NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

KFP.430.4.2026

Nr ewid. 10/2026/P/24/009/KFP

Informacja o wynikach kontroli

DZIAŁANIA KOMISJI NADZORU FINANSOWEGO, PROKURATORA KRAJOWEGO I MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI ORAZ JEDNOSTEK IM PODLEGŁYCH I NADZOROWANYCH NA RZECZ ZWALCZANIA NADUŻYĆ I PRZESTĘPSTW NA RYNKU FINANSOWYM

MISJĄ

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

p.o. Dyrektor Departamentu

Finansów i Spraw Publicznych

z upoważnienia

p.o. Wicedyrektor Departamentu

Dariusz Starnowski

/podpisano elektronicznie/

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Katarzyna Budnikowska

/podpisano elektronicznie/

Warszawa, sierpień 2026 r.

Najwyższa Izba Kontroli

ul. Filtrowa 57

02-056 Warszawa

+48 22 444 50 00

nik@nik.gov.pl

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ 4

1. Wprowadzenie 5

2. Ocena ogólna 8

3. Synteza 10

4. Rekomendacje 14

5. Ważniejsze wyniki kontroli 15

5.1. Urząd Komisji Nadzoru Finansowego 15

5.2. Ministerstwo Sprawiedliwości 37

5.3. Prokuratura Krajowa 60

6. Załączniki 78

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe 78

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych 84

6.3. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli 94

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

k.k. lub Kodeks karny	Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2025 r. poz. 383, ze zm.)
k.p.a. lub Kodeks postępowania administracyjnego	Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691)
k.p.c. lub Kodeks postępowania cywilnego	Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 1568, ze zm.)
k.p.k. lub Kodeks postępowania karnego	Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 46, ze zm.)
KNF lub Komisja	Komisja Nadzoru Finansowego
nadużycie na rynku finansowym	Bezprawne działania lub zaniechania w szczególności naruszające uczciwość, przejrzystość i zaufanie do rynku finansowego
PNB	Pion Nadzoru Bankowego w UKNF
PNK	Pion Nadzoru Kapitałowego w UKNF
PNU	Pion Nadzoru Ubezpieczeniowego w UKNF
postępowanie wyjaśniające	Postępowanie, o którym mowa w rozdziale 2a (art. 18a i n.) ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym.
rynek finansowy	Rynek, o którym mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym obejmujący m.in. rynek kapitałowy, rynek bankowy, rynek ubezpieczeniowy.
rynek kapitałowy	Rynek, który obejmuje przede wszystkim rynek papierów wartościowych (tj. m.in. akcji, obligacji oraz certyfikatów inwestycyjnych) i innych instrumentów finansowych oraz rynek usług świadczonych przez fundusze inwestycyjne i inne instytucje wspólnego inwestowania.
UKNF	Urząd Komisji Nadzoru Finansowego
u.p.b. lub ustawa Prawo bankowe	Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 2026 r. poz. 38)
ustawa o nadzorze nad rynkiem finansowym	Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 640, ze zm.)

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy Komisja Nadzoru Finansowego, Prokurator Krajowy i Minister Sprawiedliwości oraz jednostki im podległe i nadzorowane podejmowały rzetelne i prawidłowe działania w celu zwalczania nadużyć i przestępstw na rynku finansowym?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

Czy Komisja Nadzoru Finansowego, Prokurator Krajowy i Minister Sprawiedliwości rzetelnie i prawidłowo współpracowały ze sobą na rzecz zwalczania nadużyć, w tym przestępczości na rynku finansowym?

Czy Komisja Nadzoru Finansowego, Przewodniczący KNF i zapewniający ich obsługę Urząd Komisji Nadzoru Finansowego prawidłowo i rzetelnie prowadziły działania na rzecz zwalczania nadużyć, w tym przestępstw na rynku finansowym?

Czy Prokurator Krajowy i Minister Sprawiedliwości oraz jednostki zapewniające ich obsługę podejmowały prawidłowe i rzetelne działania na rzecz zwalczania nadużyć, w tym przestępczości na rynku finansowym?

