



Instytut Wymiaru Sprawiedliwości



**Ściągalność świadczeń pieniężnych i nawiązek
orzekanych na rzecz Funduszu Sprawiedliwości**

dr Paweł Ostaszewski



Analizy wymiaru sprawiedliwości
Warszawa 2023

Spis treści

Wstęp	5
1. Informacje ogólne o Funduszu Sprawiedliwości	9
2. Informacje o budżecie Funduszu Sprawiedliwości	12
3. Orzekanie i wykonywanie świadczeń pieniężnych i nawiązek na rzecz Funduszu Sprawiedliwości	17
4. Obraz statystyczny świadczeń pieniężnych i nawiązek na rzecz Funduszu Sprawiedliwości	21
4.1. Statystyki skazań prawomocnych	22
4.2. Statystyki sądowego wykonywania orzeczeń	25
4.3. Statystyki komornicze	29
5. Metodologia badania aktowego	31
6. Wyniki badania aktowego	32
6.1. Charakterystyka sprawy głównej (K)	32
6.2. Charakterystyka skazanego	36
6.3. Charakterystyka postępowania wykonawczego w spraw z wykazu „NF”	38
6.4. Charakterystyka postępowania egzekucyjnego	42
Podsumowanie i omówienie wyników	43
Aneks. Kwestionariusz ankiety do badania aktowego „Ściągalność należności na rzecz Funduszu Sprawiedliwości”	50

Wstęp

Celem opisywanego projektu była analiza problematyki ściągalności należności (świadczeń pieniężnych i nawiązek) na rzecz Funduszu Sprawiedliwości (Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej). Badanie objęło analizę zarówno stanu prawnego dotyczącego orzekania i egzekucji tych należności, jak i funkcjonowania systemu orzekania oraz systemu ich egzekucji. Poszczególne elementy tej analizy zostały opisane w sześciu rozdziałach niniejszego raportu: w pierwszym przedstawiono informacje ogólne o Funduszu Sprawiedliwości, w drugim – informacje o jego budżecie, trzeci to przegląd przepisów i literatury dotyczącej analizowanych środków karnych, czwarty to analiza statystyczna dostępnych, ogólnopolskich danych gromadzonych przez Krajowy Rejestr Karny, sądy powszechne oraz komorników sądowych, piąty prezentuje założenia metodologiczne przeprowadzonego badania akt z sądowego wykonywania świadczeń pieniężnych i nawiązek orzeczonych na rzecz Funduszu Sprawiedliwości, a szósty opisuje wyniki tego badania.

Przeprowadzone badanie pozwoliło na zidentyfikowanie i próbę wyjaśnienia problemów ze ściąganiem i umarzaniem należności (nawiązek i świadczeń pieniężnych) na rzecz Funduszu Sprawiedliwości. Wśród szczegółowych celów badania znalazło się uwzględnienie w analizach wysokości zasądzonych świadczeń, podstawy skazania, statusu społeczno-zawodowego skazanych, ich dochodów oraz stanu majątkowego. Pojęcie ściągalności jest w tym badaniu rozumiane szeroko, jako doprowadzenie do uregulowania zasądzonej należności – zarówno na drodze dobrowolnej wpłaty, spłaty w ratach, przeksięgowania z zabezpieczenia majątkowego, jak i w wyniku egzekucji komorniczej.

Badanie to wpisuje się w problematykę funkcji kar pieniężnych i pieniężnych środków karnych i ich miejsca w ramach polityki karnej i systemu wymiaru sprawiedliwości. Oczywiście, ten krótki i *stricte* empiryczny raport z badania nie jest miejscem na przedstawienie wszystkich problemów i koncepcji teoretycznych rozwijanych w pracach dotyczących tych

zagadnień. Warto jednak zasygnalizować przynajmniej wybrane kwestie z tego zakresu, szczególnie, że polskojęzyczna literatura nie jest w tej mierze bardzo bogata¹.

Politykę karną państwa można w uproszczeniu rozumieć jako tworzenie i stosowanie kar i środków karnych w reakcji na przestępczość, w celu jej zapobiegania, ograniczania jej negatywnych skutków, ochrony społeczeństwa oraz przywrócenia sprawcy do społeczeństwa. Na najbardziej ogólnym poziomie polityka karna może przybierać model punitywny (represyjny, retributywny, klasyczny lub noeklasyczny) albo liberalny (pozytywistyczny, resocjalizacyjny, sprawiedliwości naprawczej, a także krytyczny czy abolicjonistyczny)². Analiza praktycznego tworzenia się i funkcjonowania tych modeli obejmuje jednak najczęściej jedynie problematykę kar zasadniczych, w tym głównie kary pozbawienia wolności, na marginesie pozostawiając tematykę niniejszego opracowania – środków karnych o charakterze pieniężnym. Opisywane są oczywiście w literaturze cele środków karnych określone w przepisach prawa karnego, w tym szczególnie ten polegający na racjonalizacji polityki karnej i ten wskazujący na charakter uzupełniający oraz konkurencyjny tych środków wobec kar³. Jednak, jak zwraca uwagę np. Pat O'Malley, opisując warunki amerykańskie, brak jest rozbudowanej, teoretycznej literatury na temat grzywien i finansowych środków karnych, co dziwi tego autora szczególnie, gdy uwzględni się dominującą (ilościowo) pozycję tych sankcji w amerykańskim wymiarze sprawiedliwości w sprawach karnych⁴. Pogląd ten wydaje się równie prawdziwy dla większości współczesnych państw zachodnich⁵, w tym Polski.

Warto jednak wskazać, że podobnie generalne rozważania i m.in. analogiczne głosy krytyczne, jak te formułowane wobec kary pozbawienia wolności, pojawiają się także wobec sankcji finansowych, np. że tworzą one i utrwalają nierówności społeczne i ekonomiczne oraz klasyczną koncepcję pełnej odpowiedzialności sprawcy za swoje czyny (racjonalnego sprawcy)⁶. W praktyce bowiem skierowane są one głównie wobec osób biednych i w różny sposób wykluczonych społecznie⁷, które w myśl koncepcji pozytywistycznych czy też formułowanych w ramach lewicowego realizmu, mają zdecydowanie mniejsze możliwości

¹ Por. np. M. Melezini, *Środki karne jako instrument polityki kryminalnej*, Białystok 2013.

² Por. np. W. Jaroch, *Polityka karna – strategia punitywna czy liberalna*, „Studia Prawnoustrojowe” 2012, nr 15, s. 49–53. Warto jednak nadmienić, że długi model dzielony jest także czasem na dwa odrębne – umiarkowany i łagodny (liberalny), por. np. S. Pikulski, *Polityka karna w Polsce z perspektywy międzynarodowej*, [w:] *Współczesne zagrożenia przestępczością i innymi zjawiskami patologicznymi a prawo karne i kryminologia*, E.W. Pływaczewski (red.), „Białostockie Studia Prawnicze” 2009, z. 6, s. 16–17.

³ M. Melezini, *Środki karne...* s. 14.

⁴ P. O'Malley, *Theorizing fines*, „Punishment & Society” 2009, vol. 11(1), s. 67–83.

⁵ Por. np. J. Raine, E. Dunstan, A. Mackie, *Financial Penalties as a Sentence of the Court:: Lessons for Policy and Practice from Research in the Magistrates' Courts of England and Wales*, „Criminal Justice” 2003, vol. 3(2).

⁶ Por. np. A. Harris, *A pound of flesh: Monetary sanctions as punishment for the poor*, Russell Sage Foundation, New York 2016.

⁷ Por. np. I. Slavinski, K. Spencer-Suarez, *The Price of Poverty: Policy Implications of the Unequal Effects of Monetary Sanctions on the Poor*, „Journal of Contemporary Criminal Justice” 2021, vol. 37(1).

rozeznania znaczenia swoich czynów i pokierowania swoim zachowaniem niż osoby z klas wyższych i zdecydowanie mniejsze szanse na uregulowanie zobowiązań.

Sankcje finansowe mogą służyć np. zadośćuczynieniu krzywdy doznanej przez pokrzywdzonych, ale także pośrednio lub bezpośrednio zrekompensowaniu kosztów poniesionych przez wymiar sprawiedliwości w procesie ścigania, skazywania i wykonywania kary. O ile ten pierwszy cel jest powszechnie akceptowany, to już ten drugi poddawany jest krytyce, np. czy zgodne z zasadą prawa do sądu są w amerykańskim systemie wymiaru sprawiedliwości zdecydowanie wyższe koszty sądowe orzekane skazanym, którzy wnioskowali o prowadzenie sprawy przed ławą przysięgłych. Alexes Harris wskazuje także na zaobserwowane w amerykańskich sądach ryzyko kierowania się w polityce karania, w tym w wymierzaniu sankcji o charakterze finansowym, czynnikami fiskalnymi, np. rosnącymi kosztami utrzymania systemu, jak również na to, że nieopłacone sankcje finansowe przedłużają proces karania, utrzymują status nadzoru nad skazanymi, narażając ich na ciągłe zagrożenie uwięzieniem⁸. W miejsce podstawowych funkcji kar, w tym kar finansowych, czyli odstraszania, odpłaty, naprawienia szkody i resocjalizacji, wchodzi chęć generowania przychodów dla państwa i wymiaru sprawiedliwości⁹. Bardzo rzadkie jest też stosowanie jakichkolwiek narzędzi szacowania możliwości spłaty przez skazanych nałożonych zobowiązań, co niewątpliwie zracjonalizowałoby ich stosowanie¹⁰.

W amerykańskim systemie sądownictwa karnego sankcje pieniężne odnoszą się do odszkodowań, grzywien i różnego typu opłat. O ile jednak wydaje się, że tych opłat jest zdecydowanie więcej niż w systemie polskim (np. opłaty sądowe, opłaty za nadzór kuratorski, opłaty za uwięzienie i opłaty za zwolnienie warunkowe)¹¹, to chyba nie są w nim obecne instrumenty podobne do świadczenia pieniężnego lub nawiązki na rzecz Funduszu Sprawiedliwości. Postrzeganie przez skazanych nałożonych na nich sankcji finansowych jako legalnych i sprawiedliwych zwiększa szansę na ich uregulowanie. Jako najbardziej zasadne skazani postrzegają środki o charakterze kompensacyjnym – odszkodowania i zadośćuczynienia, jako najmniej zaś – różnego typu opłaty nakładane w postępowaniu sądowym i wykonawczym (charakterystyczne dla amerykańskiego wymiaru sprawiedliwości)¹². W kontekście przedmiotu

⁸ A. Harris, *A pound of flesh...*

⁹ Por. K. D. Martin, *Monetary Myopia: An Examination of Institutional Response to Revenue From Monetary Sanctions for Misdemeanors*, „Criminal Justice Policy Review” 2018, vol. 29(6-7), s. 631.

¹⁰ N. W. Link, K. Powell, J. M. Hyatt, E. L. Ruhland, *Considering the Process of Debt Collection in Community Corrections: The Case of the Monetary Compliance Unit*, „Journal of Contemporary Criminal Justice” 2021, vol. 37(1), s. 128-147.

¹¹ Por. np. E. Ruhland, B. Holmes, A. Petkus, *The role of fines and fees on probation outcomes*, „Criminal Justice and Behavior” 2020, vol. 47(10), s. 1244; E. Ruhland, A. Petkus, N. W. Link, J. M. Hyatt, B. Holmes, S. Pate, *Monetary Sanctions in Community Corrections: Law, Policy, and Their Alignment With Correctional Goals*, „Journal of Contemporary Criminal Justice” 2021, vol. 37(1), s. 112-113 oraz R. B. Ruback, M. H. Bergstrom, *Economic Sanctions in Criminal Justice*, „Criminal Justice and Behavior” 2006 vol. 33(2), s. 254.

¹² B. Pleggenkühle, K. R. Kras, B. M. Huebner, *Twice Punished: Perceived Procedural Fairness and Legitimacy of Monetary Sanctions*, „Journal of Contemporary Criminal Justice” 2021, vol. 37(1), s. 94-102.

proowanej tu analizy ważne byłoby więc, by skazani, na których nakładane są świadczenia pieniężne i nawiązki na rzecz Funduszu Sprawiedliwości, postrzegali te środki jako mające charakter kompensacyjny, a nie jedynie represyjny czy fiskalny.

Istotne dla tematu niniejszego opracowania wydaje się także sygnalizowane wyżej zagadnienie braku pełnej równości wobec prawa skazanych o różnych poziomach zamożności, którym wymierzane są sankcje finansowe. Jak zostanie wskazane w dalszej części raportu, świadczenia pieniężne na rzecz Funduszu Sprawiedliwości wymierzane są praktycznie wyłącznie w ich minimalnych stawkach – niezależnie od dochodów uzyskiwanych przez skazanych. Odmiennie więc niż w przypadku kary grzywny, której wymiar liczony wysokością stawki dziennej (uzależnioną właśnie od wysokości dochodów) i liczbą tych stawek, mamy tu do czynienia z taką samą reakcją karną dla wszystkich skazanych. Jednocześnie zaś te kwoty minimalne – 5000 i 10 000 zł jawią się w świetle przeprowadzonego badania kwotami wysokimi, często nieosiągalnymi dla wielu najuboższych skazanych.

1. Informacje ogólne o Funduszu Sprawiedliwości

Fundusz Sprawiedliwości (inaczej Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej, dalej także: Fundusz) został utworzony na podstawie art. 43 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy¹³. Celem Funduszu jest pomoc osobom pokrzywdzonym przestępstwami i ich świadkom, przeciwdziałanie przestępczości oraz udzielanie pomocy postpenitencjarnej. Dysponentem Funduszu Sprawiedliwości jest Minister Sprawiedliwości (art. 43 § 2 k.k.w.). Założeniem Funduszu Sprawiedliwości jest rozdysponowanie środków finansowych pochodzących ze świadczeń zasądzanych od sprawców przestępstw na rzecz pokrzywdzonych przestępstwami, świadków przestępstw, osób im najbliższych, a także realizacja zadań związanych z przeciwdziałaniem przyczynom przestępczości¹⁴.

Stosownie do treści art. 43 § 7 k.k.w., przychodami Funduszu są środki pieniężne pochodzące m.in. z orzeczonych przez sądy karne nawiązek oraz świadczeń pieniężnych (pkt 1), których zasądzenie i wykonywanie jest przedmiotem niniejszego opracowania.

Zgodnie z art. 43 § 7 k.k.w. przychodami Funduszu są jeszcze: potrącenia w wysokości 7% wynagrodzenia przysługującego za pracę skazanych na podstawie skierowania do pracy, umowy o pracę, umowy zlecenia, umowy o dzieło, umowy o pracę nakładczą lub na innej podstawie prawnej (pkt 2); wykonania kary dyscyplinarnej obniżenia przypadającej skazanemu części wynagrodzenia za pracę (pkt 3), które są przekazywane na realizację zadań związanych z pomocą postpenitencjarną; spadki, zapisy i darowizny (pkt 4) oraz dotacje, zbiórki i inne źródła (pkt 5), które mogą być przeznaczone zarówno na rzecz pokrzywdzonych, przeciwdziałanie przyczynom przestępczości, a także pomoc postpenitencjarną).

Środki te są przekazywane na realizację zadań związanych z pomocą postpenitencjarną. Zgodnie z art. 43 § 8 k.k.w.:

¹³ T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 127, dalej – k.k.w.

¹⁴ Por. oficjalna strona internetowa Funduszu Sprawiedliwości: <https://www.funduszsprawiedliwosci.gov.pl/pl/o-funduszu/> (dostęp 14.06.2023 r.).

„Środki Funduszu są przeznaczane na:

- 1) pomoc osobom pokrzywdzonym przestępstwem oraz osobom im najbliższym, zwłaszcza pomoc medyczną, psychologiczną, rehabilitacyjną, prawną oraz materialną, udzielaną przez jednostki niezaliczane do sektora finansów publicznych i nie działające w celu osiągnięcia zysku, w tym stowarzyszenia, fundacje, organizacje i instytucje;
- 1a) pomoc, o której mowa w pkt 1, udzielaną przez jednostki zaliczane do sektora finansów publicznych;
- 1b) szkolenia dla organów prowadzących postępowania karne i ich pracowników podnoszące kompetencje w zakresie postępowania z osobami pokrzywdzonymi przestępstwem i świadkami oraz propagowania alternatywnych metod rozwiązywania konfliktów, w szczególności mediacji w sprawach rodzinnych, nieletnich i karnych;
- 1c) realizację przez jednostki sektora finansów publicznych zadań ustawowych związanych z ochroną interesów osób pokrzywdzonych przestępstwem i świadków, a także wykrywaniem i zapobieganiem przestępczości oraz likwidacją skutków pokrzywdzenia przestępstwem;
- 1d) finansowanie alternatywnych metod rozwiązywania konfliktów, w szczególności mediacji w sprawach rodzinnych, nieletnich i karnych;
- 1e) edukację z zakresu przeciwdziałania przemocy i przestępczości w szczególności funkcjonariuszy Policji i pracowników jednostek oświatowych oraz ochrony zdrowia;
- 2) pomoc postpenitencjarną osobom pozbawionym wolności, zwalnianym z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz osobom im najbliższym, udzielaną przez zawodowych kuratorów sądowych oraz Służbę Więzienną;
- 2a) pomoc psychologiczną świadkom i osobom im najbliższym;
- 3) pomoc postpenitencjarną osobom, o których mowa w pkt 2, udzielaną przez podmioty wymienione w art. 38 § 1, z wyłączeniem osób godnych zaufania;
- 4) działalność podejmowaną lub powierzoną przez dysponenta Funduszu, mającą na celu wsparcie i rozwój systemu pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem i świadkom oraz pomocy postpenitencjarnej, a także przeciwdziałanie przyczynom przestępczości, w szczególności na:
 - a) promowanie i wspieranie inicjatyw i przedsięwzięć służących poprawie sytuacji osób pokrzywdzonych przestępstwem oraz skutecznej readaptacji skazanych,
 - b) podejmowanie przedsięwzięć o charakterze edukacyjnym i informacyjnym, w tym dotyczących przyczyn i uwarunkowań przestępczości oraz jej zapobiegania,
 - c) pokrywanie kosztów związanych z organizowaniem i prowadzeniem kształcenia, studiów podyplomowych, kursów dokształcających i szkoleń,
 - d) podejmowanie, organizowanie i zlecanie badań naukowych i prac rozwojowych oraz współpracy z innymi jednostkami w tym zakresie, dotyczących sytuacji oraz

- potrzeb osób pokrzywdzonych przestępstwem, świadków oraz osób skazanych, a także przyczyn i uwarunkowań przestępczości oraz jej zapobiegania,
- e) promowanie systemu pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem i świadkom oraz pomocy postpenitencjarnej,
 - f) upowszechnianie wiedzy na temat praw osób pokrzywdzonych przestępstwem oraz alternatywnych metod rozwiązywania konfliktów, w szczególności mediacji w sprawach rodzinnych, nieletnich i karnych,
 - g) działania wspierające rodziny zagrożone dysfunkcyjnością, w szczególności w zakresie profilaktyki i terapii uzależnień oraz współuzależnień i rozwiązywania konfliktów w rodzinie”.

