justyna Karaźniewicz

Sposób dysponowania nawiązkami i świadczeniami pieniężnymi orzekanymi przez sądy karne na tle polityki państwa w zakresie świadczenia pomocy osobom pokrzywdzonym przez przestępstwo

Studia Prawnoustrojowe nr 11, 325-339

2010

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.

Justyna Karaźniewicz

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Sposób dysponowania nawiązkami i świadczeniami pieniężnymi orzekanymi przez sądy karne na tle polityki państwa w zakresie świadczenia pomocy osobom pokrzywdzonym przez przestępstwo

Pozycja pokrzywdzonego przestępstwem i znaczenie jego interesów przy rozstrzygnięciu w postępowaniu karnym ciągle wzrasta. Podstawą budowania znaczącego stanowiska prawnego ofiary jest niewątpliwie art. 2 k.p.k.¹, który w § 1 pkt 3 przewiduje wśród celów procesu karnego takie ukształtowanie postępowania, aby zostały w nim uwzględnione prawnie chronione interesy pokrzywdzonego. Obecnie obowiązujące przepisy, zarówno na płaszczyźnie karnomaterialnej, jak i czysto proceduralnej, przewidują wiele szczegółowych rozwiązań, dzięki którym pokrzywdzony może walczyć o korzystne z punktu widzenia jego interesu prawnego rozstrzygnięcie w przedmiocie odpowiedzialności karnej. Katalog najważniejszych uprawnień jest konsekwencją statusu strony, który na etapie postępowania przygotowawczego pokrzywdzony uzyskuje *ex lege* na mocy art. 299 k.p.k., zaś w stadium jurysdykcyjnym po przyjęciu pozycji oskarżyciela (pośiłkowego albo prywatnego) lub powoda cywilnego. Nie ulega wątpliwości, że większość praw ofiary łączy się z uzyskaniem przez pokrzywdzonego statusu strony w toczącym się procesie, niemniej jednak można wskazać i takie, które przysługują danemu podmiotowi z racji samego pokrzywdzenia i są niezależne od jego pozycji procesowej (np. prawo wystąpienia z wnioskiem o orzeczenie obowiązku naprawienia szkody na podstawie art. 46 k.k., udział w postępowaniu mediacyjnym – art. 23a k.p.k.).

¹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. nr 89, poz. 555 ze zm.).

Zakres uprawnień umożliwiających pokrzywdzonemu procesową walkę o korzystne dla niego rozstrzygnięcie jest szeroki i obejmuje prawa o różnym charakterze, związane zarówno z płaszczyzną odpowiedzialności karnej oskarżonego, jak również uzyskania restytucji szkody wyrządzonej przestępstwem. Wydaje się, że z punktu widzenia interesów pokrzywdzonego ważniejsze są te prawa, dzięki którym może on uzyskać należną kompensatę za szkody, które zostały wyrządzone przez przestępstwo w jego dobrach chronionych prawem. Poza satysfakcją wynikającą ze sprawiedliwego ukarania sprawcy pokrzywdzony oczekuje bowiem od wymiaru sprawiedliwości zaspokojenia swoich roszczeń o charakterze materialnym.

Tego typu regulacje odnoszące się do praw pokrzywdzonego ustanowione są zarówno w przepisach o charakterze karnomaterialnym, jak i procesowym. Do najważniejszych instytucji uregulowanych w kodeksie karnym należą bez wątpienia: obowiązek naprawienia szkody i nawiązka na rzecz pokrzywdzonego. Do tradycyjnych instrumentów karnoprosesowych zalicza się natomiast: powództwo adhezyjne, zasądzenie odszkodowania z urzędu, a także możliwość uzyskania kompensaty w wyniku przeprowadzonego postępowania mediacyjnego albo na podstawie ugody zawartej ze sprawcą. Dodatkowymi, uzupełniającymi elementami systemu ochrony praw pokrzywdzonego są: państwowa kompensata przysługująca ofiarom niektórych przestępstw² oraz działania różnego rodzaju instytucji, organizacji społecznych, fundacji i stowarzyszeń, na rzecz których orzekane są nawiązki i świadczenia pieniężne ze wskazaniem przeznaczenia ich na cele związane z szeroko rozumianą pomocą ofiarom przestępstw, konkretnie zaś określone w przepisach regulujących stosowanie tych środków karnych.

Wydaje się więc, że obecne możliwości tworzą swoisty system ochrony praw pokrzywdzonego, dzięki któremu możliwa jest skuteczna walka o uwzględnienie jego interesów w postępowaniu karnym. Należy jednak zastanowić się, jak w praktyce realizowane są powyższe uprawnienia, ponieważ tylko właściwe (racjonalne, ale jednocześnie konsekwentne) wykorzystywanie istniejących możliwości stanowi o rzeczywistym poziomie ochrony interesów pokrzywdzonego.

Ze wskazanych elementów systemu ochrony praw ofiary warto zwrócić uwagę na środki pochodzące z nawiązek i świadczeń pieniężnych, które co prawda bezpośrednio nie są orzekane na rzecz indywidualnego pokrzywdzonego, ale przekazywane podmiotom, które prowadzą działalność związaną z szeroko rozumianą ochroną dóbr rodzajowych naruszonych przez sprawcę, w tym z udzielaniem pomocy osobom pokrzywdzonym w wyniku przestępstwa. Kwestia ta staje się niezwykle aktualna w obliczu zmian wprowadza-

² Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych przestępstw (Dz.U. nr 169, poz. 1415 ze zm.).

nych obecnie zarówno do przedmiotowych rozwiązań kodeksu karnego, jak i – co najważniejsze z punktu widzenia ich istoty – do kodeksu karnego wykonawczego³ (k.k.w.). W dniu 12 lutego 2010 r. została przez Sejm uchwalona ustawa o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska⁴, która wprowadza istotne zmiany w zakresie trybu dysponowania środkami pochodzącymi z nawiązek i świadczeń pieniężnych. Z uwagi na fakt, iż ustawa ta w zakresie omawianych regulacji wejdzie w życie z dniem 1 lipca 2011 r., trudno jest przewidzieć skuteczność nowych przepisów. Warto jednak przyjrzeć się kilku kluczowym rozwiązaniom, które zmieniają nie tylko obowiązujący obecnie sposób dystrybucji wskazanych środków, ale także spojrzenie na filozofię i politykę w zakresie uwzględniania interesów pokrzywdzonego na tle pomocy udzielanej sprawcom przestępstw w celu ich readaptacji społecznej.