Jednostki kontrolowane

1. Ministerstwo Sprawiedliwości
2. Urząd Komisji Nadzoru Finansowego
3. Prokuratura Krajowa

Kontrola planowa P/24/009 Działania Komisji Nadzoru Finansowego, Prokuratora Krajowego i Ministra Sprawiedliwości oraz jednostek im podległych i nadzorowanych na rzecz zwalczania nadużyć i przestępstw na rynku finansowym została przeprowadzona z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli.

Celem kontroli było zbadanie, czy wymienione w tytule kontroli podmioty podejmowały rzetelne i prawidłowe działania w celu zwalczania nadużyć, w tym przestępstw na rynku finansowym. Nadużycia na rynku finansowym w ramach kontroli zostały zdefiniowane jako bezprawne zachowania (działania lub zaniechania) na tym rynku dotyczące przede wszystkim czynów zabronionych określonych w przepisach ustaw, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym.

Kontrolą objęto działania:

- Komisji Nadzoru Finansowego, która sprawuje nadzór nad rynkiem finansowym a celem tego nadzoru jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania tego rynku, jego stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości, zaufania do rynku finansowego, a także zapewnienie ochrony interesów uczestników tego rynku również poprzez rzetelną informację dotyczącą funkcjonowania rynku;
- Prokuratora Krajowego, który jest prokuratorem przełożonym prokuratorów Prokuratury Krajowej oraz prokuratorów pozostałych powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury. Prokuratura wykonuje zadania w zakresie ścigania przestępstw oraz stoi na straży praworządności. Do zadań Prokuratury Krajowej, która zapewnia obsługę Prokuratora Krajowego należy m.in. prowadzenie i nadzorowanie postępowań przygotowawczych, sprawowanie nadzoru instancyjnego i służbowego nad postępowaniami prowadzonymi w prokuraturach regionalnych, koordynacja nadzoru służbowego nad postępowaniami przygotowawczymi prowadzonymi przez pozostałe jednostki organizacyjne prokuratury;

Okres objęty kontrolą

2020 r.–I połowa 2024 r.* z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie związanych z zakresem przedmiotowym kontroli

* W związku z realizacją działań kontrolnych również w 2025 r., wybrane informacje były aktualizowane (zgodnie ze stanem na rok 2025 lub 2026)

– Ministra Sprawiedliwości, który kieruje działem administracji rządowej – *sprawiedliwość* tj. działem obejmującym m.in. sprawy prokuratury i sądownictwa. Biorąc pod uwagę powyższe, zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy o działach administracji rządowej Minister Sprawiedliwości jest obowiązany do inicjowania i opracowywania polityki Rady Ministrów w stosunku do działu *sprawiedliwość*, a także przedkładania w tym zakresie inicjatyw, projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów. Ponadto Minister Sprawiedliwości zapewnia przygotowywanie projektów kodyfikacji prawa karnego.

Kontrola została podjęta ze względu na obserwowaną relatywnie wysoką na tle innych krajów niechęć polskich gospodarstw domowych do inwestowania w instrumenty finansowe. Według danych Polskiego Funduszu Rozwoju, wartość aktywów finansowych ogółem gospodarstw domowych wyniosła na koniec II kwartału 2025 r. 3,6 bln zł. Depozyty i gotówka stanowiły 50,6% tych aktywów[1]. Świadczyło to o dużych zasobach pieniężnych, ale też o niskiej skłonności do inwestowania polskich gospodarstw domowych. Dla przykładu udział akcji notowanych w aktywach finansowych ogółem gospodarstw domowych wyniósł w II kwartale 2025 r. 3,4%, udział akcji nienotowanych 7,4% a udział innych udziałów kapitałowych 6,8%[2] wszystkich oszczędności. Wzrostowi zaufania do inwestowania nie służyły informacje o stwierdzonych nadużyciach na rynku finansowym.