Artykuł 43 k.k.w. podlegał kilkukrotnym nowelizacjom. W pierwotnym brzmieniu mówił on jedynie o funduszu pomocy postpenitencjarnej. Istotna zmiana, wprowadzona ustawą z dnia 12 lutego 2010 r.¹⁵, która weszła w życie 1 stycznia 2012 r., polegała m.in. na zmianie nazwy Funduszu na Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej i poszerzeniu katalogu jego przychodów o, kluczowe w kontekście tego opracowania, orzekane przez sądy karne nawiązki i świadczenia pieniężne. Ustawą z dnia 28 listopada 2014 r.¹⁶ m.in. dodano możliwość finansowania z Funduszu pomocy dla świadków przestępstw. Kolejnych, istotnych zmian dokonano zaś ustawą z dnia 12 lipca 2017 r.¹⁷, która weszła w życie 12 sierpnia 2017 r. Wprowadzono nią skrótową nazwę Funduszu – Fundusz Sprawiedliwości, ustalono, że jego celem jest pomoc pokrzywdzonym i świadkom, przeciwdziałanie przestępczości oraz pomoc postpenitencjarna i znacząco rozszerzono katalog form pomocy świadczonej z Funduszu.

Szczegółowe zasady funkcjonowania Funduszu Sprawiedliwości zostały określone w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 września 2017 w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości¹⁸.

¹⁵ Ustawa z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy Kodeks karny, ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 40, poz. 227 ze zm.).

¹⁶ Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka (Dz. U. z 2015 r. poz. 21).

¹⁷ Ustawa z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1452).

¹⁸ T.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 683 ze zm.

2. Informacje o budżecie Funduszu Sprawiedliwości

Niniejsze opracowanie skupione jest jednak nie tyle na samym Funduszu i realizowanych przez niego zadaniach, a na kwotach wpływających do jego budżetu z tytułu nawiązek oraz świadczeń pieniężnych. Przykładowo, w 2019 r. wpłaty te, według danych wykazywanych w sprawozdaniu RB-40, stanowiły 84% wszystkich przychodów Funduszu, a potrącenia z wynagrodzeń skazanych jedynie 7%¹⁹. Podobne udziały przewiduje też ustawa budżetowa na 2023 r. – plan dochodów Funduszu wynosi 284 291 tys. zł, z czego z tytułu orzeczonych przez sądy nawiązek oraz świadczeń pieniężnych powinno wpłynąć 255 690 tys. zł (90%), wpłaty z tytułu potrąceń z wynagrodzeń skazanych to 26 018 tys. zł i inne przychody – 483 tys. zł²⁰. Jednoznacznie pokazuje to, że to analizowane w tym opracowaniu kwoty uzyskiwanych świadczeń pieniężnych i nawiązek stanowią najistotniejszy wkład do jego budżetu.

Podstawowe dane o budżecie Funduszu zostały zaprezentowane w tabeli 1. Pokazują one systematycznie rosnące kwoty należności na rzecz Funduszu i raczej stabilny (lub nieznacznie rosnący po załamaniu związanym z pandemią COVID-19) poziom wpływów do budżetu Funduszu w ostatnich latach. Jednocześnie zaś rosną także kwoty tak zwanych odpisów aktualizujących należności, czyli nieściągniętych kwot należności, których dalsze próby ściągnięcia zostały przez sądy zarzucone (stosowne dane dostępne dopiero od 2018 r.). W 2021 r., w wyniku wpłat skazanych i egzekucji należności, na konto Funduszu Sprawiedliwości wpłynęło 233 mln zł, co stanowiło 44% ogólnej sumy należności i 68% sumy przypisu przychodów, czyli w skrócie sumy zasądzonych w tym roku świadczeń pieniężnych i nawiązek. W stosunku do 277 mln zrezygnowano z dalszej egzekucji (53%) należności (odpis aktualizujący). Najlepszą miarą kwotowej efektywności ściągłości należności na rzecz Funduszu jest udział kwot ściągniętych w danym roku w kwotach przypisu przychodów z tego samego roku, czyli łącznych kwot orzeczonych w danym roku świadczeń pieniężnych i nawiązek. Wskaźnik ten wynosił w 2018 r. 72%, w 2019 r. 71%, a w 2020 i 2021 r. – 68%.

¹⁹ Pozostałe 9% to tak zwane inne wpływy (odsetki, wpływ z kar umownych itp.).

²⁰ Projekt ustawy budżetowej na rok 2023, załącznik 13, strona 30, (dostęp 07.02.2023 r.).

Tabela 1. Budżet Funduszu Sprawiedliwości (w zł).

Rok	Należności	Odpis aktualizujący należności	Przypis przychodów	Kwota ściągniętych należności
2015	47 291 440,42	-	-	-
2016	227 779 194,00	-	-	-
2017	322 610 684,70	-	-	-
2018	364 727 077,50	149 534 366,90	297 038 810,50	216 228 084,38
2019	419 313 665,26	178 742 028,90	310 424 505,00	222 818 158,45
2020	473 961 139,80	245 033 003,47	296 113 920,10	201 516 916,47
2021	529 841 935,40	277 132 843,10	344 222 023,30	233 052 498,46

Źródło: Opracowanie Departamentu Budżetu i Efektywności Finansowej MS.

Porównanie tych informacji z danymi dotyczącymi innych, podobnych funduszy nie jest niestety proste. Przykładowo, ściągalność należności wobec Funduszu Alimentacyjnego, obliczona jako udział kwot zwróconych przez dłużników w 2020 r. w łącznym stanie należności tego funduszu w tym samym roku wynosiła jedynie 3,5%, a w latach 2015–2019 wahała się ona od 2,4% do 3,8%²¹. Należy jednak wskazać, że kwoty te nie podlegają odpisom aktualizacyjnym, tak jak w przypadku Funduszu Sprawiedliwości, i tym samym przez wiele lat funkcjonowania zadłużenie wobec Funduszu Alimentacyjnego narosło do gigantycznych rozmiarów, więc tak rozumiana ściągalność będzie nieporównywalnie niższa.

Zwrócono się o dane o ściągalności należności na rzecz pięciu wybranych, możliwie porównywalnych państwowych funduszy celowych, zasilanych po części także z egzekwowanych należności, w tym kar administracyjnych i nawiązek. Były to: Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Fundusz Leśny, Krajowy Fundusz Drogowy, Fundusz Rozwoju Przewozów Autobusowych o Charakterze Użyteczności Publicznej oraz Narodowy Fundusz Ochrony Zabytków. W odpowiedzi na wniosek Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, będący dysponentem Krajowego Funduszu Drogowego, odmówił niestety przekazania danych o ściągalności należności zasilających ten fundusz z opłat i kar pobieranych na podstawie ustawy o transporcie drogowym i ustawy o drogach publicznych.

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej jest częściowo finansowany m.in. z nakładanych na przedsiębiorstwa kar i wydawanych koncesji oraz orzeczonych przez sądy nawiązek. Przychody ogółem Funduszu planowane w ustawie budżetowej na 2023 r. wynoszą 8 991 240 tys. zł, z czego „opłaty i kary za korzystanie ze środowiska” mają stanowić 233 000 tys. zł. System rejestracji danych księgowych Funduszu, spośród interesujących danych, umożliwił wyszczególnienie jedynie informacji o kwotach nałożonych nawiązek i wpływach z tytułu tych nawiązek. Otrzymane w tym zakresie dane za lata 2015–2021

²¹ Por. P. Ostaszewski, *Między przemocą ekonomiczną a karaniem za długi. Kryminologiczne studium przestępstwa niealimentacji*, Warszawa 2022, s. 115.

zostały zaprezentowane w tabeli 2 i wskazują na znaczne roczne wahania zarówno kwot nałożonych, jak i ściąganych nawiązek. Przeciętnie w analizowanym okresie ściągano ok. 28% sumy orzeczonych nawiązek.

Tabela 2. Wpływy i zaległe należności Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej z tytułu nawiązek w latach 2015–2021.

Rok	Wpływy w danym roku (zł)	Zaległe należności (łącznie) na koniec danego roku (zł)	Razem do ściągnięcia	% ściągniętych
2015	86 552,88	227 040,86	313 593,74	27,6%
2016	185 040,86	163 000,00	348 040,86	53,2%
2017	21 822,82	187 907,18	209 730,00	10,4%
2018	84 172,18	194 927,98	279 100,16	30,2%
2019	119 830,35	423 097,63	542 927,98	22,1%
2020	248 761,67	507 535,96	756 297,63	32,9%
2021	322 302,54	1 308 240,44	1 630 542,98	19,8%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Fundusz Leśny jest z kolei częściowo finansowany m.in. przez wpływy z tytułu: kar i opłat związanych z wyłączeniem z produkcji gruntów leśnych, należności wynikających z odszkodowań za szkody powstałe w wyniku oddziaływania gazów i pyłów przemysłowych, przedwczesnego wyrębu drzewostanów oraz pożarów, prac górniczych i geologicznych. Według danych przekazanych przez Generalną Dyрекcję Lasów Państwowych ściągalność tych należności jest bardzo wysoka, oscyluje wokół, albo nawet przekracza 100%. Ogółem przypis przychodów w 2021 r. wynosił 193 277 421,44 zł, a otrzymano w tym samym roku należności na kwotę 201 347 592,64 (ściągalność 104%). W 2020 r. wpłynęło 97% przypisanych przychodów, w 2019 r. 106%, a w 2018 r. nawet 130%. Wydaje się więc, że mechanizm pozyskiwania tych należności nie jest jednak porównywalny z tym dotyczącym ściągania należności z tytułu świadczeń pieniężnych i nawiązek na rzecz Funduszu Sprawiedliwości i danych tych nie da się ze sobą zestawiać.

Dochody Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych o Charakterze Użyteczności Publicznej planowane w ustawie budżetowej na 2023 r. wynoszą łącznie 750 005 tys. zł, z tego wpływy z tytułu kar, grzywien i mandatów od osób fizycznych to 24 882 tys. zł, wpływy z tytułu kar, grzywien i mandatów od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych – 52 865 tys. zł. Z Departamentu Budżetu Ministerstwa Infrastruktury uzyskano dane o stosunku mandatów i kwot kar wyegzekwowanych do nałożonych w ramach należności tego Funduszu, jednak tylko łącznie z lat 2020–2021. Dane te wskazują na bardzo wysoką łączną ściągalność należności na rzecz Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych o Charakterze Użyteczności Publicznej (87%) (por. tabela 3). Jeszcze wyższa była ściągalność grzywien

nałożonych przez wszystkie jednostki Inspekcji Transportu Drogowego w drodze mandatów karnych (97%), a niższa ściągalność kar nałożonych przez Główny Inspektorat Transportu Drogowego i szesnaście Wojewódzkich Inspektoratów Transportu Drogowego (od 14% dla kar pieniężnych nałożonych przez GITD na osoby prawne do 85% dla kar pieniężnych nałożonych przez WITD na osoby fizyczne).

Tabela 3. Należności Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych o Charakterze Użyteczności Publicznej z lat 2020–2021 (stan na marzec 2023 r.)

	Kwota należności (przypis)	Łączna kwota opłacona	%	Łączna kwota odpisów aktualizujących należności
Grzywny nałożone przez ITD w drodze mandatu karnego	44 022 971,00	42 833 701,42	97,3%	162 977,17
Kary pieniężne nałożone przez GITD – osoby fizyczne	204 100,00	112 979,11	55,4%	9 186,71
Kary pieniężne nałożone przez GITD – osoby prawne	249 000,00	34 520,08	13,9%	349,98
Kary pieniężne nałożone przez WITD – osoby fizyczne	7 178 124,85	6 125 324,52	85,3%	105 216,92
Kary pieniężne nałożone przez WITD – osoby prawne	62 031 331,69	49 786 006,39	80,3%	1 700 759,57
ŁĄCZNIE	113 685 527,54	98 892 531,52	87,0%	1 978 490,35

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych o Charakterze Użyteczności Publicznej.

Z kolei przychody Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków, planowane w ustawie budżetowej na 2023 r., pochodzą w 100% z administracyjnych kar pieniężnych i nawiązek i zostały oszacowane na łączną kwotę 700 tys. zł. Dane o ściągalności tych kwot z lat 2018–2021, uzyskane z Departamentu Ochrony Zabytków Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, zostały zaprezentowane w tabeli 4. Wskazują one na rosnące kwoty wymierzanych rocznie kar administracyjnych na rzecz tego funduszu i minimalnie spadające kwoty wpływów z tego tytułu, co niestety skutkuje obniżającą się oszacowaną ściągalnością – wynosiła ona przeciętnie 22%, a w 2021 r. jedynie 12%. Lepsza jest zaś ściągalność nawiązek orzeczonych na rzecz Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków – przeciętnie wynosiła ona 39%.

Tabela 4. Wymierzone oraz spłacone kary administracyjne i nawiązki na rzecz Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków w latach 2018–2021.

Rok	Łączna kwota wymierzonych kar administracyjnych (z odsetkami)	Łączna kwota wpływów z wymierzonych kar administracyjnych (z odsetkami)	%	Łączna kwota orzeczonych nawiązek	Łączna kwota spłaconych należności	%
2018	1 605 400,00	674 261,30	42,0%	99 574,87	51 173,91	51,4%
2019	4 066 507,44	642 410,10	15,8%	55 239,00	19 496,67	35,3%
2020	3 477 690,00	619 082,87	17,8%	98 778,00	32 569,27	33,0%
2021	4 955 682,82	581 368,79	11,7%	120 081,96	43 999,61	36,6%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków

Spośród zebranych danych opisujących podobne do Funduszu Sprawiedliwości fundusze celowe najbardziej porównywalne okazały się te dotyczące ściągłości nawiązek na rzecz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków. Dane z pierwszego z tych źródeł oferowały jedynie niedoskonały wskaźnik udziału kwot ściąganych w łącznych kwotach należności zaksięgowanych na koniec danego roku. Warto jednak wskazać, że jest on około dwukrotnie niższy od analogicznego wskaźnika obliczonego dla Funduszu Sprawiedliwości. Dane Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków były zaś porównywalne do prezentowanych wyżej informacji o udziale kwot ściąganych w danym roku na rzecz Funduszu Sprawiedliwości w kwotach przypisu przychodów z tego samego roku. Dane te wskazują podobnie na prawie dwukrotnie wyższą ściągłość należności na rzecz Funduszu Sprawiedliwości.

Na zakończenie tej części opracowania warto wspomnieć, że w lipcu 2018 r. Minister Sprawiedliwości powołał Zespół, którego zadaniem było właśnie wypracowanie rozwiązań zapewniających poprawę ściągłości należności Funduszu. W toku jego prac zostały ustalone i przekazane Ministrowi w sprawozdaniu z realizacji zadań Zespołu z dnia 31 października 2018 r., wraz z propozycjami konkretnych zmian przepisów, trzy główne przyczyny niskiej ściągłości tych należności:

1. Czynniki obiektywne, takie jak orzekanie nawiązek w wysokości przekraczającej możliwości finansowe osób zobowiązanych, bezskuteczna egzekucja komornicza w związku z nieposiadaniem przez dłużników majątku i stałych źródeł dochodów;
2. Niedoskonałe przepisy prawne, a szczególnie brak sankcji za uchylanie się od zapłaty świadczeń pieniężnych;
3. Zła organizacja pracy jednostek resortu sprawiedliwości, m.in. brak wyodrębnionych komórek organizacyjnych, brak wystarczającej liczby pracowników sądów powszechnych odpowiadających za dochodzenie i egzekucję należności²².