Istotą przyjętych rozwiązań jest wprowadzenie do porządku prawnego nowej instytucji – Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej (dalej: FPPiPP). Już sama nazwa słusznie sugeruje, iż zakłada się skoncentrowanie w ramach jednego funduszu pomocy świadczonej dwóm kategoriom podmiotów – osobom pokrzywdzonym przez przestępstwo oraz skazanym opuszczającym zakłady karne i członkom ich rodzin. Nowa instytucja powstanie na bazie aktualnie istniejącego Funduszu Pomocy Postpenitencjarnej, dlatego warto w tym miejscu odnieść tę zmianę do obecnie obowiązujących regulacji.

Na podstawie art. 43 k.k.w. funkcjonuje Fundusz Pomocy Postpenitencjarnej, którego środki przeznaczane są przede wszystkim na udzielanie pomocy osobom pozbawionym wolności, zwalnianym z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz ich rodzinom. Przepisy umożliwiają co prawda udzielanie pomocy również osobom pokrzywdzonym i ich rodzinom, ale wyraźnie przewidują, iż takie przeznaczenie środków Funduszu możliwe jest tylko w wyjątkowych wypadkach. Taka konstrukcja przepisu daje podstawę do sformułowania słusznego poglądu, iż „na gruncie obecnej regulacji, pokrzywdzony usytuowany jest jako uprawniony drugiej kategorii”, a „takie rozwiązanie stanowi dla ofiar przestępstw źródło wiktymizacji wtórnej, czyli źródło dodatkowych stresów wynikających z poczucia, że są gorzej traktowane przez państwo, niż ma to miejsce w odniesieniu do przestępców”⁵.

Wprowadzane zmiany zmierzają do zwiększenia skuteczności pomocy udzielanej pokrzywdzonym poprzez stworzenie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym, będącego integralną, choć rozliczaną odrębnie częścią nowego Fun-

³ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. nr 90, poz. 57 ze zm.).

⁴ Dz.U. nr 40, poz. 227

⁵ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych przestępstw umyślnych – druk nr 3859, złożony do Sejmu 31 marca 2005 r. – dostępny [online] <<http://orka.sejm.gov.pl/proc4nsf/opisy/3859.htm>>.

duszu, powstałego na bazie Funduszu Pomocy Postpenitencjarnej. Podstawowe argumenty przemawiające za koniecznością powołania tej nowej instytucji wynikają z krytyki obecnych regulacji określających sposób dysponowania środkami pochodzącymi z nawiązek i świadczeń pieniężnych.

W aktualnym stanie prawnym kwestie związane z orzekaniem przez sądy nawiązek i świadczeń pieniężnych regulują art. 47, 49, 49a i 57 § 2 k.k.

Zgodnie z treścią art. 47 k.k. sąd może orzec nawiązkę na rzecz instytucji, stowarzyszenia, fundacji lub organizacji społecznej, której podstawowym zadaniem albo celem statutowym jest spełnianie świadczeń na cele bezpośrednio związane z ochroną zdrowia, wpisanej do wykazu prowadzonego przez Ministra Sprawiedliwości. Jest to możliwe w razie skazania sprawcy za umyślne przestępstwo przeciwko życiu lub zdrowiu albo za inne przestępstwo umyślne, którego skutkiem była śmierć człowieka, ciężki uszczerbek na zdrowiu, naruszenie czynności narządu ciała lub rozstrój zdrowia. Środki uzyskane z tytułu nawiązek orzeczonych w tych przypadkach mogą być wykorzystane tylko na cele bezpośrednio związane z ochroną zdrowia. W sytuacji skazania sprawcy za przestępstwo przeciwko środowisku, sąd może orzec nawiązkę na rzecz podmiotu wpisanego do wykazu prowadzonego przez Ministra Sprawiedliwości, którego celem statutowym jest spełnianie świadczeń na cele bezpośrednio związane z ochroną środowiska, z przeznaczeniem na ten cel. Nawiązka na określony cel społeczny, na rzecz podmiotu (znajdującego się na właściwej liście prowadzonej przez Ministra Sprawiedliwości) może być orzeczona przez sąd także w razie skazania sprawcy za przestępstwo spowodowania katastrofy komunikacyjnej, spowodowania zagrożenia taką katastrofą, spowodowania wypadku komunikacyjnego, a także spowodowania wojskowego wypadku komunikacyjnego, jeżeli sprawca był w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego albo zbiegł z miejsca zdarzenia. W takim wypadku nawiązka może być orzeczona na rzecz podmiotu, którego podstawowym zadaniem lub celem statutowym jest spełnianie świadczeń na cele bezpośrednio związane z udzielaniem pomocy osobom poszkodowanym w wypadkach komunikacyjnych, z przeznaczeniem na ten cel. Nawiązka na określony cel społeczny przewidziana jest także w art. 57a k.k. Sąd może ją orzec w wypadku skazania sprawcy za występki o charakterze chuligańskim, jeśli nie udało się w postępowaniu karnym ustalić pokrzywdzonego. W takiej sytuacji może być ona przeznaczona przez podmiot, na rzecz którego została orzeczona (pochodzący ze wspomnianego wykazu Ministra Sprawiedliwości), na cel społeczny bezpośrednio związany z ochroną dobra naruszonego lub zagrożonego przez sprawcę przestępstwa.