Ministerstwo Sprawiedliwości podejmuje dalsze kroki mające poprawić ściągłość należności na rzecz Funduszu Sprawiedliwości. Przesyłane są np. do sądów pisma wzywające do podejmowania działań zmierzających do poprawy ściągłości. Warto odnotować w tym kontekście także m.in. nowelizację Kodeksu karnego wykonawczego z dnia 5 sierpnia 2022 r.²³, która zobowiązuje sądy prowadzące sprawy o wykonanie orzeczonego świadczenia pieniężnego lub nawiązki na rzecz Funduszu Sprawiedliwości do złożenia informacji o powstaniu tej zaległości do biur informacji gospodarczej prowadzących rejestry długów w sytuacji nieuiszczenia należności.

²² Sprawozdanie z realizacji zadań zespołu do spraw poprawy ściągłości należności Funduszu Sprawiedliwości [niepublikowane].

²³ Ustawa o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r. poz. 1855 ze zm.).

3. Orzekanie i wykonywanie świadczeń pieniężnych i nawiązek na rzecz Funduszu Sprawiedliwości

Zgodnie z treścią art. 43a § 2 Kodeksu karnego²⁴ obowiązującą do 31 grudnia 2022 r., czyli w okresie prowadzenia opisanego w dalszej części badania aktowego: „W razie skazania sprawcy za przestępstwo określone w art. 178a § 1 [prowadzenie pojazdu w stanie nietrzeźwości – dop. aut.], art. 179 [dopuszczenie do ruchu niebezpiecznego pojazdu – dop. aut.] lub art. 180 [pełnienie czynności związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa ruchu pojazdów mechanicznych w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego – dop. aut.] sąd orzeka świadczenie pieniężne wymienione w art. 39 pkt 7 na rzecz Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej w wysokości co najmniej 5000 złotych, a w razie skazania sprawcy za przestępstwo określone w art. 178a § 4 co najmniej 10 000 złotych, do wysokości określonej w § 1”. Zaś zgodnie z § 1 powołanego artykułu „[o]dstępując od wymierzenia kary, a także w wypadkach wskazanych w ustawie, sąd może orzec świadczenie pieniężne wymienione w art. 39) pkt 7 na rzecz Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej; wysokość tego świadczenia nie może przekroczyć 60 000 złotych”. Wspomnianymi wyżej wypadkami wskazanymi w ustawie są: wymierzenie kary ograniczenia wolności (art. 34 § 3 k.k.), wymierzenie kary łącznej ograniczenia wolności (art. 86 § 3 k.k.), warunkowe umorzenie postępowania (art. 67 § 3 k.k.) oraz warunkowe zawieszenie wykonania kary (art. 72 § 2 k.k.)²⁵. Orzeczenie świadczenia pieniężnego jest także obligatoryjne na podstawie przepisu szczególnego – art. 224b pkt 2 k.k., w razie skazania za przestępstwo określone w art. 224a k.k.

Należy jednak wskazać, że na podstawie ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw, która znowelizowała treści art. 43a k.k. z dniem 1 stycznia 2023 r., został rozszerzony katalog przestępstw, za które w przypadku skazania sąd orzeka świadczenie pieniężne na rzecz Funduszu Sprawiedliwości, o przestępstwa z art. 164 § 1, art. 165 § 1, art. 165a § 1 lub 2, art. 171 § 1, 2 lub 3, art. 174 § 1,

²⁴ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2345 ze zm.), dalej – k.k.

²⁵ K. Lipiński, [w:] *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, red. J. Giezek, Warszawa 2021, art. 43(a).

art. 178b, art. 200a § 1 lub 2, art. 200b, art. 202 § 4b lub 4c, art. 244, art. 255a § 1 lub 2, art. 258 § 1 i art. 263 § 2. Dodatkowo na mocy ustawy z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw²⁶ 1 października 2023 r. wejdzie w życie zmiana, która dodaje możliwość orzeczenia tego świadczenia pieniężnego w przypadku skazania z art. 158 lub 159 k.k.

Z kolei orzeczenie nawiązki na rzecz Funduszu Sprawiedliwości (Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej) reguluje art. 47 k.k. (i art. 48 k.k. w zakresie jej maksymalnej wysokości – 100 000 złotych). Zgodnie z § 1 artykułu 47 k.k.: „W razie skazania sprawcy za umyślne przestępstwo przeciwko życiu lub zdrowiu albo za inne przestępstwo umyślne, którego skutkiem jest śmierć człowieka, ciężki uszczerbek na zdrowiu, naruszenie czynności narządu ciała lub rozstrój zdrowia, sąd może orzec nawiązkę na rzecz Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej”. Z kolei § 2a tego samego artykułu dookreśla, że: „W przypadkach, o których mowa w art. 44a § 4–6 [dotyczących nieorzekania przypadku przedsiębiorstwa lub odstąpienia od niego w przypadku skazania za przestępstwo, z którego popełnienia sprawca osiągnął, chociażby pośrednio, korzyść majątkową znacznej wartości – dop. aut.], sąd może orzec nawiązkę w wysokości do 1 000 000 złotych na rzecz pokrzywdzonego lub Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej”. Dodatkowo § 3 tegoż artykułu mówi, że w przypadku „skazania sprawcy za przestępstwo określone w art. 173, art. 174, art. 177 lub w art. 355, jeżeli sprawca był w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego lub zbiegł z miejsca zdarzenia”, jeśli ustalenie pokrzywdzonego lub jego osoby najbliższej nie jest możliwe „sąd orzeka nawiązkę na rzecz Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej. Sąd orzeka nawiązkę w wysokości co najmniej 10 000 złotych”. Warto też w tym miejscu wspomnieć o artykule 70 ust. 4a ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii²⁷, dodanym przywoływaną wyżej ustawą z dnia 5 sierpnia 2022 r. Według tego przepisu, który wszedł w życie 1 stycznia 2023 r., „[w] razie skazania sprawcy za przestępstwo określone w art. 53 ust. 1, 1a lub 2, art. 55 ust. 1, 2 lub 3, art. 56 ust. 1, 2 lub 3, art. 58 ust. 1 lub 2, art. 59 ust. 1, 2 lub 3, art. 61, art. 62 ust. 1 lub 2, art. 62b ust. 2, art. 63 ust. 1, 2 lub 3 sąd obligatoryjnie orzeka świadczenie pieniężne wymienione w art. 39 pkt 7 k.k. na rzecz Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej w wysokości co najmniej 1000 złotych, do wysokości 60 000 złotych”.

Świadczenie pieniężne na rzecz Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej jest środkiem karnym, pełni funkcję penalną, można go traktować jako symboliczne naprawienie szkody wywołanej popełnionym przestępstwem, ale nie ma charakteru kompensacyjnego²⁸. „Świadczenie pieniężne występuje w formie: 1) środka karnego

²⁶ Dz. U. poz. 2600 ze zm.

²⁷ T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 172.

²⁸ P. Kozłowska-Kalisz, [w:] *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, red. M. Mozgawa, LEX 2023, art. 43(a).

orzekanego: a) obok kary (art. 43a § 2 i art. 34 § 3 k.k.), b) w razie odstąpienia od wymierzenia kary (art. 43a § 1 k.k.), 2) środka probacyjnego (art. 67 § 3, art. 72 § 2 k.k.)”²⁹.

Z kolei nawiązka jest jednym ze środków kompensacyjnych, choć w formie orzekania nie na rzecz konkretnego pokrzywdzonego, a na rzecz Funduszu Sprawiedliwości pełni ona raczej tylko pośrednio funkcję odszkodowawczą, dlatego też akcentowany jest jej charakter kompensacyjno-penalny, z przewagą elementów penalnych³⁰. Elementem kompensacyjnym jest zaś to, że ma ona zmierzać pośrednio do wyrównania wyrządzonej szkody³¹. Nawiązka może zostać orzeczona zarówno samoistnie, jak i obok kary oraz obok innych środków karnych. Zdaniem Agaty Ziółkowskiej może zaistnieć sytuacja zbiegu orzeczenia wobec skazanego świadczenia pieniężnego (art. 43a k.k.) i nawiązki (art. 47 k.k.), kiedy to dojdzie do „kumulacji środka karnego o charakterze quasi-kompensacyjnym (czyli represyjnym z elementami kompensacji generalnej) ze środkiem karnym o charakterze *stricte* kompensacyjnym”³². W takiej sytuacji autorka postuluje nadanie pierwszeństwa nawiązce, co miałyby umożliwić naprawienie szkody wyrządzonej przestępstwem. Jednak w sytuacji, gdyby zarówno świadczenie pieniężne, jak i nawiązka były orzeczona na rzecz Funduszu Sprawiedliwości, to pierwszeństwo jednego środka nad drugim wydaje się nie mieć znaczenia. Jak podnosi Anna Sieradzka-Kośla, nawiązka pełni analogiczne funkcje penalne, jak inne środki karne, kompensacyjne i kary – funkcję sprawiedliwościową, represyjną, prewencyjną indywidualną, prewencyjną generalną i kompensacyjną³³. Autorka ta wyróżnia też cztery podstawowe możliwości orzeczenia nawiązki: orzekałą samodzielnie – jako główny środek kompensacyjny (m.in. art. 47 § 1 k.k., art. 47 § 2 k.k., art. 212 § 3 k.k., art. 216 § 4 k.k., art. 290 § 2 k.k., art. 70 ust. 4 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, art. 35 ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt), orzekałą zastępczo – zamiast „głównego” środka kompensacyjnego lub przepadku (m.in. art. 44 § 2 k.k. i art. 46 § 2 k.k.), orzekałą subsydiarnie (art. 57a § 2 k.k.), orzekałą alternatywnie – obok innego środka karnego lub środka kompensacyjnego albo łącznie z innym środkiem karnym lub środkiem kompensacyjnym (m.in. art. 67 § 3 k.k.)³⁴.

Zgodnie z § 3 art. 43 k.k.w. sąd orzekający w I instancji o wymierzeniu świadczenia pieniężnego lub nawiązki na rzecz Funduszu Sprawiedliwości prowadzi ich wyodrębnioną i szczegółową ewidencję księgową. Jest to wykaz „NF” prowadzony przez wydziały i sekcje karne-wykonawcze sądów rejonowych i okręgowych w ramach repertorium „K” zgodnie z § 369 ust. 1 pkt 27 zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 czerwca 2019 r. w spra-

²⁹ R. A. Stefański, *Świadczenie pieniężne. II. Charakter prawny*, [w:] *Środki karne po nowelizacji w 2015 roku*, red. R. Janiszowski-Downarowicz i in., Warszawa 2016.

³⁰ P. Kozłowska-Kalisz., [w:] *Kodeks...*, art. 47.

³¹ D. Gruszecka, [w:] *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, red. J. Giezek, Warszawa 2021, art. 47.

³² A. Ziółkowska, [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. III, red. V. Konarska-Wrzošek, Warszawa 2020, art. 43(a).

³³ A. Sieradzka-Kośla, *Nawiązka. II. Charakter prawny nawiązki*, [w:] *Środki karne po nowelizacji w 2015 roku*, red. R. A. Stefański i in., Warszawa 2016.

³⁴ A. Sieradzka-Kośla, *Nawiązka...*

wie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej³⁵. Kolejny paragraf art. 43 k.k.w. stanowi, że „sąd, o którym mowa w § 3, wzywa osobę zobowiązaną do uiszczenia nawiązki albo świadczenia pieniężnego, do ich uiszczenia w terminie 30 dni”, a § 5, że „postępowanie egzekucyjne dotyczące nawiązek i świadczeń pieniężnych zasądzonych na rzecz Funduszu wszczyna komornik na wniosek sądu, o którym mowa w § 3, według przepisów Kodeksu postępowania cywilnego³⁶. W tym celu sąd z urzędu nadaje tytułowi egzekucyjnemu klauzulę wykonalności”. Zgodnie zaś z § 6 koszty takiej egzekucji komorniczej są zaliczkowane ze środków Funduszu Sprawiedliwości. W przypadku orzeczenia świadczenia pieniężnego lub nawiązki na rzecz Funduszu Sprawiedliwości, sąd, na podstawie art. 196 § 1 k.k.w., z urzędu i bez pobierania jakichkolwiek opłat, przesyła Funduszowi tytuł egzekucyjny, czyli po prostu prawomocne orzeczenie, w którym sąd orzekł świadczenie pieniężne lub nawiązkę. Orzeczenie to jest wykonalne z chwilą jego uprawomocnienia.

Z kolei art. 196 § 2 k.k.w. uzupełnia, że w przypadku egzekucji świadczenia pieniężnego lub nawiązki, uzyskana z niej suma podlega podziałowi w kolejności przewidzianej dla należności wierzycieli, którzy prowadzili egzekucję według przepisów k.p.c., chyba że ze względu na rodzaj należności podlegają zaspokojeniu w kolejności wyższej.

Na podstawie art. 206 § 3 pkt 2 k.k.w. możliwe jest rozłożenie świadczenia pieniężnego i nawiązki na raty, jeżeli natychmiastowe ich wykonanie pociągnęłoby dla skazanego lub jego rodziny zbyt ciężkie skutki, przy czym okres rozłożenia na raty nie może przekroczyć jednego roku. Na podstawie tego samego przepisu sąd, w szczególnie uzasadnionych wypadkach, może w części lub w całości umorzyć świadczenie pieniężne lub nawiązkę, jeżeli skazany, z przyczyn od niego niezależnych, nie uiszczył ich, a ich wykonanie w innej drodze okazało się niemożliwe lub niecelowe. Podobnie, egzekucji nie zarządza się, jeżeli z okoliczności sprawy wynika, że byłaby ona bezskuteczna³⁷.

³⁵ Dz. Urz. MS z 2019 r. poz. 138 ze zm.

³⁶ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.).

³⁷ R. A. Stefański, *Świadczenie pieniężne. IX. Wykonanie świadczenia pieniężnego*, [w:] *Środki karne po nowelizacji w 2015 roku*, red. R. A. Stefański i in., Warszawa 2016.

4. Obraz statystyczny świadczeń pieniężnych i nawiązek na rzecz Funduszu Sprawiedliwości

W niniejszym rozdziale opracowania zebrane zostały dostępne, ogólnopolskie dane statystyczne dotyczące orzekania i wykonywania świadczeń pieniężnych i nawiązek, w tym szczególnie wykonywania świadczeń pieniężnych i nawiązek orzekanych na rzecz Funduszu Sprawiedliwości. W pierwszej kolejności przedstawione zostały dane dotyczące prawomocnych skazań z lat 2003–2019, w których zostały orzeczone świadczenia pieniężne oraz nawiązki, pochodzące z prowadzonego przez Ministerstwo Sprawiedliwości Krajowego Rejestru Karnego. Drugi podpunkt obejmuje dane prezentowane w sprawozdaniach Ministerstwa Sprawiedliwości MS-S10r i MS-S10o z sądowego wykonywania orzeczeń w sprawach karnych. Dane te w najszerszym zakresie dostępne są za lata 2019–2021, a w najwęższym za lata 2012–2021. W punkcie trzecim wykazane zostały zaś dane gromadzone przez komorników sądowych w sprawozdaniach z ich działalności – MS-Kom23 dotyczące egzekucji zasądzonych świadczeń i nawiązek na rzecz Funduszu Sprawiedliwości w latach 2019–2021.

Warto w tym miejscu odnotować dwie wcześniejsze analizy danych statystycznych dotyczących omawianych tu zagadnień. W pierwszej z nich Wojciech Cieślak i Tomasz Kanty przywołują dane statystyczne o liczbie orzeczonych nawiązek na cele społeczne w latach 1990–2001 i wskazują, że liczba orzekanych nawiązek rosła w latach 90. aż do wejścia w życie Kodeksu karnego z 1997 r. Wtedy to nastąpił spadek liczby tych orzeczeń spowodowany brakiem przepisu o możliwości orzekania nawiązki w przypadku skazania za występki o charakterze chuligańskim. Wymienieni wyżej autorzy stawiają też pytanie o sens utrzymywania obu, tak podobnych w swym charakterze i pełnionej funkcji środków – świadczenia i nawiązki³⁸ – wtedy jeszcze nawet nieorzeczonych na rzecz jednego Funduszu.

³⁸ W. Cieślak, T. Kanty, *Wybrane problemy stosowania i wykonywania nawiązki oraz świadczenia pieniężnego na cele społeczne (w świetle danych statystycznych i badań aktowych)*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2008, t. XIX, s. 79–95.

Drugie badanie dotyczące przedmiotu niniejszego opracowania przeprowadzili w 2015 r. w Instytucie Wymiaru Sprawiedliwości Michał Jankowski i Stanisław Momot³⁹. W toku badania aktowego ustalili oni, że na 420 skazanych (z 395 przebadanych spraw karnych) nawiązkę orzeczono tylko wobec siedmiu (1,5%). Jej wysokość wahała się od 500 do 2500 zł. Z kolei świadczenie pieniężne zostało orzeczono wobec 49 skazanych (12%) i wynosiło od 100 do 600 zł⁴⁰. Autorzy nie wyróżniali niestety danych o spłacaniu należności i wynikach egzekucji według rodzaju tych należności (głównie dotyczyły one grzywien, a nie będących przedmiotem tego opracowania świadczeń pieniężnych i nawiązek). Wskazywali jednak, że 60% należności zostało spłaconych przez skazanych na wezwanie sądu⁴¹, kolejne 10% w trakcie lub w toku wszczętej egzekucji komorniczej⁴² (ta była jednak prowadzona aż w 101 przypadkach i okazała się skuteczna tylko w 42% przypadków⁴³). Podsumowali również, że skazani uiścili lub wyegzekwowano od nich całą należną kwotę w 69% przypadków, w 14% przypadków udało się uzyskać część należnej kwoty, w 12,5% nie uzyskano ani złotówki, a w 5% spraw nie udało się tego ustalić ze względu na brak akt wykonawczych⁴⁴.