Art. 49 k.k. przewiduje natomiast środek karny w postaci świadczenia pieniężnego. Może być ono orzeczone w sytuacji, gdy sąd odstępuje od wymierzenia kary, a także w wypadkach wskazanych w ustawie (np. jako obowiązek probacyjny przy warunkowym umorzeniu postępowania). Podobnie jak

w przypadku nawiązki, beneficjentem takiego świadczenia może być tylko podmiot wpisany do odpowiedniego wykazu, zaś otrzymane środki mogą być przeznaczone tylko na cel społeczny związany z ochroną dobra naruszonego lub zagrożonego przestępstwem, za które sprawca został skazany. Świadczenie pieniężne może być orzeczone także w razie skazania sprawcy za przestępstwo prowadzenia pojazdu mechanicznego w stanie nietrzeźwości lub odurzenia. W tym przypadku jest ono orzekane na rzecz uznanego przez Ministra Sprawiedliwości podmiotu, z przeznaczeniem na cel bezpośrednio związany z udzielaniem pomocy osobom poszkodowanym w wypadkach komunikacyjnych.

Z treści przytoczonych przepisów wyraźnie wynika, iż obecnie obowiązujące regulacje szczegółowo określają okoliczności, w których sąd może orzec nawiązkę i świadczenie, wskazują również na czyją rzecz może ona zostać zasądzona i na jakie cele środki te mogą być przeznaczone. Taka sztywna regulacja, zwłaszcza wymóg wydatkowania uzyskanych środków na cele bezpośrednio związane z ochroną zdrowia, ochroną środowiska, udzielaniem pomocy ofiarom wypadków komunikacyjnych albo ochroną dobra naruszonego lub zagrożonego przestępstwem, ułatwia kontrolę wydatkowania tych środków. Jednakże restrykcyjny w tym względzie charakter przepisów powoduje, że mamy tu do czynienia z nie zawsze koniecznym i potrzebnym ograniczeniem działań wskazanych podmiotów.

W obecnie obowiązującym stanie prawnym środki przekazywane są bezpośrednio przez sprawców przestępstw na rzecz podmiotów wpisanych do wykazu instytucji, stowarzyszeń i fundacji prowadzonego przez Ministra Sprawiedliwości. Bezpośredniość przekazywania środków sprzyja przyspieszeniu całej procedury, w wyniku której podmioty otrzymujące środki mogą podejmować konkretne działania. Rozwiązanie to ma jednak kilka istotnych wad. Po pierwsze, aktualnie istnieją setki organizacji (obecnie jest ich ok. 800⁶), uprawnionych do otrzymywania środków z tytułu orzeczonych nawiązek i świadczeń pieniężnych. Takie rozwiązanie powoduje, że środki te są rozproszone, poszczególne podmioty uzyskują niewielkie sumy pieniędzy, a w konsekwencji nie mogą podejmować zakrojonych na szerszą skalę działań zmierzających do realizacji założonych celów. Efektywności i kompleksowości podejmowanych działań nie sprzyja także fakt, iż podmioty takie otrzymują środki niesystematycznie, przy jednoczesnym braku możliwości zaplanowania potencjalnie orzekanych na ich rzecz kwot i terminów ich wpływu. Co więcej, z danych Ministerstwa Sprawiedliwości wynika, że wiele organizacji, szczególnie mniejszych i będących beneficjentami nawiązek i świadczeń opiewających na nieduże kwoty, nie podejmuje żadnych działań

⁶ Szczegółowy wykaz tych podmiotów znajduje się na stronie Ministerstwa Sprawiedliwości: [online] <<http://www.ms.gov.pl/nawiazki/nawiazki.php>>.

w celu ich egzekucji. W konsekwencji w 2007 r. wyegzekwowano tylko około 20% wysokości orzeczonych nawiązek i świadczeń⁷.

Ogromna liczba podmiotów uprawnionych do otrzymywania przedmiotowych środków nie sprzyja bynajmniej zwiększeniu efektywności i dostępności pomocy dla pokrzywdzonych. Przekazywanie nawiązek i świadczeń pieniężnych odbywa się „przypadkowo i nierytmicznie; niektóre organizacje otrzymują takie środki, a inne nie”⁸. Dodatkowo działania podejmowane przez różne podmioty nie są skoordynowane, co powoduje, iż brak jest spójnego, przejrzystego systemu pomocy ofiarom przestępstw, świadczonej z tego typu źródeł.

Projektodawcy nowych rozwiązań wskazują ponadto, iż „istniejące rozwiązania dotyczące dysponowania nawiązkami i świadczeniami pieniężnymi, a więc środkami publicznymi – nie realizują w pełni zasad jawności i przejrzystości finansów publicznych, a w szczególności zasady kontroli finansowej”⁹.

Po pierwsze, przepisy nie przewidują szczególnych i wygórowanych wymogów formalnych, których spełnienie uprawnia różnego rodzaju podmioty do uzyskania wpisu do odpowiedniego wykazu, a w konsekwencji do dysponowania środkami z tytułu nawiązek i świadczeń pieniężnych. Zgodnie z treścią art. 49a § 2 k.k. wpisu do wykazu dokonuje się na wniosek zainteresowanych instytucji, organizacji społecznych, stowarzyszeń i fundacji. Do wniosku należy dołączyć jedynie aktualny odpis z Krajowego Rejestru Sądowego, poświadczony przez sąd rejestrowy odpis statutu oraz zaświadczenie z banku o numerze konta. W przypadku podmiotów nie wpisanych do KRS do wniosku należy dołączyć akt prawny będący podstawą ich działalności i określający ich podstawowe zadania i cele statutowe, zaś w przypadku stowarzyszeń i organizacji społecznych także wskazujący zasięg ich działania. Wniosek o wpis do wykazu powinien być podpisany zgodnie ze sposobem reprezentacji podmiotu, a wszystkie dokumenty winny być złożone w oryginałach lub poświadczonych urzędowo (notarialnie) odpisach. Te niewielkie wymogi formalne powodują powstanie tak dużej liczby podmiotów uprawnionych do otrzymywania środków, że niesie to ze sobą wskazane wyżej niekorzystne zjawisko rozproszenia środków.