Spośród wszystkich spraw, w których udało się uzyskać przynajmniej część należności, najczęściej, w prawie 70% przypadków, dochodziło do tego w drodze dobrowolnej wpłaty. Tylko w 4% w drodze egzekucji, a w 12,5% przypadków już po bezskutecznej egzekucji w sytuacji zagrożenia zamianą kary na karę zastępczą pozbawienia wolności lub pracy społecznie użytecznej oraz odwieszenia zawieszanej kary pozbawienia wolności⁴⁵. Pokazuje to więc raczej niską skuteczność postępowań egzekucyjnych i zdecydowanie wyższą „efektywność” sytuacji zagrożenia „konsekwencjami” nieuiszczenia należności sądowych.

Trzeba także wskazać, że przywoływane opracowania obejmowały sprawy rozstrzygane pod obowiązującego przepisów we wcześniejszym brzmieniu, co uzasadnia przeprowadzenie nowej, aktualnej analizy.

4.1. Statystyki skazań prawomocnych

Prezentację danych statystycznych o orzekanych na rzecz Funduszu Sprawiedliwości nawiązkach i świadczeniach pieniężnych rozpoczną informacje o ogólnych liczbach orzeczeń tych

³⁹ M. Jankowski, S. Momot, *Egzekwowanie grzywien i niektórych należności sądowych zasądzonych w postępowaniu karnym*, Warszawa 2015, https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/2018/08/IWS_Jankowski-M.Momot-S._Egzekwowanie-grzywien.pdf (dostęp: 14.06.2023).

⁴⁰ M. Jankowski, S. Momot, *Egzekwowanie...*, s. 22.

⁴¹ M. Jankowski, S. Momot, *Egzekwowanie...*, s. 24–25.

⁴² M. Jankowski, S. Momot, *Egzekwowanie...*, s. 26–27.

⁴³ M. Jankowski, S. Momot, *Egzekwowanie...*s. 29.

⁴⁴ M. Jankowski, S. Momot, *Egzekwowanie...*s. 33.

⁴⁵ M. Jankowski, S. Momot, *Egzekwowanie...*s. 34–35.

dwóch środków karnych w prawomocnych wyrokach sądów powszechnych. Należy podkreślić, że mowa tu o najbardziej ogólnych danych, dotyczących wszystkich nawiązek i świadczeń, nie tylko tych, których beneficjentem jest Fundusz Sprawiedliwości. Dane te, dostępne za lata 2003–2020 i gromadzone przez Ministerstw Sprawiedliwości na podstawie ustawy z dnia 24 maja 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym⁴⁶, wskazują, że w latach 2003–2012 nawiązka była częściej orzekana niż świadczenie pieniężne. Sytuacja ta zmieniła się po 2013 roku, kiedy liczba orzekanych świadczeń pieniężnych zaczęła zdecydowanie przewyższać liczbę nawiązek. Liczba tych ostatnich, najwyższa w 2004 r., spada od tego roku systematycznie, wraz z ogólnym spadkiem liczby osób skazanych. Wydaje się więc, że na liczbę orzekanych nawiązek wpływa głównie właśnie ogólna liczba skazanych. Trend orzeczeń świadczeń pieniężnych był zaś podobnie spadkowy i zgodny z trendem liczby skazań tylko do roku 2012. Od 2013 r. liczba orzeczonych świadczeń wzrosła ponad dziesięciokrotnie. Kluczowe znaczenie miały dwie zmiany przepisów wprowadzone wspomnianą już wyżej ustawą z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy Kodeks karny, ustawa – Kodeks karny wykonawczy oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska, która weszła w życie 1 stycznia 2012 r. i sygnalizowaną wcześniej ustawą z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw⁴⁷, która weszła w życie z dniem 1 lipca 2015 r. Zmiany te są odpowiedzialne za skokowy wzrost liczby orzekanych świadczeń pieniężnych (należy dodać, że w obu przypadkach na rzecz Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym i Funduszu Pomocy Postpenitencjarnej, nazwanych później w skrócie Funduszem Sprawiedliwości) w roku 2013 i 2016. Orzekanie nawiązek, choć też modyfikowane tymi ustawami, nie podlegało tak istotnym zmianom.

Tabela 5. Liczba osób osądzonych, skazanych oraz świadczeń pieniężnych i nawiązek orzeczonych w prawomocnych wyrokach w latach 2003–2020.

Rok	Osądzeni ogółem	Skazani ogółem	Nawiązki ogółem	Świadczenia pieniężne ogółem
2003	454 757	415 933	9408	8595
2004	545 216	513 410	19 718	9159
2005	533 235	504 281	17 745	7197
2006	487 885	462 937	14 498	4509
2007	449 103	426 377	14 306	4735
2008	445 204	420 729	16 631	4263
2009	438 218	415 272	16 430	3877
2010	459 102	432 891	16 091	4115
2011	452 543	423 464	15 557	3395
2012	439 792	408 107	14 804	2973

⁴⁶ T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1068.

⁴⁷ Dz. U. poz. 396.

Rok	Osądzeni ogółem	Skazani ogółem	Nawiązki ogółem	Świadczenia pieniężne ogółem
2013	383 755	353 208	13 256	38 071
2014	322 174	295 353	11 698	26 783
2015	285 511	260 034	6744	27 454
2016	321 342	298 512	7990	52 903
2017	269 197	241 436	7584	44 930
2018	304 586	275 768	7009	43 946
2019	318 296	287 978	9214	45 939
2020	277 326	251 369	9033	43 478

Źródło: Prawomocnie skazani dorośli według rodzajów przestępstw i orzeczonych środków karnych – czyn główny. Dane Ministerstwa Sprawiedliwości.

Nawiązka najczęściej orzekana była w związku z przestępstwami z ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, na drugim miejscu są przestępstwa przeciwko zdrowiu i życiu. Świadczenie pieniężne najczęściej orzekane było w przypadku przestępstw przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji – skazania z tego rozdziału Kodeksu karnego odpowiadają za 98% wszystkich orzeczonych świadczeń i zostały one wymierzone w przypadku 76% wszystkich skazań z tego rozdziału (Tabela 6).

Tabela 6. Liczba osób skazanych oraz świadczeń pieniężnych i nawiązek orzeczonych w prawomocnych wyrokach w 2018 r. według rodzajów przestępstw.

	Skazani	Nawiązka		Świadczenie pieniężne	
	n	n	%	n	%
OGÓŁEM	275 768	7009	2,5%	43 946	15,9%
Przestępstwa przeciwko mieniu	73 544	631	0,9%	154	0,2%
Przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji	56 771	202	0,4%	43 184	76,1%
Przestępstwa przeciwko rodzinie i opiece	53 301	74	0,1%	44	0,1%
Przestępstwa z ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii	18 103	3400	18,8%	98	0,5%
Przestępstwa przeciwko życiu i zdrowiu	13 270	1036	7,8%	65	0,5%
Przestępstwa przeciwko wymiarowi sprawiedliwości	12 183	25	0,2%	231	1,9%
Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego	9932	592	6,0%	104	1,0%
Przestępstwa przeciwko wiarygodności dokumentów	7660	2	0,0%	10	0,1%
Przestępstwa przeciwko wolności	8509	190	2,2%	18	0,2%
Przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu	2039	3	0,1%	9	0,4%
Przestępstwa przeciwko wolności seksualnej i obyczajności	1914	41	2,1%	5	0,3%
Inne	18 542	813	4,4%	24	0,1%

Źródło: Prawomocnie skazani dorośli według rodzajów przestępstw i orzeczonych środków karnych – czyn główny. Dane Ministerstwa Sprawiedliwości.

4.2. Statystyki sądowego wykonywania orzeczeń

W niniejszym punkcie zaprezentowane zostaną dane pochodzące ze sprawozdań Ministerstwa Sprawiedliwości z sądowego wykonywania orzeczeń (według właściwości rzeczowej) MS-S6r i MS-S6o o:

- 1) świadczeniach pieniężnych i nawiązkach orzeczonych przy warunkowym umorzeniu postępowania i gromadzonych w wykazie „Wu”⁴⁸ (dostępnych za lata 2012–2021) – por. tabela 7;
- 2) świadczeniach pieniężnych i nawiązkach orzeczonych przy warunkowym zawieszeniu kary i gromadzonych w wykazie „Wzaw”⁴⁹ (dostępnych za lata 2012–2021) – por. tabela 8;
- 3) sprawach z wykazu „NF”, przeznaczonych do ewidencjonowania spraw dotyczących wykonania prawomocnie orzeczonych nawiązek i świadczeń pieniężnych zasądzonych na rzecz Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej (dostępnych za lata 2015–2021) – por. tabela 9;
- 4) kwotach przekazanych przez sądy na Fundusz Sprawiedliwości i należnościach pozostających z tego tytułu do zapłaty wobec Funduszu (dostępnych za lata 2019–2021 – por. tabela 10).

Dwa pierwsze z tych zestawień, podobnie jak prezentowane w poprzednim punkcie dane o skazaniach prawomocnych, pokazują ogólne liczebności wpływających i wykonywanych w danym roku sprawozdawczym nawiązek i świadczeń pieniężnych, a nie tylko tych będących głównym zainteresowaniem tego opracowania – orzeczonych na rzecz Funduszu Sprawiedliwości. Dane te wskazują, że w przypadku świadczeń pieniężnych i nawiązek orzeczonych tak przy warunkowym umorzeniu postępowania (tabela 7), jak i przy warunkowym zawieszeniu kary (tabela 8), dotyczą one praktycznie wyłącznie spraw rozpatrywanych przez sądy rejonowe i zdecydowanie częściej świadczeń niż nawiązek.

Liczba nawiązek, zarówno w zakresie wpływu nowych orzeczeń, jak i tych pozostających do wykonywania w danym roku, rosła systematycznie w sprawach kończących się warunkowym umorzeniem postępowania i wyraźnie spadała w sprawach, w których doszło do warunkowego zawieszenia kary. Wydaje się, że zmiany te są bezpośrednio związane ze zmianą ogólnej liczby tych dwóch rodzajów orzeczeń. W ostatnich latach (po 2015 r.) rosła liczba umorzeń postępowań karnych, a wyraźnie spadła liczba kar orzeczonych z warun-

⁴⁸ Prowadzenie tego wykazu uregulowane jest w § 417 zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 czerwca 2019 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej.

⁴⁹ Prowadzenie tego wykazu uregulowane jest w § 418 zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 czerwca 2019 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej.

kowym zawieszeniem – głównie kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania⁵⁰.

Z kolei w przypadku świadczeń pieniężnych to liczba nowych orzeczeń dotyczących tego środka przy warunkowym umorzeniu postępowania wpływających do sekcji wykonawczych sądów karnych utrzymywała się na w miarę podobnym poziomie w całym analizowanym okresie (od 11 do 17 tysięcy). W sprawach kończących się warunkowym zawieszeniem kary, podobnie jak w przypadku nawiązki obserwowalny jest zdecydowany spadek liczby nowych spraw o wykonanie świadczenia pieniężnego – od prawie 48 tys. w 2012 r. do 7 tys. w 2021 r. Liczby pozostających do wykonania w danym roku nawiązek i świadczeń pieniężnych są wyższe od liczby nowych spraw tego samego rodzaju w tym samym roku, co jest związane z okresem próby i niewywiązywaniem się z tych zobowiązań przez część skazanych.

Tabela 7. Świadczenie pieniężne i nawiązka orzeczone przy warunkowym umorzeniu postępowania (w sprawach z wykazu „Wu”) w latach 2012–2021.

Rok	NAWIĄZKA		ŚWIADCZENIE PIENIĘŻNE	
	WPŁYW (w okresie sprawozdawczym)	WYKONYWANE (stan w ostatnim dniu okresu sprawozdawczego)	WPŁYW (w okresie sprawozdawczym)	WYKONYWANE (stan w ostatnim dniu okresu sprawozdawczego)
SĄDY REJONOWE				
2012	421	509	12 950	17 720
2013	667	805	14 755	15 946
2014	859	1027	12 255	13 987
2015	1660	1904	13 218	13 701
2016	3565	3563	15 024	14 924
2017	4343	4753	13 765	14 579
2018	4626	5351	16 988	22 862
2019	3950	4512	13 396	14 923
2020	3753	4990	11 337	13 344
2021	4310	5189	11 393	12 552
SĄDY OKRĘGOWE				
2012	0	2	30	35
2013	2	2	21	18
2014	1	1	16	9
2015	3	4	19	15
2016	1	2	38	28
2017	3	3	30	26

⁵⁰ W związku z nowelizacją prawa karnego z 2015 r., która ograniczyła możliwość stosowania kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania, a tym samym istotnie ograniczyła możliwości ustalania między oskarżonymi z prokuraturą rodzaju i wymiaru kary.

Rok	NAWIĄZKA		ŚWIADCZENIE PIENIĘŻNE	
	WPŁYW (w okresie sprawozdawczym)	WYKONYWANE (stan w ostatnim dniu okresu sprawozdawczego)	WPŁYW (w okresie sprawozdawczym)	WYKONYWANE (stan w ostatnim dniu okresu sprawozdawczego)
2018	5	3	16	16
2019	7	5	35	14
2020	14	16	21	15
2021	6	11	23	21

Źródło: Sprawozdania Ministerstwa Sprawiedliwości MS-S10r i MS-S10o. Dane dostępne od 2012 r.

**Tabela 8. Świadczenie pieniężne i nawiązka orzeczone przy warunkowym zawieszeniu kary
(w sprawach z wykazu „Wzaw”) w latach 2012–2021.**

Rok	NAWIĄZKA		ŚWIADCZENIE PIENIĘŻNE	
	WPŁYW (w okresie sprawozdawczym)	WYKONYWANE (stan w ostatnim dniu okresu sprawozdawczego)	WPŁYW (w okresie sprawozdawczym)	WYKONYWANE (stan w ostatnim dniu okresu sprawozdawczego)
SĄDY REJONOWE				
2012	6902	13 806	47 735	112 695
2013	6476	14 513	43 193	102 427
2014	5964	15 004	32 069	86 422
2015	7545	15 791	33 231	66 610
2016	5894	14 251	24 311	56 949
2017	4908	12 059	15 890	43 228
2018	3979	10 146	12 148	32 109
2019	4390	9241	11 073	24 911
2020	2162	4241	8444	18 661
2021	2878	4749	7159	13 044
SĄDY OKRĘGOWE				
2012	232	576	296	1017
2013	206	608	602	1528
2014	267	729	331	1352
2015	327	672	315	957
2016	242	577	316	964
2017	154	486	142	851
2018	167	446	199	851
2019	201	375	852	792
2020	61	112	76	604
2021	59	99	24	42

Źródło: Sprawozdania Ministerstwa Sprawiedliwości MS-S10r i MS-S10o. Dane dostępne od 2012 r.

Przechodząc do danych statystycznych dotyczących już *stricte* rozmiarów analizowanego w tym opracowaniu zagadnienia nawiązek i świadczeń pieniężnych orzekanych na rzecz Funduszu Sprawiedliwości, warto zaprezentować informacje o sprawach z wykazu „NF” przeznaczonego do ewidencjonowania spraw dotyczących wykonania prawomocnie orzeczonych nawiązek i świadczeń pieniężnych zasądzonych na rzecz Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej (tabela 9). W latach 2015–2021 średnio rocznie wpływało ok. 65 tys. nowych spraw do wykazu „NF”, praktycznie wyłącznie do sądów rejonowych, co wynika z faktu, że zdecydowaną większość spraw o przestępstwa, za które nawiązki i świadczenia pieniężne na rzecz Funduszu Sprawiedliwości mogą być orzeczone, rozstrzygają właśnie sądy rejonowe. Co roku sądy kończyły ok. 53 tysięcy spraw z wykazu „NF”. Od 2015 r. wyraźnie – ponad trzykrotnie – wzrosła liczba tych pozostających do załatwienia na rok następny, czyli tak zwana pozostałość, która wynika z długotrwałości postępowań w tych sprawach.

Tabela 9. Liczba zarejestrowanych spraw z wykazu „NF” w latach 2015–2021.

Rok	POZOSTAŁO z ubiegłego roku	WPŁYNEŁO razem	ZAKOŃCZONO razem	POZOSTAŁO na następny rok
SĄDY REJONOWE				
2015	28 375	46 502	43 053	31 820
2016	31 939	73 982	43 200	62 721
2017	62 721	68 848	54 148	77 421
2018	76 941	64 147	58 818	83 270
2019	82 845	68 993	59 972	91 866
2020	91 320	61 604	53 582	99 342
2021	98 936	69 740	59 672	109 004
SĄDY OKRĘGOWE				
2015	53	76	60	69
2016	69	123	93	99
2017	99	170	106	163
2018	163	146	138	171
2019	171	128	134	165
2020	165	123	129	159
2021	159	119	95	183

Źródło: Sprawozdania Ministerstwa Sprawiedliwości MS-S10r i MS-S10o. Dane dostępne od 2015 r.

Od 2019 r. w sprawozdaniach MS-S10r i MS-S10o dostępne są dodatkowe dane o wysokości kwot przekazanych przez skazanych na Fundusz Sprawiedliwości i kwot należności nieopłaconych i pozostających do zapłaty (tabela 10). Dużo wyższe kwoty dotyczą danych z sądów rejonowych niż z okręgowych, co oczywiście wynika z sygnalizowanego już faktu,

że większość spraw, w których nawiązki i świadczenia pieniężne są orzekane, jest rozstrzygana przez sądy niższego szczebla. Dodatkowo, kwoty przekazane na rzecz Funduszu Sprawiedliwości za pośrednictwem sądów rejonowych oraz kwoty niezapłaconych należności są około 200 razy wyższe dla świadczeń pieniężnych niż nawiązek. Z kolei w przypadku sądów okręgowych różnica ta jest tylko kilkukrotna. Kwoty należności pozostających do zapłaty na rzecz Funduszu Sprawiedliwości są przeciętnie dwa razy wyższe od kwot przekazanych na rachunek Funduszu. Najwyższa łączna kwota nieopłaconych świadczeń pieniężnych i nawiązek uwidoczniła się dla roku 2021, jednak nie sposób jeszcze jednoznacznie stwierdzić, czy opisuje to jakiś trwały trend wzrostowy.

Tabela 10. Kwoty przekazane na Fundusz Sprawiedliwości i należności do zapłaty w latach 2019–2021.

Rok	NAWIĄZKA			ŚWIADCZENIE PIENIĘŻNE		
	Kwota przekazana na rachunek Funduszu Sprawiedliwości	w tym w drodze postępowania egzekucyjnego	Kwota należności do zapłaty na rzecz Funduszu Sprawiedliwości – stan na ostatni dzień okresu statystycznego	Kwota przekazana na rachunek Funduszu Sprawiedliwości	w tym w drodze postępowania egzekucyjnego	Kwota należności do zapłaty na rzecz Funduszu Sprawiedliwości – stan na ostatni dzień okresu statystycznego
SĄDY REJONOWE						
2019	3 382 305	261 194	5 636 581	401 551 574	57 784 540	876 807 316
2020	1 466 461	127 662	3 863 426	305 517 580	48 188 358	776 469 892
2021	2 544 849	523 678	3 090 765	388 203 740	60 498 911	927 606 965
SĄDY OKRĘGOWE						
2019	51 434	13 359	231 696	190 316	13 466	539 320
2020	85 774	31 318	209 958	228 165	8 116	574 805
2021	16 320	7 425	234 588	215 281	18 431	734 124

Źródło: Sprawozdania Ministerstwa Sprawiedliwości MS-S10r i MS-S10o. Dane dostępne od 2019 r.

4.3. Statystyki komornicze

Od 2019 r. w ogólnopolskich, rocznych sprawozdaniach z czynności komornika MS-Kom23⁵¹ wśród kategorii spraw z repertorium „Km” (ogólnej kategorii spraw o egzekucję świadczeń pieniężnych)⁵² wyróżnia się te dotyczące egzekucji nawiązek i świadczeń na rzecz Fundu-

⁵¹ Zakres informacji zamieszczanych w części statystycznej rocznego sprawozdania z działalności komornika jest określony w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie zakresu rocznego sprawozdania z działalności komornika sądowego (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2536 ze zm.).

⁵² Por. § 3 pkt 4 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 grudnia 2018 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad prowadzenia biurowości, rachunkowości i ewidencji operacji finansowych kancelarii komorniczych (Dz. U. poz. 2517).

szu Sprawiedliwości. Dane te, zaprezentowane w tabeli 11, wskazują na rosnące, ale wydaje się, że cały czas niskie, liczby wpływających i załatwianych tego typu spraw egzekucyjnych, szczególnie w porównaniu do wskazywanych w tabeli 9 liczby spraw z wykazu „NF” w tych samych latach. Wyprzedzając nieznacznie tok prezentacji wyników przeprowadzonych i opisanych w rozdziale 5 badań, warto wskazać, że ustalono w nim, iż ok. 1/3 wszystkich spraw z wykazu „NF” jest kierowanych do egzekucji komorniczej. Tym czasem prezentowane w tym rozdziale dane wskazywałyby, że zarejestrowane w 2021 r. sprawy egzekucyjne dotyczące świadczeń i nawiązek na rzecz Funduszu Sprawiedliwości stanowią jedynie ok. 2,5% wszystkich prowadzonych w tym samym roku spraw z wykazu „NF”. Wydaje się więc, że rejestracja tych spraw przez komorników jest zdecydowanie zaniżona.

Tabela 11. Egzekucja zasądzonych świadczeń i nawiązek na rzecz Funduszu Sprawiedliwości w latach 2019–2021.

Rok	Pozostałość z poprzedniego roku	wpłynęło	załatwiono ostatecznie	w tym przez wyegzekwowanie świadczenia	pozostało na okres następny
SPRAWY KM (EGZEKUCJA ŚWIADCZEŃ PIENIĘŻNYCH) RAZEM					
2019	4 047 495	3 564 568	2 809 710	627 667	4 802 353
2020	4 814 950	3 995 983	3 049 697	677 011	5 761 236
2021	5 763 058	4 230 556	3 285 833	776 012	6 707 781
EGZEKUCJA ŚWIADCZEŃ I NAWIĄZEK NA RZECZ FUNDUSZU SPRAWIEDLIWOŚCI					
2019	7	1097	349	69	755
2020	777	2189	1365	340	1601
2021	1600	2647	2002	492	2245

Źródło: Sprawozdania Ministerstwa Sprawiedliwości MS-Kom23. Dane dostępne od 2019 r.

5. Metodologia badania aktowego

Podstawę do dokonania losowego doboru próby akt do badania stanowiły prezentowane w rozdziale 4.2. dane o liczbie zakończonych spraw z wykazu „NF”, dostępne w sprawozdaniach MS-S10r i MS-S10o. Na podstawie wzoru na minimalną liczebność próby (dla 95% poziomu ufności i 5% błędu maksymalnego), przy założeniu prezentowanej w tabeli 6 liczby załatwianych w roku 2021 spraw z wykazu „NF” ustalono wielkość próby na ok. 330 spraw z 31 dobranych losowo z trzech warstw sądów rejonowych i czterech sądów okręgowych. Próba stanowiła tym samym 0,55% wszystkich zakończonych spraw z tego wykazu z 2021 r. Do wylosowanych sądów zwrócono się o przesłanie ustalonej w toku procedury losowana liczby spraw, których postępowanie wykonawcze zakończyło się jako ostatecznie (bez względu na sposób jego zakończenia), proporcjonalnej do ogólnej liczby załatwianych w danym sądzie spraw z wykazu „NF”. Badaniu poddano ostatecznie 303 sprawy, przesłane przez 34 sądy⁵³ w trzech kolejnych etapach. Akta z jednego z sądów nie zostały przebadane ze względu na konieczność ich szybkiego zwrotu. Badanie aktowe trwało od maja do października 2022 r., a poprzedził je pilotaż mający na celu dopracowanie wykorzystywanego narzędzia w postaci kwestionariusza ankiety i przeniesienie ankiety do oprogramowania LimeSurvey.

Kwestionariusz ankiety do badania aktowego składał się z trzech głównych części (I. Charakterystyka sprawy, II Charakterystyka skazanego, III. Postępowanie wykonawcze) oraz z 73 pytań. Jego pełna treść znajduje się w aneksie do niniejszego raportu.

Po zakończeniu etapu badania aktowego, uzyskane wyniki zostały wyeksportowane do bazy danych w programie PS Imago (SPSS) i poddane kontroli oraz analizie.

⁵³ Były to sądy rejonowe w: Chodzieży, Elblągu, Gdyni, Kaliszu, Krośnie Odrzańskim, Leżajsku, Lubaczowie, Mrągowie, Nidzicy, Oleśnie, Ostrowie Wielkopolskim, Otwocku, Pabianicach, Pile, Pleszewie, Płocku, Rzeszowie, Sochaczewie, Jeleniej Górze, Szubinie, Środzie Wielkopolskiej, Trzebnicy, Tucholi, Wejherowie, Wodzisławiu Śląskim, Zakopanem, Zambrowie i Żarach, Sąd Rejonowy Lublin-Wschód, Sąd Rejonowy Wrocław-Śródmieście oraz sądy okręgowe w: Jeleniej Górze, Łodzi, Ostrołęce i Płocku.

6. Wyniki badania aktowego

Jak już podano wyżej, badaniu poddano 303 sprawy z wykazu „NF”. W sądach, z których nadesłano akta spraw, nie było jednolitej praktyki prowadzenia tych spraw – w części były to wyodrębnione teczki, w części zaś tylko kolejne karty akt głównych sprawy karnej. W niespełna połowie przypadków (133 z 303) akta te zostały przysłane wraz z aktami głównymi, co umożliwiło zebranie pełniejszych danych o skazanym i sprawie będącej podstawą orzeczenia świadczenia pieniężnego bądź nawiązki na rzecz Funduszu Sprawiedliwości.

Niniejszy, ostatni rozdział raportu składa się z czterech podrozdziałów. W pierwszym opisana jest sprawa karna będąca podstawą orzeczenia świadczenia pieniężnego bądź nawiązki. W drugim przedstawiona jest charakterystyka skazanego. W trzecim podane są informacje o postępowaniu wykonawczym w sprawach z wykazu „NF”, a w czwartym – informacje o ewentualnym postępowaniu egzekucyjnym.

6.1. Charakterystyka sprawy głównej (K)

Świadczenia pieniężne i nawiązki na rzecz Funduszu Sprawiedliwości orzekane są głównie w sprawach o przestępstwa drogowe, w tym najczęściej w sprawach o przestępstwo prowadzenia pojazdu mechanicznego pod wpływem alkoholu lub środka odurzającego – art. 178a § 1 k.k. (75% badanych spraw – por. tabela 12) oraz w sprawach o popełnienie tego przestępstwa w warunkach recydywy (art. 178a § 4 k.k. – 6,6% badanych spraw)⁵⁴. Pozostałe, główne kwalifikacje badanych spraw to (po maksymalnie 3,6% spraw) przestępstwa: przeciwko mieniu, przeciwko życiu i zdrowiu, z ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu nar-

⁵⁴ Na co zwrócono uwagę w rozdziale trzecim niniejszego raportu,

komarii, z ustawy z dnia 29 września 1994 r o rachunkowości⁵⁵ oraz inne przestępstwa⁵⁶. Próba badawcza odzwierciedla więc w dużym stopniu strukturę kwalifikacji prawnych całej badanej populacji.

Tabela 12. Kwalifikacja czynu w prawomocnym wyroku.

	N	%
Art. 178a § 1 k.k.	228	75,2
Art. 178a § 4 k.k.	20	6,6
Przestępstwo przeciwko mieniu	11	3,6
Przestępstwa przeciwko życiu i zdrowiu	10	3,3
Przestępstwa z ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii	8	2,6
Przestępstwa z ustawy o rachunkowości	7	2,3
Inne przestępstwa	19	6,3
Ogółem	303	100,0

Źródło: opracowanie własne.

Badane sprawy zakończyły się najczęściej skazaniem sprawcy – łącznie 80% spraw, w tym prawie połowa wszystkich w zwykłym trybie, w 12% w trybie konsensualnym i w 20% w formie wyroku nakazowego (por. tabela 13). 19,5% badanych spraw zakończyły się warunkowym umorzeniem postępowania, a dwie sprawy – warunkowym zawieszeniem postępowania.

Tabela 13. Rodzaj (prawomocnego) zakończenia sprawy.

	N	%
Wyrok skazujący – zwykły tryb	145	47,8
Wyrok skazujący – w trybie konsensualnym	36	11,9
Wyrok skazujący – nakazowy	60	19,8
Wyrok skazujący – odstąpienie od wymierzenia kary	1	0,3
Warunkowe umorzenie postępowania	59	19,5
Warunkowe zawieszenie postępowania	2	0,7
Ogółem	303	100,0

Źródło: opracowanie własne.

Apelacja od wyroku pierwszej instancji została złożona w 37 sprawach, w tym w 26 sprawach wyrok ten został utrzymany a w 11 zmieniony. Zmiany w wyniku postępowania ape-

⁵⁵ T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 120 ze zm.

⁵⁶ Były to: art. 135 § 2 k.k. w zw. z art. 31 § 2 k.k., art. 137 § 1 k.k., art. 177 k.k., art. 180a k.k., art. 190 § 1, k.k., art. 224a k.k., art. 231 § 1 k.k., art. 233 § 1a k.k., art. 244 k.k., art. 263 § 4 k.k., art. 270 § 1 k.k., art. 270 § 2a k.k., art. 23 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 902), art. 91a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 682 ze zm.).

lacyjnego najczęściej obejmowały złagodzenie orzeczonej sankcji, w dwóch sprawach jej nieznaczne zaostrzenie i w jednej jedynie zmianę kwalifikacji prawnej czynu.

Najczęściej za popełnione przestępstwo została wymierzona kara grzywny – 44,6% wszystkich spraw (por. tabela 14). W 20% spraw (warunkowe umorzenie postępowania, zawieszenie postępowania i odstąpienie od wymierzenia kary) żadna kara nie została orzeczona. W 15% spraw orzeczono karę ograniczenia wolności, w 14% – karę pozbawienia wolności z zawieszeniem jej wykonania, a w niespełna 10% – karę bezwzględnego pozbawienia wolności.

Tabela 14. Rodzaj orzeczonej kary (n=303).

	N	%
Brak kary	61	20,1
Grzywna	135	44,6
Kara ograniczenia wolności	45	14,9
Kara pozbawienia wolności z zawieszeniem wykonania	43	14,2
Kara bezwzględnego pozbawienia wolności	29	9,6
Liczebności nie sumują się do 100% – możliwy wybór wielokrotny		

Źródło: opracowanie własne.

Przeciętna wysokość kary grzywny wynosiła 2328 zł (mediana 2000 zł) i wahała się od 400 do 10 000 zł. Kara ograniczenia wolności była orzekana przeciętnie w wymiarze 26,8 godzin (mediana 30 godzin, minimum 20, maksimum 40) na okres średnio 9,7 miesiąca (mediana 8 miesięcy, minimum 3, maksimum 24). Kara pozbawienia wolności w zawieszeniu wynosiła przeciętnie 7,6 miesiąca (mediana 6, minimum 3, maksimum 24) w zawieszeniu na 2,2 lata (mediana 2, minimum rok, maksimum 5 lat). W siedmiu przypadkach (16% orzeczeń tej kary) skazany został dodatkowo oddany pod dozór kuratora sądowego. Najsurowsza i najrzadziej orzekana kara bezwzględnego pozbawienia wolności była zaś wymierzana w przeciętnym wymiarze 18 miesięcy (mediana 8, minimum 3, maksimum 90, czyli 7 i pół roku).

Najczęściej orzekanym w analizowanych sprawach środkiem karnym był zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych – w 248 sprawach, czyli w 82% badanych spraw. Spośród nich w 17 (7%) był on orzeczony dożywotnio, a w pozostałych 231 przeciętnie na 3,3 roku (mediana 3 lata, minimum rok, maksimum 10 lat). Pozostałymi, orzekanymi zdecydowanie rzadziej środkami było: podanie wyroku do publicznej wiadomości – 15 spraw, zadośćuczynienie lub nawiązka na rzecz pokrzywdzonego – 5 spraw, świadczenie pieniężne lub nawiązka na organizację społeczną – 3 sprawy, zakaz zbliżania się do określonych osób – 2 sprawy i po jednej sprawie – nawiązka na rzecz Skarbu Państwa, zakaz wykonywania zawodu i przepadek przedmiotu. Dodatkowo, w ośmiu sprawach sądy zobowiązały skazanych do przestrzegania

określonych obowiązków okresu próby: powstrzymania się od nadużywania alkoholu lub używania innych środków odurzających – 6 spraw, i po jednej sprawie – zobowiązanie do poddania się terapii uzależnień i do informowania sądu o przebiegu okresu próby pisemnie jeden raz na cztery miesiące.

Ponieważ nie we wszystkich badanych sprawach dysponowano pełnymi aktami sprawy karnej, nie można było we wszystkich z nich ustalić czasu jej trwania od wszczęcia do zakończenia. Ponieważ jednak we wszystkich z nich znajdowały się prawomocne wyroki, można było ustalić jaki czas upłynął od dnia popełnienia czynu do uprawomocnienia się wyroku. Przeciętnie wynosił on niespełna rok – 319 dni (mediana 200 dni, minimum 53, maksimum – 2563, czyli 7 lat). Biorąc pod uwagę, że najczęściej badane sprawy dotyczyły przestępstwa z artykułu 178a k.k., to okres taki jest bardzo dobrym przybliżeniem czasu trwania postępowania karnego. Sprawy te nie były zbyt obszerne, przeciętnie (obliczenie dla 133 spraw, dla których dysponowano pełnymi aktami) liczyły one 97 kart (mediana 73, minimum 28, maksimum 972 kart, czyli 5 tomów).