Po drugie, w obecnym stanie prawnym Minister Sprawiedliwości nie ma żadnych uprawnień do weryfikacji wiarygodności i rzetelności podmiotów występujących o wpis do wykazu. Konsekwencją takich rozwiązań jest brak

⁷ W 2007 r. z zasądzonych nawiązek i świadczeń w wysokości 32 399 090,31 zł, wyegzekwowano jedynie 6 933 898,71. Zob.: rządowy projekt ustawy nowelizującej Kodeks karny wykonawczy wraz z uzasadnieniem (druk nr 1854), dostępny [online] <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/projekty/1854_p.htm>.

⁸ Sprawozdanie z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach z dnia 19 maja 2009 r., [online] <<http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgskrn6/NKK-42>>.

⁹ Uzasadnienie rządowego projektu nowelizacji k.k.w. zob. [online] <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/projekty/1854_p.htm>, s. 1.

możliwości odmowy wpisu takiego podmiotu, który spełnia co prawda wymogi formalne, ale co do którego stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wydatkowania uzyskanych środków, skutkujące wykreśleniem go z wykazu. Ponadto na podstawie analiz i weryfikacji rocznych sprawozdań składanych przez beneficjentów nawiązek i świadczeń pieniężnych, dotyczących sposobu wydatkowania przekazanych środków, a także doraźnych kontroli podjętych przez Ministerstwo Sprawiedliwości w organizacjach wykryto liczne nieprawidłowości zarówno w zakresie terminowej realizacji obowiązku składania sprawozdań, jak i w sferze prawidłowości wykorzystania zasądzonych należności. Na szczególne podkreślenie zasługuje fakt, iż w wielu wypadkach stwierdzono dokonywanie przez beneficjentów wydatków niezgodnie z wymogami określonymi w art. 47 i 49 k.k. Nieprawidłowości polegały m.in. na błędach w zakresie ewidencji księgowej, a także na pokrywaniu z uzyskanych środków wydatków związanych z działalnością administracyjno-eksploatacyjną podmiotu, niemających związku z udzielaniem pomocy pokrzywdzonym, w tym wypłat wynagrodzeń dla zarządu¹⁰.

Wskazane mankamenty obecnie obowiązującej regulacji w zakresie dysponowania nawiązkami i świadczeniami pieniężnymi uzasadniają pogląd o konieczności wprowadzenia istotnych zmian. Odpowiedzią na te problemy jest stworzenie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym jako swoistego pośrednika w procedurze przekazywania nawiązek i świadczeń pieniężnych pomiędzy sprawcami a podmiotami uprawnionymi do dysponowania nimi. W założeniu fundusz taki jest państwowym funduszem celowym, którego dysponentem jest Minister Sprawiedliwości. Jednocześnie wskazano, że nie ma racjonalnego uzasadnienia, aby funkcjonowały dwa oddzielne fundusze (Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz istniejący obecnie Fundusz Pomocy Postpenitencjarnej), dlatego też połączenie zadań obu Funduszy uznano za racjonalne¹¹. Dla idei utworzenia wspólnego funduszu można znaleźć z pewnością jakieś racjonalne uzasadnienie, choć nasuwa się w tym zakresie kilka istotnych pytań dotyczących zasad jego funkcjonowania. Wątpliwości te zostaną poddane analizie w dalszej części opracowania. W tym miejscu warto jeszcze wrócić do założeń związanych ze zmianą trybu dysponowania nawiązkami i świadczeniami pieniężnymi, funkcjonowanie bowiem nowego funduszu w zakresie udzielania pomocy postpenitencjarnej opierać się będzie na dotychczasowych zasadach i będzie realizowane przez jednostki organizacyjne podległe Ministrowi Sprawiedliwości, czyli Służbę Więzienną oraz zawodowych kuratorów sądowych.

W proponowanym kształcie nawiązki i świadczenia pieniężne orzekane będą przez sądy na rzecz Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy

¹⁰ Dane przytoczone w uzasadnieniu projektu nowelizacji k.k.w., s. 2.

¹¹ Uzasadnienie projektu nowelizacji k.k.w., s. 1.

Postpenitencjarnej, będącego „scentralizowanym adresatem wszystkich wpłat dokonywanych przez sprawców na rzecz ofiar przestępstw”¹². Oprócz nawiązek i świadczeń pieniężnych orzekanych na rzecz Funduszu przez sądy karne, jego przychodami będą środki uznane do tej pory za przychody Funduszu Pomocy Postpenitencjarnej, czyli potrącenia w wysokości 20% wynagrodzenia przysługującego za pracę skazanych, środki pochodzące z wykonania kar dyscyplinarnych polegających na obniżeniu przypadającej skazanemu części wynagrodzenia za pracę (nie więcej niż 25%), środki pochodzące ze spadków, zapisów, darowizn, a także dotacji, zbiórek i innych źródeł.

Środki z FPPiPP w zakresie szeroko rozumianej pomocy ofiarom przestępstw mogą być przeznaczane na dwojaki rodzaj pomocy. Po pierwsze – na pomoc osobom pokrzywdzonym przestępstwem oraz członkom ich rodzin, w szczególności na 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). Po drugie – na działalność podejmowaną lub powierzoną przez Ministra Sprawiedliwości, której celem jest wspieranie i rozwój systemu pomocy osobom pokrzywdzonym. W zakresie takiej działalności mieścić się będzie przede wszystkim promowanie i wspieranie inicjatyw i przedsięwzięć służących poprawie sytuacji osób pokrzywdzonych przestępstwem, podejmowanie przedsięwzięć o charakterze edukacyjnym i informacyjnym, pokrywanie kosztów związanych z organizowaniem i prowadzeniem szkoleń, a także podejmowanie, organizowanie, zlecanie badań naukowych dotyczących sytuacji oraz potrzeb osób pokrzywdzonych przestępstwem.