Z samego założenia doboru próby badanych akt, we wszystkim z nich było orzeczone świadczenie pieniężne na rzecz Funduszu Sprawiedliwości lub nawiązka na rzecz tego funduszu. Najczęściej – w 97% było to świadczenie pieniężne (por. tabela 15). Nawiązka została orzeczona jedynie w siedmiu sprawach, a w dwóch kolejnych – zarówno nawiązka, jak i świadczenie pieniężne. Świadczenie pieniężne było orzekane przeciętnie w kwocie ok. 5000 zł (dokładnie 4753 zł, mediana 5000 zł, minimum 200 zł, maksimum 15000 zł). Z kolei przeciętna wysokość nawiązki była o połowę niższa – średnia 2500 zł (mediana 1500 zł, minimum 500 zł, maksimum 7000 zł).

Tabela 15. Świadczenie pieniężne czy nawiązka na rzecz Funduszu Sprawiedliwości.

	N	%
Świadczenie pieniężne	294	97,0
Nawiązka	7	2,3
Świadczenie pieniężne i nawiązka	2	0,7
Ogółem	303	100,0

Źródło: opracowanie własne.

W 214 sprawach sądy orzekły także o kosztach sądowych i opłacie sądowej, jakie miał ponieść skazany. Przeciętnie kwoty te wynosiły 562,57 zł (mediana 300 zł, minimum 60 zł, maksimum 5117,88 zł). W 63 sprawach dokonano zabezpieczenia majątkowego, istotnego z punktu widzenia późniejszej ściągalsności kwot grzywien, świadczeń pieniężnych, nawiązek i kosztów sądowych – pokrywanych w pierwszej kolejności właśnie z tych zabezpieczonych środków. Zabezpieczenia te opiewały przeciętnie na kwotę 965,62 zł (mediana 500 zł,

minimum 80 zł, maksimum 7000 zł, dodatkowo w jednej sprawie przed sądem okręgowym – wyłączonej z tych analiz miar średnich – wynosiło aż 100 000 zł).

W zdecydowanej większości badanych spraw nie było ani jednego pokrzywdzonego, przynajmniej jeden był zaś obecny tylko w 28 sprawach – 9,2%. W dwóch sprawach udało się zidentyfikować dwóch pokrzywdzonych, w dwóch kolejnych – trzech pokrzywdzonych i w jednej – czterech pokrzywdzonych. Byli to najczęściej mężczyźni. Dziesięciu doświadczyło szkody na zdrowiu lub życiu, a czterech na mieniu. Wśród kobiet pięć doznało szkody na zdrowiu, a dwie na mieniu. W pięciu przypadkach była to organizacja – firma prywatna, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej i gmina, w jednym – Prezydent RP znieważony w Internecie i w jednym wnioskodawca o dostęp do informacji publicznej, której mu nie udzielono.

6.2. Charakterystyka skazanego

Skazani w badanych sprawach to głównie mężczyźni – 89% (por. tabela 16), kobiety stanowiły jedynie 11%. Przeciętnie mieli oni w dniu uprawomocnienia się wyroku 41 lat (mediana 39, minimum 18, maksimum 75 lat). Mieli oni praktycznie wyłącznie obywatelstwo polskie – 290 osób (96%), tylko 10 osób miało obywatelstwo ukraińskie i po jednej osobie obywatelstwa Indii, Mołdawii i Niemiec.

Tabela 16. Płeć skazanych.

	N	%
Mężczyzna	270	89,1
Kobieta	33	10,9
Ogółem	303	100,0

Źródło: opracowanie własne.

Skazani mieszkali najczęściej na wsi (44% – por. tabela 17) oraz w małych miastach – od 10 tys. do 50 tys. mieszkańców (21%), rzadziej zaś w miastach średniej i dużej wielkości. Mieli głównie wykształcenie zawodowe (37% – por. tabela 18) oraz średnie (32%). Pracowali na stałe (64% – por. tabela 19) zdecydowanie częściej niż dorywczo (14%). W 15% spraw w ogóle nie podejmowali aktywności zawodowej. Nieznacznie częściej byli stanu wolnego (38% kawalerów/panien, 14% osób po rozwodzie, troje wdowców i jedna osoba pozostająca w separacji – por. tabela 20) niż pozostawali w związkach (w związku małżeńskim było 43%, w konkubenckim 3%). Dla 212 z 303 skazanych osób udało się ustalić ich miesięczny dochód netto – wynosił on przeciętnie 2160 zł (mediana 2000 zł, minimum

– 0 zł, maksimum 9000 zł). W 217 sprawach można zaś było wskazać, ile osób pozostaje na ich utrzymaniu – prawie połowa (103 skazanych) nie miała ani jednej takiej osoby, pozostali mieli zaś na utrzymaniu około dwóch osób (średnia 1,9, mediana 2, minimum 1, maksimum 8).

Tabela 17. Miejsce zamieszkania skazanych.

	N	%
Wieś	119	43,8
Miasto do 10 000 mieszkańców	22	8,1
Miasto pow. 10 000 do 50 000 mieszkańców	58	21,3
Miasto pow. 50 000 do 100 000 mieszkańców	26	9,6
Miasto pow. 100 000 do 500 000 mieszkańców	25	9,2
Miasto pow. 500 000 mieszkańców	22	8,1
Ogółem	272	100,0
<i>Brak danych</i>	31	

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 18. Wykształcenie skazanych.

	N	%
Podstawowe	40	18,4
Zawodowe	81	37,3
Średnie	69	31,8
Wyższe	27	12,4
Ogółem	217	100,0
<i>Brak danych</i>	86	

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 19. Sytuacja zawodowa skazanych w chwili czynu.

	N	%
Pracuje na stałe	143	64,0
Pracuje dorywczo	31	13,8
W ogóle nie pracuje	34	15,1
Emeryt/rencista	14	6,3
Uczy się/studiuje	1	0,4
Pobiera zasiłek opiekuńczy na matkę	1	0,4
Ogółem	224	100,0
<i>Brak danych</i>	79	

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 20. Faktyczny stan cywilny skazanych.

	N	%
Kawaler/panna/wolny	84	38,2
Konkubent/konkubina	7	3,2
Żonaty/mężatka	94	42,6
Rozwodnik/rozwódka	31	14,1
Wdowa/wdowiec	3	1,4
W separacji	1	0,5
Ogółem	220	100,0
<i>Brak danych</i>	83	

Źródło: opracowanie własne.

Badani sprawcy byli stosunkowo rzadko uprzednio karani – jedynie w stosunku do 53 osób, a więc 17,5% wszystkich taka informacja znalazła się w aktach. Jednak jeżeli już byli wcześniej karani, to przeciętnie dwukrotnie (średnia 2,1, mediana 1, minimum 1, maksimum 14). Skazani ci byli najczęściej wcześniej karani za prowadzenie pojazdu pod wpływem alkoholu (33 przypadki), przestępstwa przeciwko mieniu (10 przypadków), przeciwko działalności instytucji publicznych (5 przypadków), po 4 przypadki z ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii i za przestępstwa przeciwko życiu i zdrowiu oraz po dwa za przestępstwa przeciwko wolności, przeciwko wymiarowi sprawiedliwości, znęcanie się nad osobą najbliższą i niealimentację i jedno przestępstwo przeciwko wiarygodności dokumentów.

6.3. Charakterystyka postępowania wykonawczego w spraw z wykazu „NF”

Najważniejszą, z punktu widzenia niniejszego projektu, informacją, możliwą do ustalenia na podstawie przeprowadzonego badania aktowego a niedostępną w prezentowanych wcześniej zestawieniach statystycznych, był sposób zakończenia postępowania w sprawach z wykazu „NF” – o wykonanie świadczenia pieniężnego lub nawiązki na rzecz Funduszu Sprawiedliwości. Przebadane sprawy, stanowiące reprezentatywną próbę zakończonych w 2021 r. postępowań w sprawach z wykazu „NF”, kończyły się najczęściej samodzielnie, jednorazową wpłatą całości świadczenia/nawiązki na wystosowane przez sąd wezwanie – 40% – por. tabela 21. Kolejne 27% spraw zakończyło się spłatą należności w ratach, po wcześniejszym orzeczeniu o jej rozłożeniu na raty. Niespełna 12% postępowań zakończyło się wyegzekwowaniem kwoty świadczenia lub nawiązki przez komornika, po skierowaniu do niego przez sąd zlecenia egzekucyjnego w sytuacji braku dobrowolnej wpłaty, a 3% skuteczną egzekucją komorniczą pozostałej sumy należności, po częściowej spłacie przez skazanego. Tym samym

łącznie 82% spraw zakończyło się skutecznym wykonaniem badanych środków karnych. Spośród pozostałych 18% spraw w 13% nie ściągnięto ani złotówki i dalsze postępowanie zostało umorzone, a w 5% udało się ściągnąć tylko część z należnej kwoty – bądź to w wyniku wpłaty przez skazanego, bądź w wyniku częściowo skutecznej egzekucji – a próby ściągnięcia reszty zostały zarzucone.

Tabela 21. Sposób zakończenia postępowania „NF”.

	N	%
Wpłata całości na wezwanie	120	39,5
Splata całości w ratach	83	27,4
Częściowa wpłata, skuteczna egzekucja pozostałości	10	3,3
Brak wpłaty, ale skuteczna egzekucja	35	11,6
Częściowa wpłata, brak lub nieskuteczna egzekucja, częściowe umorzenie	13	4,3
Brak wpłaty, częściowa egzekucja, częściowe umorzenie	3	1,0
Brak wpłaty, brak lub nieskuteczna egzekucja, umorzenie całości	39	12,9
Ogółem	303	100,0

Źródło: opracowanie własne.

W przypadku pierwszego sposobu zakończenia – w wyniku dobrowolnej wpłaty – warto odnotować, że w sześciu z tych spraw doszło do zapłaty w całości z przeksięgowania kwoty zabezpieczonej w postępowaniu przygotowawczym. W dwóch sprawach skazany wpłacił należność dopiero po wszczęciu przeciw niemu przez sąd postępowania egzekucyjnego (po zaksięgowaniu wpłaty polecenie egzekucyjne zostało cofnięte), a w kilku kolejnych dopiero po kilkukrotnych ponagląjących pismach sądu. Interesujące były także trzy inne sprawy:

- w sprawie nr 273 do wpłaty tej doszło dopiero po ponownym wezwaniu skazanego do wpłaty, przesłanym po wszczęciu i zakończeniu się w wyniku bezskuteczności postępowania egzekucyjnego;
- w sprawie nr 63, toczącej się przeciwko cudzoziemcowi o świadczenie pieniężne w wysokości 200 zł, do wpłaty doszło po dwukrotnym wezwaniu do zapłaty, które zostały przetłumaczone przysięgle – za każdym razem za kwotę wyższą od kwoty należności (210 zł) i dodatkowo po zleceniu i przeprowadzeniu wywiadu kuratora sądowego;
- w sprawie nr 262 do wpłaty doszło dopiero po odbyciu przez skazanego pięcioletniego wyroku kary bezwzględnego pozbawienia wolności, podczas którego sąd regularnie pytał zakład karny, czy skazany pracuje odpłatnie i po ponownym wezwaniu do zapłaty po jego wyjściu na wolność.

Jeżeli chodzi o drugi typ zakończenia sprawy – w wyniku spłaty należności w ratach – to najbardziej typowy jego przebieg zakładał złożenie przez skazanego wniosku o rozłożenie

kwoty do zapłaty na raty, wydanie przez sąd postanowienia o rozłożeniu na 12 równych rat i ich zgodną z harmonogramem spłatę. Warto jednak odnotować, że w dwóch sprawach taka spłata w ratach nastąpiła bez formalnego wniosku i wyrażonej zgody i nie spotkało się to z negatywną reakcją sądu, a w kilku kolejnych sądy musiały aktywnie monitować skazanych o wpłatę kolejnych rat.

Odnośnie zaś do trzeciego rodzaju zakończenia spraw – w których skazani częściowo samodzielnie spłacili należność wobec Funduszu Sprawiedliwości a pozostałość wyegzekwowali komornicy – to nie udało się niestety ustalić dokładnych powodów przerwania dobrowolnej spłaty. Co ciekawe w dwóch z tych spraw skazanym zostały do zapłaty już tylko bardzo małe kwoty – 100 zł i 275 zł – niższe od opłaty od ich egzekucji, którą skazani musieli dodatkowo zapłacić. W jednej sprawie (nr 155) przebieg był zaś jeszcze bardziej złożony. Skazany złożył wniosek o rozłożenie świadczenia w kwocie 5000 zł na raty i, po postanowieniu o rozłożeniu, spłacił w ratach łącznie 3000 zł. Po zaprzestaniu płacenia kolejnych rat i braku odpowiedzi na wysyłane monity została wszczęta egzekucja komornicza pozostałej kwoty. Komornikowi nie udało się jednak nic wyegzekwować i umorzył postępowanie egzekucyjne ze względu na jego bezskuteczność. Po tej decyzji i ponownym wezwaniu skazanego do spłaty należności, złożył on drugi wniosek o rozłożenie należności na raty i wpłacił jedynie pierwszą z nich – 400 zł. Sąd skierował więc drugie polecenie egzekucyjne do komornika, któremu wreszcie udało się wyegzekwować pozostałą kwotę.

W sprawach czwartego rodzaju – zakończonych skuteczną egzekucją – skazani najczęściej w żaden sposób nie kontaktowali się z sądem i nie odpowiadali na wezwania do zapłaty, a komornik wyegzekwował należność z wynagrodzenia za pracę lub z rachunku bankowego. W dwóch sprawach doszło do egzekucji z nieruchomości, a w jednej do umorzenia pierwszego postępowania egzekucyjnego w wyniku jego bezskuteczności i późniejszym wszczęciu drugiego – które ostatecznie okazało się skuteczne.

Przebieg piątego rodzaju spraw – w których doszło do częściowej spłaty należności i umorzenia jej pozostałej kwoty – najczęściej wyglądał podobnie jak w poprzednim typie spraw, z tą jednak różnicą, że wszczęta egzekucja okazała się bezskuteczna, w wyniku czego sąd wydał postanowienie o umorzeniu pozostałej do zapłacenia kwoty. W trzech z tych 13 spraw do przerwania płatności doszło w wyniku śmierci skazanego (w tym w jednym przypadku śmierci samobójczej), w jednej w wyniku aresztowania skazanego i w jednej w wyniku istotnego pogorszenia się jego stanu zdrowia – co było podstawą umorzenia postępowania wykonawczego.

Z kolei w szóstym rodzaju spraw, czyli tych, w których skazany nie dokonał żadnej wpłaty a próba egzekucji należności przyniosła tylko częściowy sukces, każda z trzech spraw wyglądała trochę inaczej. W pierwszej komornik wyegzekwował prawie całą należną sumę (4600 zł z 5000 zł) przed stwierdzeniem bezskuteczności dalszych prób, w drugiej z analo-

gicznej należnej kwoty 5000 zł był w stanie ściągnąć jedynie 600 zł przed uznaniem dalszej egzekucji za bezskuteczną, w trzeciej zaś skazany zmarł w trakcie prowadzonego (częściowo skutecznie) postępowania egzekucyjnego.

Ostatni rodzaj zakończenia badanych spraw to umorzenie całej należnej kwoty. W 1/3 przypadków (13 z 39) nastąpiło ono w wyniku śmierci skazanego. W czterech sprawach podstawą umorzenia był długoletni pobyt skazanego w zakładzie karnym, w trzech zaś ustalenia wywiadu kuratorskiego wskazujące, że nawet nie warto wszczynać postępowania egzekucyjnego, bo skazany jest skrajnie wyniszczony przez uzależnienie od alkoholu, poważnie chory lub wyjechał z kraju na stałe. W pozostałych przypadkach wszczęta egzekucja komornicza okazała się bezskuteczna.

Dane o ostatecznym wyniku postępowania wykonawczego należności na rzecz Funduszu Sprawiedliwości można też przedstawić w układzie kwotowym – porównując łączne kwoty tych należności do kwot, które udało się ściągnąć. Tak rozumiana efektywność badanych postępowań wyniosła 82,5%.

Zgodnie z przywoływanymi w poprzednich rozdziałach przepisami, postępowanie wykonawcze w sprawie świadczenia pieniężnego lub nawiązki na rzecz Funduszu Sprawiedliwości powinno zakończyć się w ciągu roku od jego wszczęcia. Przeciętnie badane sprawy rzeczywiście trwały około roku (średnia 358 dni, mediana 213 dni), jednak około 40% trwało ponad rok, 15% powyżej 2 lat, a 6% nawet powyżej 3 lat. Najdłuższa badana sprawa z wykazu „NF” toczyła ponad 5 i pół roku. Z drugiej strony duża część z tych spraw kończyła się bardzo szybko – 20% spraw nie trwało dłużej niż miesiąc.

Sprawy z wykazu „NF” są też mało obszerne pod kątem liczby kart, na które składają się ich akta. Przeciętnie liczą one bowiem 32 karty (mediana 27, minimum 1 karta, maksimum 123 karty).

Postępowania te wszczynane są przeciętnie już w ciągu miesiąca od uprawomocnienia się wyroku, w którym orzeczone zostały świadczenie pieniężne lub nawiązka na rzecz Funduszu Sprawiedliwości (średnia 29 dni, mediana 17 dni, minimum 0 dni, maksimum 205 dni).