Pośrednictwo Funduszu w przekazywaniu środków pomiędzy sprawcami a podmiotami prowadzącymi szeroko rozumianą działalność na rzecz pokrzywdzonych doprowadzić ma do „zwiększenia efektywności i skuteczności pomocy udzielanej ofiarom przestępstw”¹³. Celowi temu podporządkowane są zmiany stanu prawnego, które można by określić dwukierunkowo. Po pierwsze, zmierzają one do uporządkowania i zrationalizowania wydatków na pomoc pokrzywdzonym świadczoną przez podmioty sektora pozarządowego. Skoncentrowanie środków w jednym Funduszu pozwoli na taki ich podział, który umożliwi realizację powszechnie akceptowanych założeń stworzenia ogólnokrajowej sieci pomocy ofiarom przestępstw. Drugi główny nurt wprowadzanych zmian zmierza do zapewnienia skutecznej kontroli sprawowanej przez dysponenta Funduszu nad prawidłowością wydatkowania środków powierzonych konkretnym podmiotom. Warto w tym miejscu przywrócić się szczegółowym rozwiązaniom, które gwarantować mają osiągnięcie wskazanych celów.

¹² Sprawozdanie z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej ds. zmian w kodyfikacjach z dnia 16 grudnia 2009 r., [online] <<http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgskrrn6/NKK-55>>.

¹³ Uzasadnienie projektu nowelizacji k.k.w., s. 4.

Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej jest państwowym funduszem celowym, którego dysponentem jest Minister Sprawiedliwości. Fundusz pełni w tym projekcie rolę pośrednika w przekazywaniu środków pomiędzy sprawcami przestępstw, w stosunku do których orzeczone zostały nawiązki i świadczenia pieniężne, a podmiotami, które świadczą pomoc na rzecz ofiar przestępstw. Minister Sprawiedliwości jako dysponent Funduszu jest organem gwarantującym prawidłowy dobór podmiotów otrzymujących wskazane środki, co wiąże się nierozzerwalnie z akceptacją programu prowadzonych przez nie działań. Uprawnienia Ministra Sprawiedliwości jako dysponenta Funduszu związane są więc z prawem wyboru przedstawionych ofert w zakresie świadczenia pomocy ofiarom przestępstw. Zgodnie z wprowadzanymi zmianami podmioty sektora pozarządowego będą składały wnioski do Ministra Sprawiedliwości, który po ich ocenie będzie przyznawał środki na realizację przedstawionych programów, na podstawie umów zawieranych z konkretnymi podmiotami. Wybór najlepszych ofert ma zagwarantować zapis, zgodnie z którym powierzenie realizacji zadań z zakresie obu form pomocy pokrzywdzonym odbywać się będzie w trybie otwartego konkursu ofert. Wprowadzenie takich zasad ma jednocześnie zapewnić pełną jawność procedur konkursowych. Szczegółowe rozwiązania dotyczące sposobu przeprowadzania takiego konkursu, zwłaszcza niezwykle istotne kryteria oceny przedstawionych ofert, określić ma rozporządzenie wykonawcze Ministra Sprawiedliwości. Nie ulega więc wątpliwości, że to Minister Sprawiedliwości w oparciu o kryteria wskazane w wydanym przez siebie rozporządzeniu będzie decydował o jakości i przydatności przedstawionych mu ofert dla skutecznego realizowania pomocy pokrzywdzonym. Zgodzić się należy z oceną, że takie rozwiązanie „sprowadzi dotychczasowych »beneficjentów« orzekanych nawiązek bądź świadczeń pieniężnych jedynie do roli »wykonawców« określonych zadań, reglamentowanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości”¹⁴. Z pewnością zmiana sposobu dystrybucji tych środków wpłynie na zmniejszenie liczby podmiotów, które będą korzystać ze środków pochodzących z nawiązek i świadczeń. W założeniu ma to doprowadzić z jednej strony do rozszerzenia możliwości działań podejmowanych przez poszczególne podmioty, z drugiej zaś do zwiększenia koncentracji środków i jednoczesnej zdolności do skonstruowania systemu ogólnokrajowego.

Wskazane zmiany w sposób wyraźny zmierzają do zrealizowania projektu stworzenia sieci podmiotów, które na terenie całego kraju świadczyłyby pokrzywdzonym pomoc obejmującą szeroki wachlarz form wsparcia. W miejsce fragmentarycznej i nieefektywnej pomocy oferowanej przez setki niewiel-

¹⁴ A. Sakowicz, *Opinia prawna o projekcie ustawy o zmianie ustawy – kodeks karny, ustawy – kodeks karny wykonawczy oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska wraz z projektem aktu wykonawczego* (druk sejmowy nr 1854), [online] <[http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk6.nsf/0/FD3AFD260A3DA58BC125759200298EB1/\\$file/i764-09.doc](http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk6.nsf/0/FD3AFD260A3DA58BC125759200298EB1/$file/i764-09.doc)>.

kich organizacji ma więc powstać uporządkowany system charakteryzujący się profesjonalizmem i kompleksowością działania¹⁵. Wydaje się, że zadania te będą powierzone podmiotom, które mają już pewne doświadczenie w udzielaniu takiej pomocy (a przynajmniej w funkcjonowaniu na „rynku” sektora pozarządowego), dysponują grupą niezbędnych specjalistów, wolontariuszy i zapleczem lokalowym. Wybór takich podmiotów daje bowiem większą gwarancję na szybkie i prawidłowe zbudowanie systemu efektywnej, profesjonalnej i skoordynowanej na obszarze całego kraju pomocy ofiarom przestępstw. Zakłada się stworzenie dla pokrzywdzonych miejsc, w których będą oni mogli otrzymać niezbędne informacje, porady oraz pomoc prawną, psychologiczną czy socjalną od momentu pokrzywdzenia na wszystkich etapach postępowania karnego. Niezwykle ważnym elementem każdego takiego ogniwa ma być funkcja „opiekuna ofiary”. Zadanie takie wykonywać ma wolontariusz, który w miarę potrzeby będzie osobiście towarzyszył konkretnemu pokrzywdzonemu od momentu zgłoszenia przez niego faktu pokrzywdzenia i kontaktu z organami ścigania aż do zakończenia postępowania albo innego momentu, kiedy wsparcie takie nie będzie już konieczne. Koncentracja w zakresie dystrybucji środków pozwoli także na wypracowanie jednolitych standardów udzielania pomocy i przeprowadzanie skoordynowanych szkoleń dla wszystkich podmiotów zajmujących się udzielaniem pomocy pokrzywdzonym.