Od dnia wszczęcia postępowania w sprawie z wykazu „NF” do wysłania skazanemu wezwania do zapłaty należności mijało z kolei przeciętnie 9 dni (mediana 0 dni, minimum 0 dni, maksimum 171 dni). W sytuacji, w której wezwany nie uregulował należności na wezwanie i nie wnioskował o rozłożenie jej na raty, sądy najczęściej wysyłały jeszcze ponowne wezwanie, czasem zlecały też wywiad kuratora. Jeżeli zaś nie przynosiło to zamierzonego skutku, to kierowały do komornika sądowego polecenie egzekucyjne. Wysłanie takiego polecenia następowało przeciętnie dopiero po ośmiu i pół miesiącach od skierowania pierwszego wezwania do zapłaty (średnia 260 dni, mediana 141, minimum 32, maksimum 1288 dni, czyli 3 i pół roku).

6.4. Charakterystyka postępowania egzekucyjnego

W 101 sprawach z wykazu „NF” (1/3 wszystkich w próbie) sąd zlecił komornikowi wszczęcie egzekucji całości lub części należności. Postępowania te kończyły się najczęściej wyegzekwowaniem całej należnej sumy (41% – por. tabela 22) lub umorzeniem ze względu na brak majątku lub dochodów umożliwiających egzekucję (38%). W ośmiu przypadkach sądy cofnęły wniosek egzekucyjny, bo skazany wpłacił całą należność na ich konto, a w jednej sprawie sąd wycofał wniosek w trakcie skutecznie rozpoczętej egzekucji po obietnicy skazanego, że ureguluje zobowiązanie (co też rzeczywiście zrobił). W sześciu kolejnych sprawach miało miejsce umorzenie z powodu śmierci skazanego, a w siedmiu – umorzenie w wyniku uznania egzekucji za bezskuteczną po częściowym wyegzekwowaniu świadczenia.

Tabela 22. Sposób zakończenia postępowania egzekucyjnego.

	N	%
Cofnięcie wniosku – wpłata do sądu	8	7,9
Umorzenie ze względu na bezskuteczność	38	37,6
Umorzenie – śmierć skazanego	6	5,9
Skuteczna egzekucja	41	40,7
Częściowo skuteczna egzekucja – umorzenie	7	6,9
Częściowo skuteczna egzekucja – cofnięcie wniosku	1	1,0
Ogółem	101	100,0
<i>Nie dotyczy - brak postępowania egzekucyjnego</i>	202	

Źródło: opracowanie własne.

Całe postępowanie egzekucyjne – od wysłania przez sąd polecenia egzekucyjnego do postanowienia komornika o zakończeniu postępowania trwało przeciętnie ok. 8 i pół miesiąca (średnia 263 dni, mediana 169 dni, minimum 2 dni, maksimum 1387 dni, czyli niespełna 4 lata). Sprawy, w których cofnięto polecenie egzekucyjne, trwały oczywiście zdecydowanie krócej – tylko jedna spośród dziewięciu spraw z tej kategorii trwała dłużej niż 2 miesiące. Nieznacznie krócej od ogółu postępowań egzekucyjnych trwały też sprawy zakończone uznaniem egzekucji za bezskuteczną (średnia 228 dni, mediana 197, minimum 19 dni, maksimum 976 dni).

W badanych sprawach nie było pełnych danych o formach prowadzonej egzekucji. Na podstawie dostępnych informacji może jednak przypuszczać, że najczęściej dochodziło do niej w wyniku egzekucji z wynagrodzenia i rachunku bankowego. W pojedynczych przypadkach pojawiła się też skuteczna egzekucja z ruchomości (ciągnika), a nawet nieruchomości (działki).

Podsumowanie i omówienie wyników

Jak już wskazywano na wstępie, przedmiotem niniejszego badania była analiza problematyki ściągальności świadczeń pieniężnych i nawiązek orzekanych na rzecz Funduszu Sprawiedliwości (Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej). Jego celem zaś była diagnoza ewentualnych problemów z tą ściągальnością, rozumianą jako doprowadzenie do uregulowania zasądzonej należności – zarówno na drodze dobrowolnej wpłaty, spłaty w ratach, przeksięgowania z zabezpieczenia majątkowego i w wyniku egzekucji komorniczej oraz z umarzaniem analizowanych należności. Podstawowymi elementami badania była analiza statystyczna dostępnych, ogólnopolskich danych gromadzonych przez Krajowy Rejestr Karny, sądy powszechne i komorników sądowych oraz badanie akt 303 losowo dobranych spraw z wykazu „NF” dotyczących sądowego wykonywania wskazanych wyżej należności.

W rozdziale czwartym opisano ogólne dane o liczbie orzekanych świadczeń pieniężnych i nawiązek, liczbie spraw z wykazu „NF” i liczbie spraw o egzekucję tych należności ewidencjonowanych przez komorników sądowych. Z kolei w rozdziale szóstym przedstawiono charakterystykę samych spraw karnych będących podstawą orzeczenia świadczenia pieniężnego lub nawiązki na rzecz Funduszu Sprawiedliwości, osób skazanych, wobec których orzeczono te dwa środki karne oraz postępowań egzekucyjnych wszczętych w toku prowadzenia spraw z wykazu „NF”. Szczegółowe, zebrane w toku badania aktowego dane dotyczyły między innymi: wysokości zasądzonych świadczeń i nawiązek, orzeczonych kar i środków karnych, podstawy skazania, statusu społeczno-zawodowego skazanych, ich dochodów i uprzednich skazań, czasu trwania poszczególnych rodzajów postępowań oraz sposobów zakończenia samych spraw z wykazu „NF” i spraw egzekucyjnych. Warto więc w tym miejscu spróbować odpowiedzieć na dwa najważniejsze pytania tego badania:

1. Jaka jest ogólna efektywność postępowań wykonawczych należności na rzecz Funduszu Sprawiedliwości, rozumiana jako poziom ich ściągальności?
2. Jakie czynniki mogą wpływać na ostateczną ściągальność orzeczonych na rzecz Funduszu Sprawiedliwości świadczeń pieniężnych i nawiązek?

Efektywność postępowań wykonawczych należności na rzecz Funduszu Sprawiedliwości można szacować na podstawie przeprowadzonego badania na 82%. Dotyczy to spraw, w których w różny sposób udało się uzyskać od skazanego całą należną kwotę. Dodatkowo, w 5% spraw ściągnięto część z tej należności. Z kolei wszystkie ściągnięte kwoty stanowiły 82,5% łącznej sumy należności na rzecz Funduszu Sprawiedliwości. Dane te można w pewnym stopniu porównać do tych prezentowanych w tabeli 1 w rozdziale 2 oraz w tabeli 7 w rozdziale 4.2, dotyczących łącznych kwot przekazanych na Fundusz Sprawiedliwości, przypisów przychodów Funduszu i należności pozostających do zapłaty w latach 2019–2021. Dane ogólnopolskie pokazywały nieznacznie niższą przeciętną efektywność „kwotową” – 68%–72% do 82,5% ustalonych w toku badania aktowego. Należy jednak wskazać, że sama metodologia badania aktowego, zakładająca analizę jedynie zakończonych postępowań wykonawczych, mogła wpłynąć na pewne zawyżenie tego wskaźnika efektywności – sprawy zakończone dobrowolną wpłatą lub skuteczną egzekucją będą bowiem trwały krócej od spraw, w których sądy próbują cały czas uzyskać orzeczoną należność i nie wydają np. postanowienia o jej umorzeniu i tym samym mogą być nadreprezentowane wśród spraw zakończonych w danym okresie. Oba te źródła danych wskazują z kolei jednakowo, że głównym przedmiotem spraw z wykazu „NF” i głównym źródłem zasilającym Fundusz Sprawiedliwości są orzeczone świadczenia pieniężne, a kwoty nawiązek stanowią w tej mierze jedynie marginalny udział.

Ogólna ściągальność należności na rzecz Funduszu Sprawiedliwości była także prawie dwukrotnie wyższa od analogicznych wskaźników obliczonych dla dwóch porównywalnych państwowych funduszy celowych – Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków. Wydaje się więc, że jej poziom jest już obecnie wysoki.

Drugie z postawionych pytań dotyczyło czynników wpływających na efektywność wykonywania analizowanych świadczeń pieniężnych i nawiązek. By spróbować na nie odpowiedzieć, przeprowadzono dwa rodzaje analiz dwuwymiarowych. Po pierwsze analizę krzyżową dla wybranych jakościowych zmiennych zależnych (płeć, wiek, obywatelstwo, wykształcenie, sytuacja zawodowa, stan cywilny, posiadanie osób na utrzymaniu i karalność skazanego oraz rodzaj zakończenia sprawy karnej, rodzaj orzeczonej kary i fakt pobrania zabezpieczenia majątkowego w postępowaniu przygotowawczym). Po drugie zaś porównanie średnich dla ilościowych zmiennych zależnych (wysokość kwoty należności, uzyskiwane przez skazanego dochody, czas trwania sprawy karnej, liczba kart sprawy karnej, czas trwania sprawy z wykazu „NF” oraz liczba kart sprawy z wykazu „NF”). Wyniki tych analiz zostały zaprezentowane w tabelach 23 i 24. Wskazują one, że istotnymi statystycznie czynnikami wpływającymi na sposób zakończenia postępowania w sprawach z wykazu „NF” okazały się:

1. Sytuacja zawodowa. Posiadanie stałej pracy w momencie prowadzenia sprawy karnej oraz bycie emerytem lub rencistą wyraźnie zwiększa szansę, że skazany spłaci swoje zobowiązanie wobec Funduszu Sprawiedliwości. Zdecydowanie gorzej wypadają zaś w tej mierze skazani, którzy albo pracowali jedynie dorywczo, albo w ogóle nie pracowali.
2. Uzyskiwane dochody. Im wyższe były miesięczne dochody skazanego, tym większa była szansa, że ureguluje on samodzielnie kwotę należnego świadczenia pieniężnego bądź nawiązki, lub że komornik będzie mógł tę należność wyegzekwować.
3. Uprzednia karalność. Fakt bycia skazanym przed prowadzonym postępowaniem karnym ponad dwukrotnie podnosi ryzyko niespłacenia analizowanego tu zobowiązania.
4. Rodzaj zakończenia sprawy karnej. Podsądni, których sprawy zakończyły się warunkowym umorzeniem postępowania zdecydowanie częściej regulowali należność wobec Funduszu Sprawiedliwości niż ci, których sprawa zakończyła się skazaniem. Warto mieć jednak na uwadze, że kwoty świadczeń pieniężnych orzekanych przy warunkowym umorzeniu postępowania były zdecydowanie niższe od tych orzekanych przy skazaniu (średnio ok. 2300 zł do 5300 zł), co oczywiście będzie wpływać na możliwości ich uregulowania.
5. Rodzaj orzeczonej kary. Im surowsza kara została orzeczona, tym wyższe było ryzyko, że podsądny nie ureguluje należnego świadczenia lub nawiązki. Skrajnym przypadkiem jest tu skazanie na karę bezwzględnego pozbawienia wolności. Postępowanie wykonawcze w sprawach z wykazu „NF” powinno zakończyć się w ciągu roku od uprawomocnienia się wyroku skazującego, co jednak w przypadku skazania na tę karę jest najczęściej okresem pobytu skazanego w zakładzie karnym, gdzie, ze względu na bardzo niskie możliwe do uzyskania kwoty dochodów w przypadku odpłatnego zatrudnienia, praktycznie nie ma on możliwości samodzielnego uregulowania zobowiązania – bez pomocy innych osób. W tym kontekście ważnym obszarem pozostaje kwestia dostępu dla więźniów do odpłatnej pracy, wysokości uzyskiwanych z niej dochodów oraz szybkiej readaptacji skazanych po odbyciu kary, np. poprzez udział w kursach zawodowych.
6. Ostatnie charakterystyki istotnie statystycznie skorelowane z wynikiem postępowań wykonawczych w sprawie świadczeń pieniężnych lub nawiązek na rzecz Funduszu Sprawiedliwości dotyczą samej długości i obszerności (liczonej liczbą kart akt) tych postępowań. Co oczywiste, najkrótsze były te sprawy, w których skazany samodzielnie spłacił należność (jednorazowo lub w ratach), a najdłuższe i najobszerniejsze te, w których udało się ściągnąć jedynie część tej kwoty. Wydaje się więc, że sądy rozsądnie przedłużały postępowanie i próbowały doprowadzić do uzyskania pozostałej kwoty w sytuacji, kiedy skazany „rokował”, gdyż „coś” już wpłacił lub „coś” udało się ściągnąć komornikowi. W tym kontekście warto też tu zaszyfalizować zaobserwowaną w bada-

niu praktykę niektórych sądów do zlecenia wywiadów kuratorskich w postępowaniach w sprawach z wykazu „NF”. Takie działania oczywiście przedłużają te sprawy oraz zwiększają ich koszt i obszerność dokumentacji, ale też umożliwiają lepsze poznanie sytuacji skazanego i podjęcie trafnej decyzji: albo o szybkim umorzeniu, nawet bez wszczynania postępowania egzekucyjnego, kiedy np. uzależnienie i ogólny stan skazanego nie daje podstaw by przypuszczać, że ureguluje on zobowiązanie, albo jednak o dalszej próbie ściągnięcia należności.

Czynnikami związanymi z analizowanym sposobem zakończenia postępowania w sprawach z wykazu „NF”, które co prawda nie okazały się istotnie statystycznie, gdyż siła tego związku była za mała, ale dla których kierunek związku jest zgodny z przewidywanym, były:

1. Wykształcenie. Skazani jedynie z wykształceniem podstawowym częściej nie realizowali zobowiązania niż np. osoby z wykształceniem wyższym, a także wykształceniem zawodowym.
2. Stan cywilny. Pozostawanie w związku małżeńskim wydaje się być czynnikiem pozytywnie wpływającym na regulowanie analizowanych należności. Z kolei fakt pozostawania w związku nieformalnym wydaje się być – przeciwnie – czynnikiem zwiększającym ryzyko nieuregulowania i umorzenia zobowiązania. Jednak może wynikać to z małej liczby skazanych z tej kategorii.
3. Pobranie od skazanego zabezpieczenia majątkowego w toku postępowania przygotowawczego. Sprawy, w których takie zabezpieczenie pobrano i z którego przynajmniej częściowo można było pokryć kwotę świadczenia lub nawiazki, częściej kończyły się sukcesem postępowania wykonawczego.
4. Kwota orzeczonego świadczenia pieniężnego lub nawiazki. Suma tych należności była nieznacznie niższa w sprawach zakończonych dobrowolną wpłatą lub skuteczną egzekucją komorniczą niż w sprawach niezakończonych sukcesem. Czyli w skrócie – im niższa była ta kwota, tym częściej była spłacana.

Podsumowując, na podstawie przeprowadzonego badania można spróbować wskazać kilka propozycji rozwiązań, które mogłyby wpłynąć na dalszą poprawę ściągalności należności na rzecz Funduszu Sprawiedliwości, a mianowicie:

1. Wprowadzenie usystematyzowanej procedury badania zdolności skazanego do spłaty zobowiązania, np. w formie prostego kwestionariusza przesiewowego, zawierającego m.in. pytania o status obecnego i uprzedniego zatrudnienia, wykształcenie, osiągnięte dochody, uprzednią karalność, stan cywilny, rodzaj zakończenia sprawy karnej i rodzaj ewentualnej orzeczonej kary, kwotę pobranego zabezpieczenia majątkowego oraz kwotę orzeczonego świadczenia pieniężnego lub nawiazki. Taki kwestionariusz pomógłby wstępnie oszacować prawdopodobieństwo uregulowania zobowiązania i pomógł-

by sądowi podjąć decyzję o dalszym prowadzeniu sprawy np. po postanowieniu komornika o uznaniu egzekucji za bezskuteczną.

2. Rozważenie możliwości obniżenia minimalnych kwot świadczenia pieniężnego oraz możliwości rozłożenia jego płatności na większą niż obecnie liczbę rat, co by umożliwiło lepsze dostosowanie wysokości tego środka do możliwości zarobkowych skazanych.
3. Rozważenie możliwości zrezygnowania z obowiązkowego orzekania świadczenia pieniężnego na rzecz Funduszu Sprawiedliwości i wprowadzenia mechanizmu fakultatywnego. Środek ten okazał się szczególnie nieefektywny przy orzeczeniu jednocześnie kary bezwzględnej pozbawienia wolności, dlatego też wydaje się, że warto zrezygnować z orzekania tego środka przy karze bezwzględnej pozbawienia wolności w wymiarze przekraczającym 6 miesięcy. Alternatywą byłoby zwiększenie dostępu dla więźniów do odpłatnej pracy i podniesienie wysokości uzyskiwanych z niej dochodów oraz poprawa ich aktywizacji zawodowej po odbyciu kary.
4. Lepsze informowanie skazanych o grożącym im środku karnym w postaci świadczenia pieniężnego lub nawiązki na rzecz Funduszu Sprawiedliwości i celach samego Funduszu. Skazani zaskoczeni takim „dodatkowym” skazaniem i nie rozumiejący celów tego środka będą mieć mniejszą tendencję do jego regulowania.

Tabela 23. Czynniki wpływające na sposób zakończenia postępowania w sprawach z wykazu „NF” (jakościowe).

		Sposób zakończenia postępowania w sprawach z wykazu „NF” (w %)				Ogółem
		Wpłata	Skuteczna egzekucja	Częściowe ściągnięcie	Umorzenie całości	
Charakterystyka skazanego						
Płeć	Kobieta	60,6	21,2	0,0	18,2	33
	Mężczyzna	67,8	14,1	5,9	12,2	270
Wiek w kategoriach	Do 24 lat	66,7	7,7	10,3	15,4	39
	25 – 34 lata	61,6	17,8	5,5	15,1	73
	35 – 44 lata	67,2	14,9	1,5	16,4	67
	45 – 54 lata	71,6	16,4	4,5	7,5	67
	55 – 75 lat	68,4	14,0	7,0	10,5	57
Obywatelstwo	Polskie	67,5	14,9	5,5	12,1	289
	Obce	61,5	15,4	0,0	23,1	13
Wykształcenie	Podstawowe	57,5	12,5	7,5	22,5	40
	Zawodowe	69,1	19,8	4,9	6,2	81
	Średnie	68,1	13,0	2,9	15,9	69
	Wyższe	77,8	14,8	0,0	7,4	27

		Sposób zakończenia postępowania w sprawach z wykazu „NF” (w %)				Ogółem
		Wpłata	Skuteczna egzekucja	Częściowe ściągnięcie	Umorzenie całości	
Sytuacja zawodowa	Pracuje na stałe	74,1	15,4	2,8	7,7	143
	Pracuje dorywczo	45,2	9,7	16,1	29,0	31
	Nie pracuje	45,5	18,2	9,1	27,3	33
	Emeryt, rencista, uczeń, inne	88,2	5,9	0,0	5,9	17
Stan cywilny	Kawaler, panna	67,9	13,1	6,0	13,1	84
	W konkubinacie	28,6	14,3	14,3	42,9	7
	Żonaty, zamężna	70,2	17,0	4,3	8,5	94
	Po rozwodzie	65,7	14,3	0,0	20,0	35
Ma osoby na utrzymaniu	Tak	61,4	18,4	4,4	15,8	114
	Nie	73,8	10,7	4,9	10,7	103
Uprzednio karany	Tak	56,6	17,0	1,9	24,5	53
	Nie	70,1	13,4	6,5	10,0	201
Charakterystyka postępowania						
Rodzaj zakończenia sprawy	Wyrok skazujący – tryb zwykły	63,4	11,7	5,5	19,3	145
	Wyrok skazujący – tryb konsensualny	61,1	22,2	11,1	5,6	36
	Wyrok skazujący - nakazowy	61,7	23,3	6,7	8,3	60
	Odstąpienie od wymierzenia kary	100,0	0,0	0,0	0,0	1
	Warunkowe umorzenie postępow.	84,7	10,2	0,0	5,1	59
	Warunkowe zawieszenie postępow.	50,0	0,0	0,0	50,0	2
Rodzaj orzeczonej kary (głównej*)	Brak kary	83,1	10,8	0,0	6,2	65
	Grzywna	71,1	19,8	2,5	6,6	121
	Ograniczenie wolności	48,9	15,6	17,8	17,8	45
	Pozbawienie wolności z zawieszeniem	65,1	9,3	7,0	18,6	43
	Bezwzględne pozbawienie wolności	44,8	10,3	6,9	37,9	29
Czy było zabezpieczenie majątkowe	Tak	74,6	11,1	7,9	6,3	63
	Nie	65,0	15,8	4,6	14,6	240

* Dla celów analizy, w przypadku orzeczenia więcej niż jednej kary, uwzględniono tę surowszą.
Źródło: opracowanie własne.

Tabela 24. Czynniki wpływające na sposób zakończenia postępowania „NF” (ilościowe).

		Sposób zakończenia postępowania w sprawach z wykazu „NF”				F Eta ²
		Wpłata	Egzekucja	Częściowe ściągnięcie	Umorzenie całości	
Kwota należności	Średnia	4588,2	4711,1	5375,0	5100,0	ns
	Odch. st.	2311,3	2122,0	1258,3	2849,0	
	N	203	45	16	39	
Dochody skazanego (przeciętnie miesięcznie netto w zł)	Średnia	2352,6	2039,5	1044,4	1647,1	3,59 0,049
	Odch. st.	1486,0	1633,7	768,3	1618,2	
	N	145	30	9	28	
Liczba dni od ostatniego dnia czynu do prawomocnego wyroku	Średnia	352,2	259,8	138,1	291,0	ns
	Odch. st.	381,8	340,7	84,2	202,4	
	N	202	45	16	39	
Liczba kart sprawy głównej	Średnia	98,4	72,3	60,4	132,1	ns
	Odch. st.	70,1	50,2	23,5	193,5	
	N	81	21	9	22	
Liczba dni od wszczęcia do zakończenia sprawy z wykazu „NF”	Średnia	237,4	562,8	1159,4	503,5	32,04 0,252
	Odch. st.	317,0	489,4	458,0	377,6	
	N	196	45	11	38	
Liczba kart sprawy z wykazu „NF”	Średnia	23,7	44,6	62,2	44,2	30,40 0,252
	Odch. st.	16,9	27,0	30,4	24,6	
	N	181	39	16	38	

Źródło: opracowanie własne.

Aneks. Kwestionariusz ankiety do badania aktowego „Ściągalność należności na rzecz Funduszu Sprawiedliwości”

I. CHARAKTERYSTYKA SPRAWY

OBWOLUTA I WSZCZĘCIE

1. Nr sprawy ...
2. Sygnatura NF ...
3. Sygnatura K ...
4. Sąd Rejonowy/okręgowy w/dla ...
5. Data wpływu orzeczenia do sekcji wykonawczej (prezentata) ...
6. Sędzia / referendarz
 - 1) Sędzia
 - 2) Referendarz
 - 3) Inaczej
7. Data postanowienia o wszczęciu sprawy NF ...
8. Liczba kart sprawy NF...
9. Liczba kart sprawy głównej (jeżeli są dane) ...

ORZECZENIE K

10. Data orzeczenia w I instancji: ...
11. Data prawomocności orzeczenia ...
12. Pierwszy dzień (pierwszego) czynu (ustalony w orzeczeniu sądu – jeżeli podany tylko miesiąc to przyjmujemy 1 dzień tego miesiąca):
13. Ostatni dzień (ostatniego) czynu (ustalony w orzeczeniu sądu):
14. Kwalifikacja czynu (w prawomocnym wyroku):
15. Czy było orzeczenie II instancji? (jednokrotnie z komentarzem)?
 - 1) nie
 - 2) tak, utrzymanie w mocy orzeczenia I instancji/ oddalenie apelacji

- 3) tak, zmiana wyroku sądu I instancji (jak?)
 - 4) tak, uchylenie wyroku I instancji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania
 - 5) inaczej (jak?)
16. W trybie konsensualnym?
- 1) Brak danych
 - 2) Nie
 - 3) Tak, skazanie bez rozprawy – art. 335 par. 1 k.p.k.
 - 4) Tak, skazanie bez rozprawy – art. 335 par. 2 k.p.k.
 - 5) Tak, dobrowolne poddanie się karze – art. 387 k.p.k
17. Rodzaj (prawomocnego) zakończenia sprawy:
- 1) wyrok skazujący – zwykły tryb
 - 2) wyrok skazujący – nakazowy
 - 3) odstąpienie od wymierzenia kary
 - 4) warunkowe umorzenie postępowanie
 - 5) warunkowe zawieszenie postępowania
 - 6) inaczej, jak?
18. Rodzaj (prawomocnie) orzeczonej kary (możliwy wybór wielokrotny)
- 1) nie dotyczy
 - 2) grzywna 18b
 - 3) kara ograniczenia wolności 18c
 - 4) kara pozbawienia wolności w zawieszeniu 18d
 - 5) kara pozbawienia wolności bezwzględna 18e
 - 6) inaczej, jak?
- 18b. Kwota orzeczonej grzywny (liczba stawek x wysokość) ...
- 18c. Wymiar kary ograniczenia wolności:
- 1) Ile miesięcy ...
 - 2) Ile godzin w miesiącu ...
 - 3) Potrącenie z wynagrodzenia – ile...
- 18d1. Wymiar kary pozbawienia wolności w zawieszeniu:
- 1) Ile miesięcy kary ...
 - 2) Ile lat zawieszenia ...
- 18d2) Czy przy kpw w zawieszeniu był orzeczony dozór kuratora?
- 1) tak
 - 2) nie
- 18e. Wymiar orzeczonej bezwzględnej kary pozbawienia wolności (w miesiącach) ...
19. Środki karne (prawomocnie) orzeczone: (możliwy wybór wielokrotny)
- 1) nie dotyczy, nie orzeczono

- 2) zakaz przebywania w określonych środowiskach lub miejscach, kontaktowania się z określonymi osobami,
 - 3) zakaz zbliżania się do określonych osób
 - 4) zakaz opuszczania określonego miejsca pobytu bez zgody sądu
 - 5) nakaz okresowego opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym
 - 6) inne, jakie?
20. Obowiązki okresu próby (prawomocnie) orzeczone: (możliwy wybór wielokrotny)
- 1) nie dotyczy
 - 2) wykonywania ciężącego na nim obowiązku łóżenia na utrzymanie innej osoby
 - 3) wykonywania pracy zarobkowej, do nauki lub przygotowania się do zawodu
 - 4) przeproszenia pokrzywdzonego
 - 5) powstrzymania się od nadużywania alkoholu lub używania innych środków odurzających
 - 6) poddania się terapii uzależnień
 - 7) poddania się terapii, w szczególności psychoterapii lub psychoedukacji
 - 8) uczestnictwa w oddziaływaniach korekcyjno-edukacyjnych
 - 9) powstrzymania się od przebywania w określonych środowiskach lub miejscach
 - 10) powstrzymania się od kontaktowania się z pokrzywdzonym lub innymi osobami w określony sposób lub zbliżania się do pokrzywdzonego lub innych osób
 - 11) opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym
 - 12) inne, jakie?
21. Podstawa prawna orzeczenia świadczenia pieniężnego ...
22. Kwota świadczenia pieniężnego ...
23. Podstawa prawna orzeczenia nawiązki ...
24. Kwota nawiązki ...
25. Kwota kosztów sądowych przeniesionych na Skarb Państwa:
26. Kwota kosztów sądowych, które ma pokryć skazany:
27. Kwota zabezpieczenia majątkowego w postępowaniu głównym:

II. CHARAKTERYSTYKA SKAZANEGO I POKRZYWDZONEGO

28. Płeć skazanego:
- 1) kobieta
 - 2) mężczyzna
29. Data urodzenia:
30. Obywatelstwo
- 1) polskie

2) inne [zapisz jakie w komentarzu, też jeżeli podwójne]

31. Miejscowość zamieszkania skazanego:

- 1) wieś
- 2) miasto do 10 000 mieszkańców
- 3) miasto pow. 10 000 do 50 000 mieszkańców
- 4) miasto pow. 50 000 do 100 000 mieszkańców
- 5) miasto pow. 100 000 do 500 000 mieszkańców
- 6) miasto pow. 500 000 mieszkańców
- 7) brak danych

32. Wykształcenie skazanego:

- 1) podstawowe
- 2) zawodowe
- 3) średnie
- 4) wyższe
- 5) brak danych
- 6) inne, jakie?

33. Sytuacja zawodowa skazanego: (główny wybór)

- 1) pracuje na stałe
- 2) pracuje dorywczo
- 3) w ogóle nie pracuje
- 4) uczy się/studiuje
- 5) emeryt/rencista
- 6) inaczej, jak?

34. Dochody skazanego (przeciętnie miesięcznie netto w zł):

35. Ile osób sprawca ma na utrzymaniu:

36. Stan cywilny sprawcy:

- 1) kawaler/panna/wolny
- 2) konkubent/konkubina
- 3) żonaty/mężatka
- 4) rozwodnik/rozwódka
- 5) wdowa/wdowiec
- 6) inaczej, jak?

37. Problemy dotyczące sprawcy:

- 1) zła sytuacja majątkowa
- 2) zła sytuacja mieszkaniowa
- 3) nadużywanie alkoholu
- 4) używanie narkotyków

- 5) przestępczość
 - 6) bezrobocie
 - 7) zaburzenia osobowości
 - 8) choroba psychiczna
 - 9) ciężka przewlekła choroba, niepełnosprawność fizyczna
 - 10) zachowania agresywne, stosowanie przemocy
 - 11) brak problemów
 - 12) inne, jakie?
38. Czy sprawca był uprzednio karany
- 1) Tak
 - 2) Nie
 - 3) Brak danych
39. /Jeżeli tak/ Ile razy sprawca był uprzednio karany:
40. Za jakie czyny był karany? (wybór wielokrotny na podstawie karty karnej)
- 1) przestępstwa przeciwko życiu i zdrowiu (148-162 k.k.)
 - 2) przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji (art. 173-180a k.k.)
 - 3) przestępstwa przeciwko wolności (189-193 k.k.)
 - 4) przestępstwa przeciwko wolności seksualnej i obyczajności (197-205 k.k.)
 - 5) art. 207 k.k.
 - 6) art.209 k.k.
 - 7) przeciwko czci i nietykalności cielesnej (212-217a k.k.)
 - 8) przeciwko działalności instytucji publicznych i samorządu terytorialnego (222-231b k.k.)
 - 9) przestępstwa przeciwko mieniu (278-295 k.k.)
 - 10) z ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii
 - 11) inne, jakie?
 - 12) nie dotyczy
41. Data pierwszego skazania:
42. Data ostatniego skazania:
43. Był wcześniej karany (wielokrotne):
- 1) grzywną
 - 2) ograniczeniem wolności
 - 3) k.p.w. w zawieszeniu
 - 4) bezwzględną k.p.w.
 - 5) inaczej, jak?
 - 6) nie dotyczy
44. Postawa skazanego wobec skazania: ...
45. Wyjaśnienia skazanego co do spłacenia świadczenia / nawiązki: ...

POKRZYWDZONY

- 46. Ilu pokrzywdzonych (0 – brak):
- 47. Opis pokrzywdzonych/pokrzywdzonego:

III. POSTĘPOWANIE WYKONAWCZE

WEZWANIE

- 48. Data wezwania do spłacenia: ...
- 49. Czy jest odpowiedź skazanego na wezwanie:
 - 1) Tak (opis)
 - 2) Nie
- 50. Spłacanie należności (na wezwanie): ...
 - 1) Tak w pełni
 - 2) Częściowo (opis)
 - 3) Nie (opis)
- 51. Czy jest wniosek skazanego o rozłożenie należności na raty:
 - 1) Tak
 - 2) Nie
- 52. Czy należność została rozłożona na raty:
 - 1) Tak (opis)
 - 2) Nie
- 53. Czy po rozłożeniu należności na raty została ona spłacona:
 - 1) Tak w pełni
 - 2) Częściowo (opis)
 - 3) Nie (opis)

EGZEKUCJA KOMORNICZA

- 54. Czy jest wniosek do komornika o wszczęcie egzekucji / polecenie egzekucyjne:
 - 1) Tak
 - 2) Nie
- 55. Data wniosku do komornika/polecenia
- 56. Kwota opłaconej przez sąd zaliczki na czynności komornika:
- 57. Kwota ostatecznych kosztów komorniczych:
- 58. Kwota opłaconych kosztów komorniczych:
- 59. Wyegzekwowana przez komornika kwota:
- 60. Kwota została wyegzekwowana na podstawie:
 - 1) Wpłaty skazanego

- 2) Egzekucji z wynagrodzenia
 - 3) Egzekucji z rachunku bankowego
 - 4) Egzekucji z ruchomości
 - 5) Egzekucji z nieruchomości
 - 6) Egzekucja ze zwrotu podatku
 - 7) Egzekucji z innych źródeł, jakich?
 - 8) Nie dotyczy
61. Czy jest cofnięcie wniosku sądu/odwołanie polecenia egzekucyjnego:
- 1) Nie
 - 2) Tak, skazany wpłacił samodzielnie
 - 3) Tak, inna podstawa, jaka?
62. Data cofnięcia wniosku/odwołania polecenia:
63. Czy jest postanowienie komornika o uznaniu egzekucji za bezskuteczną:
- 1) Tak
 - 2) Nie
64. Data postanowienia komornika o uznaniu egzekucji za bezskuteczną:
65. Sposób zakończenia postępowania egzekucyjnego:
- 1) Wyegzekwowanie całości – wpłata na konto komornika
 - 2) Wyegzekwowanie całości – w wyniku egzekucji
 - 3) Wyegzekwowanie części – wpłata na konto komornika
 - 4) Wyegzekwowanie części – w wyniku egzekucji
 - 5) Uznanie egzekucji za całkowicie bezskuteczną
 - 6) Inaczej, jak?
66. Data zakończenia postępowania egzekucyjnego:

PO EGZEKUCJI KOMORNICZEJ

67. Reakcja sądu na efekty egzekucji:

.....
.....

68. Czy jest wniosek o umorzenie należności:

- 1) Tak
- 2) Nie

69. Czy należność została umorzona:

- 1) Tak w całości (opis)
- 2) Tak w części (opis)
- 3) Nie

70. Data postanowienia o umorzeniu należności:

71. Czy miało miejsce:

- 1) Odwieszenie zawieszzonego postępowania
- 2) Odwieszenie zawieszzonej kary pozbawienia wolności
- 3) Zamiana kary grzywny
- 4) Zamiana kary ograniczenia wolności

72. Data zakończenia sprawy NF:

73. DODATKOWE UWAGI DO SPRAWY

.....

.....

.....