Przedstawione wyżej zmiany w zakresie sposobu przydzielania środków pochodzących z nawiązek i świadczeń pieniężnych dają z pewnością realne możliwości zbudowania skutecznej ogólnopolskiej sieci pomocy pokrzywdzonym. W tym celu należy stworzyć także odpowiednie mechanizmy umożliwiające skuteczną kontrolę prawidłowego wykorzystywania środków, w tym również jakości świadczonej pomocy i zgodności rzeczywistych działań z projektami przedkładanymi w konkursie ofert. Podstawowy w tym zakresie wydaje się zapis, zgodnie z którym Minister Sprawiedliwości jest uprawniony i zobowiązany do kontrolowania prawidłowości wydatkowania środków otrzymanych z Funduszu pod względem racjonalności i legalności ich wydatkowania, w tym także zgodności informacji zawartych w przedkładanych mu sprawozdaniach ze stanem faktycznym.

Niezwykle istotną zmianą w zakresie dystrybucji środków pochodzących z nawiązek i świadczeń pieniężnych, która stanowi grunt dla działań kontrolnych, jest podstawa przyznania środków finansowych na realizację określonych zadań konkretnym, wyłonionym w drodze konkursu podmiotom sektora

¹⁵ Warto przy tym wskazać, że Ministerstwo Sprawiedliwości w 2007 r. podjęło już pierwszą próbę stworzenia takiej sieci. Działania miały charakter pilotażowy i polegały na stworzeniu jedenastu Lokalnych Ośrodków Wsparcia, w których specjaliści z zakresu prawa i psychologii udzielali pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem. Funkcjonowanie ośrodków przez okres dziesięciu miesięcy okazało się jednak niezmiernie kosztowne przy jednoczesnym braku spodziewanych efektów. Pomoc docierała do stosunkowo niewielkiej liczby pokrzywdzonych i nie spełniała oczekiwań wiązanych z tym pomysłem.

pozarządowego. Środki te mają być przekazywane na podstawie umowy cywilnoprawnej. W umowie takiej, co jest niezwykle istotne z punktu widzenia efektywności kontroli, określony będzie m.in. sposób ich wydatkowania. Podmioty, z którymi zostanie zawarta taka umowa, będą zobowiązane do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej otrzymanych środków oraz dokonywanych z nich wydatków. Dodatkowym ich obowiązkiem będzie konieczność sporządzania i przekazywania Ministrowi Sprawiedliwości sprawozdań dotyczących wykorzystania środków w terminie 15 dni od zakończenia realizacji zadania.

Przedstawione wyżej regulacje skłaniają do twierdzenia, że Minister Sprawiedliwości jest nie tylko organem, który decyduje o podziale środków na pomoc ofiarom przestępstw, ale jednocześnie uprawnionym i zobowiązanym do kontroli prawidłowości i jakości pomocy świadczonej przez podmioty sektora pozarządowego. Wskazane przepisy dające podstawę do uprawnień kontrolnych umożliwiają także efektywne wystąpienie przez Ministra Sprawiedliwości, jako dysponenta Funduszu, z roszczeniem regresowym wobec tych podmiotów, które wykorzystały przyznane im środki niezgodnie z celem określonym w umowie. Przepisy znowelizowanego art. 43 k.k.w. przewidują bowiem obowiązek zwrotu dysponentowi Funduszu (w ciągu 30 dni od wezwania) równowartości otrzymanych środków w sytuacji, w której stwierdzone zostanie wykorzystanie ich niezgodnie z przeznaczeniem.

Fakt objęcia nawiązek i świadczeń pieniężnych Funduszem pozostającym w dyspozycji Ministra Sprawiedliwości ma jeszcze jedną istotną zaletę – przyczyni się do zwiększenia ściągalności należności z tytułu nawiązek i świadczeń pieniężnych. Ze wspomnianych już danych Ministerstwa Sprawiedliwości wynika, że ściągalność tego typu należności kształtuje się na zatrwajająco niskim poziomie¹⁶. Główną przyczyną takiego stanu jest fakt, iż wiele organizacji nie podejmuje żadnych działań w celu wyegzekwowania przyznanych im kwot. Jest to w dużej mierze konsekwencją wspomnianego już rozproszenia środków pomiędzy niezwykle dużą liczbę podmiotów, z których każdy otrzymuje przeważnie niewielkie sumy pieniężne. Część z takich beneficjentów, zwłaszcza tych, którzy nie prowadzą działań na szeroką skalę i na rzecz których orzekane są nieduże kwoty, nie dąży do wyegzekwowania należnych im środków. Jak słusznie stwierdzono, „sytuacja taka nie tylko odbija się na sytuacji osób, którym z zasądzonych kwot można byłoby udzielić pomocy, ale również zmniejsza oddziaływanie płynące z wyroku na skazanego, zarówno o charakterze represyjnym, jak i wychowawczym, podważając tym samym autorytet prawa i organów to prawo stosujących”¹⁷. Poddanie

¹⁶ Z danych przytoczonych w uzasadnieniu nowelizacji wynika, że w 2007 r. kwota zasądzonych przez sądu nawiązek i świadczeń pieniężnych wynosiła 32 399 090,31 zł, z czego wyegzekwowano zaledwie 6 933 898,71 zł.

¹⁷ Uzasadnienie projektu nowelizacji k.k.w., s. 3.

dysponowania nawiązkami i świadczeniami kompetencji Funduszu będącego w dyspozycji Ministra Sprawiedliwości, a więc zmiana wierzyciela zasadzonych świadczeń, z pewnością przyczyni się do wzrostu ich ściągальności. Jak wskazują pomysłodawcy wprowadzanych zmian: „Minister Sprawiedliwości, jako organ administracji rządowej, nie może pozwolić na akceptację nierealizowania obowiązków nałożonych na skazanego przez sąd i będzie reagował w każdej tego typu sytuacji”¹⁸. Egzekucja należności będzie prowadzona w drodze egzekucji sądowej, a czynności z tym związane będą wykonywane przez odpowiednią komórkę organizacyjną Ministerstwa Sprawiedliwości, właściwą do spraw ofiar przestępstw.

Zaprezentowane wyżej rozwiązania zmierzające do zmiany dysponowania środkami publicznymi pochodzącymi z nawiązek i świadczeń pieniężnych, a w konsekwencji do powołania Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym, wydają się wyznaczać dobry kierunek działań na rzecz pokrzywdzonych, a co ważniejsze – realne sposoby realizacji przyjętych założeń. Na koniec warto jeszcze spojrzeć na FPPiPP jako na całość. Jawi się on bowiem jako połączenie istniejącego obecnie Funduszu Pomocy Postpenitencjarnej oraz nowo utworzonego Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym. Zgodnie z założeniami „scentralizowanie środków w jednym funduszu pozwoli na prowadzenie spójnej i przejrzystej polityki pomocy pokrzywdzonym i skazanym oraz zachowanie uzasadnionych interesem społecznym prawidłowych proporcji w tym zakresie”, a w efekcie „przyniesie budżetowi państwa wymierne oszczędności z tytułu zmniejszenia kosztów obsługi”¹⁹.

Na gruncie owego połączenia powstają jednak dwie zasadnicze kwestie. Po pierwsze, co rozumie się pod pojęciem „prawidłowych proporcji” w zakresie udzielania pomocy pokrzywdzonym oraz osobom skazanym i jaka interpretacja zostanie zastosowana przy wykładni celu w postaci „zapewnienia racjonalnego wydatkowania środków finansowych” przeznaczonych na realizację dwóch, skądinąd odmiennych zadań? Jest to pytanie obejmujące szerszy problem traktowania sprawców przestępstw i osób nimi pokrzywdzonych, a także relacji pomiędzy odniesieniem polityki państwa do obu tych grup²⁰. To jednak temat na odrębne opracowanie z zakresu filozofii

¹⁸ Ibidem, s. 11.

¹⁹ Ibidem, s. 1.

²⁰ Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na negatywną opinię odnoszącą się do połączenia w jednym funduszu źródeł realizacji zadań w zakresie pomocy pokrzywdzonym i skazanym, wyrażoną przez T. Szymanowskiego, który twierdzi, iż następstwem wprowadzanych zmian będzie pomniejszenie i tak niewielkich kwot przeznaczonych na pomoc osobom skazanym, zwalnianym i ich rodzinom, co w konsekwencji doprowadzi do sytuacji, w której „bardzo wysokie wskaźniki recydywy skazanych [...] jeszcze bardziej wzrosną i dalej będzie się pogłębiać ich wykluczenie społeczne”. Szerzej zob. T. Szymanowski, *Opinia o projekcie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska wraz z projektem aktu wykonawczego* (druk 1854), [online] <[http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk6.nsf/0/9797C18426311BE2C125763200326B87/\\$file/i1893_09A.rtf](http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk6.nsf/0/9797C18426311BE2C125763200326B87/$file/i1893_09A.rtf)>.

karania i zadań państwa w obszarze zapewnienia sprawiedliwego wymiaru sprawiedliwości.

Po drugie, warto zwrócić uwagę na kwestie formalne, związane ze sposobem realizacji dwóch odrębnych zadań realizowanych przez jeden Fundusz. W uzasadnieniu projektu nowelizacji wyraźnie podkreśla się, że „pomimo utworzenia wspólnego funduszu, wpływy i wydatki na rzecz pomocy pokrzywdzonym oraz pomocy postpenitencjarnej ewidencjonowane będą odrębnie. Nie będzie zatem możliwości finansowania zadań z zakresu pomocy postpenitencjarnej ze środków przeznaczonych na rzecz pokrzywdzonych, i odwrotnie”²¹.

Rodzi się jednak wątpliwość co do sposobu realizacji tego założenia. Z porównania obecnej regulacji w zakresie Funduszu Pomocy Postpenitencjarnej oraz przepisów wprowadzających nowy Fundusz wynika, iż przychodami FPPiPP są środki stanowiące dotąd przychody Funduszu Pomocy Postpenitencjarnej oraz dodatkowo środki pochodzące z orzeczonych przez sądy nawiązek oraz świadczeń pieniężnych. Powstaje więc pytanie o możliwość wydatkowania przychodów z poszczególnych źródeł na cele związane z udzielaniem pomocy pokrzywdzonym i z drugiej strony – osobom skazanym czy też opuszczającym zakłady karne. Czy z porównania obu regulacji należy wyciągnąć wniosek, iż pomoc pokrzywdzonym świadczona będzie tylko ze środków pochodzących z nawiązek i świadczeń pieniężnych, a z pozostałych źródeł – tak jak jest to obecnie – pomoc postpenitencjarna? Należy przy tym zauważyć, iż z obecnie funkcjonującego Funduszu Pomocy Postpenitencjarnej w wyjątkowych wypadkach może być udzielana pomoc także osobom pokrzywdzonym i ich rodzinom. W jaki sposób oszacować wysokość środków będących do tej pory przychodami Funduszu Pomocy Postpenitencjarnej, która przeznaczana byłaby w ramach wspólnego Funduszu na pomoc pokrzywdzonym?²²

Kolejne pytanie wiąże się z wydatkowaniem przychodów FPPiPP pochodzących ze spadków, zapisów, darowizn, dotacji i zbiórek. O ile podział pozostałych źródeł przychodu może nie wywoływać kontrowersji²³, o tyle w przypadku wskazanych powyżej źródeł mogą powstać pewne wątpliwości. Spadkodawca czy darczyńca będzie przekazywał środki na rzecz Funduszu, natomiast określenie

²¹ Uzasadnienie projektu nowelizacji k.k.w., s. 4.

²² Warto tutaj wskazać, iż ze środków funkcjonującego obecnie Funduszu Pomocy Postpenitencjarnej na pomoc pokrzywdzonym i członkom ich rodzin przekazywana jest niewielka część środków. W 2008 r. z puli pozostającej w dyspozycji sądów okręgowych (które zgodnie z planem podziału otrzymywały 30% wszystkich środków Funduszu), odsetek pokrzywdzonych, którym kuratorzy udzielili pomocy, wynosił zaledwie 1,5%. Szerzej na temat szczegółowych danych odnoszących się do wydatkowanych kwot zob.: T. Szymanowski, *Opinia o projekcie ustawy...*

²³ Społeczną akceptację z pewnością zyskałoby rozwiązanie, zgodnie z którym środki z nawiązek i świadczeń pieniężnych orzeczonych od skazanych przeznaczane są na pomoc pokrzywdzonym, natomiast środki pochodzące z potrącenia wynagrodzenia za pracę skazanych i wykonania kar dyscyplinarnych w postaci zmniejszenia wysokości otrzymywanego przez skazanego wynagrodzenia – na pomoc postpenitencjarną.

celu, na który zostaną one rozdysponowane, nie jest już sprawą oczywistą²⁴. Rodzić się będzie pytanie, w jaki sposób środki takie zostaną rozdzielone.

Ostatnia wątpliwość związana jest z ustawowym określeniem przeznaczenia środków. O ile trzy pierwsze cele wymienione w art. 43 § 4 k.k.w. są sformułowane jasno i odrębnie dla każdego z zadań (§ 4 pkt 1 – pomoc pokrzywdzonym, § 4 pkt 2–3 pomoc postpenitencjarna), o tyle cel czwarty w praktyce rozdziału środków może wywoływać pewne wątpliwości. Art. 43 § 4 pkt 4 k.k.w. wskazuje bowiem, że środki Funduszu przeznaczane są na działalność mającą na celu wsparcie i rozwój systemu pomocy pokrzywdzonym oraz pomocy postpenitencjarnej, m.in. na promowanie i wspieranie inicjatyw i przedsięwzięć, których celem jest poprawa sytuacji tych dwóch grup, pokrywanie kosztów związanych z organizowaniem i prowadzeniem szkoleń czy też prowadzeniem badań naukowych dotyczących sytuacji i potrzeb zarówno skazanych, jak i pokrzywdzonych. Powstaje w tym miejscu pytanie: w jaki sposób będzie dokonywany podział środków Funduszu pomiędzy cele związane ze wspieraniem i rozwijaniem systemu pomocy pokrzywdzonym a cele służące wsparciu skazanych?

Zgodnie z uwagami projektodawców, wskazane wyżej kwestie powinny zostać szczegółowo uregulowane w rozporządzeniu wykonawczym. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 43 § 16 k.k.w., Minister Sprawiedliwości zobowiązany jest do określenia w takiej formie m.in. „sposobu wykorzystywania i rozliczania środków Funduszu – uwzględniając potrzebę prowadzenia odrębnej gospodarki finansowej w zakresie realizacji zadań dotyczących pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem oraz pomocy postpenitencjarnej”. Na marginesie można mieć wątpliwości co do prawidłowości takiego sformułowania przepisu, którego literalne brzmienie wskazuje na to, iż Minister Sprawiedliwości określa tylko sposób wykorzystywania i rozliczania środków, co nie do końca jest równoznaczne z określeniem podziału przychodów Funduszu i rozdziału celów ich wykorzystania. Z analizy uzasadnienia wynika jednak, że intencją projektodawców było przekazanie do kompetencji Ministra Sprawiedliwości także określenia, „które przychody Funduszu mają być wydatkowane na rzecz pokrzywdzonych przestępstwem, a które na pomoc postpenitencjarną”²⁵. Z uwagi na fakt, iż w chwili obecnej brak jeszcze rozporządzeń wykonawczych, trudno ustalać i analizować założenia projektodawców. Niemniej jednak na powyższe kwestie warto już teraz zwrócić uwagę w kontekście zasygnalizowanej wyżej potrzeby prowadzenia dyskusji na temat relacji i proporcji pomiędzy stosunkiem państwa do osób pokrzywdzonych a odniesieniem do działań na rzecz sprawców przestępstw.

²⁴ Można bowiem zaistnieć sytuacja, w której przestępca, który dorobił się sporego majątku, będzie chciał wesprzeć finansowo „kolegów” opuszczających zakład karny; a ktoś, kto kiedyś stał się ofiarą przestępstwa, będzie chciał pomóc innym pokrzywdzonym. Wola darczyńcy czy spadkodawcy wydaje się mieć w takich sytuacjach ogromne znaczenie.

²⁵ Uzasadnienie projektu nowelizacji k.k.w., s. 8.

Summary

The method of disposing of pecuniary benefits awarded from convicts relating to state policy of supporting crime victims.

The article concerns the changes introduced to the Penal Code and The Executive Criminal Code, which regard the way of distribution of pecuniary benefits awarded from convicts. The goal of the amendment is to create one state Fund, which gathers funds for the injured and convicts. It is formed by the establishment of the Relief Fund For Crime Victims and fusion it with the Postpenitentiary Fund, which currently exists. The Fund collects funds and disposes of them by distributing amongst non-governmental entities. The main goal of these new regulations is to develop and implement systematic solutions for providing support to crime victims and make this system more effective. In general, proposal of establishment one fund both for crime victims and convicts, deserves support. However, the article pointed at a few important issues, connected with application of these regulations. Particular attention needs to be paid to methods and criteria used during distribution funds intended for crime victims and for convicts.