W największej w ostatnich latach tzw. aferze GetBack pokrzywdzonych było ponad 9200 podmiotów (osób fizycznych i prawnych). Wartość wyrządzonej szkody szacowano wówczas na poziomie około 3 miliardów złotych[3]. NIK w odrębnych kontrolach oceniła negatywnie działania KNF i jej Urzędu wobec tej spółki oraz skuteczność realizacji przez Komisję Nadzoru Finansowego i jej Urząd celu nadzoru, określonego w art. 2 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym, jakim jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania rynku finansowego, jego stabilności, bezpieczeństwa, przejrzystości i zaufania do niego oraz ochrony uczestników tego rynku. NIK w niniejszej kontroli skupiała się na podejściu systemowym do zwalczania nadużyć.

---

1 https://pfr.pl/document/2781

2 Do innych udziałów kapitałowych zaliczono udziały w spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością, spółkach osobowych, spółdzielniach, towarzystwach ubezpieczeń wzajemnych. W przypadku emisji dokonanych przez nierezydentów do udziałów kapitałowych zaliczono wszystkie formy udziałów kapitałowych, które nie są wykazywane jako „Akcje notowane".

3 https://www.gov.pl/web/pr-warszawa/komunikat-dotyczacy-sledztw-zwiazanych-z-tzw-afera-getback

W ustawie o nadzorze nad rynkiem finansowym wprowadzony został podział rynku finansowego m.in. na rynki (segmenty rynku finansowego):

- bankowy (m.in. banki komercyjne i spółdzielcze);
- emerytalny (m.in. fundusze emerytalne);
- ubezpieczeniowy (m.in. zakłady ubezpieczeń);
- kapitałowy (m.in. emitenci, spółki publiczne, fundusze inwestycyjne, TFI[4], domy maklerskie);
- usług płatniczych (m.in. instytucje płatnicze);
- spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych.

W tej kontroli badania dotyczyły zapobiegania, identyfikacji i działań następczych wobec nadużyć na rynkach: kapitałowym, bankowym, ubezpieczeniowym i usług płatniczych, a także procesów legislacyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości w powyższych obszarach.

Kontrolę przeprowadzono z uwzględnieniem kryteriów legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

[4] Towarzystwa funduszy inwestycyjnych.

2. OCENA OGÓLNA

Nie wszystkie działania na rzecz przeciwdziałania i zwalczania nadużyć, w tym przestępstw na rynku finansowym podejmowane przez podmioty objęte kontrolą były rzetelne, prawidłowe i skuteczne

Komisja Nadzoru Finansowego, Prokurator Krajowy i Minister Sprawiedliwości podejmowali działania na rzecz przeciwdziałania i zwalczania nadużyć, w tym przestępstw na rynku finansowym, jednak nie wszystkie czynności były rzetelne, prawidłowe i skuteczne. Ponadto nieefektywna była współpraca pomiędzy tymi organami.

Na powyższą ocenę wpływ miały stwierdzone nieprawidłowości dotyczące w szczególności przewlekłości działań Komisji Nadzoru Finansowego oraz braku pełnego wykorzystania uprawnień nadzorczych, długotrwałości i niepełnej realizacji działań legislacyjnych Ministra Sprawiedliwości na rzecz przeciwdziałania nadużyciom i podniesienia skuteczności zwalczania nadużyć oraz braku analizy potrzeb kadrowych w Prokuraturze Krajowej, co znacząco utrudniało efektywne wykorzystanie zasobów kadrowych do zadań związanych ze zwalczaniem nadużyć na rynku finansowym.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że niewiele ponad ¼ zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa na rynku finansowym kierowanych przez Urząd Komisji Nadzoru Finansowego do prokuratury zakończyło się aktami oskarżenia. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli podniesieniu tego wskaźnika służyłaby ściślejsza współpraca UKNF i prokuratury w zakresie wymiany specjalistycznej wiedzy i doświadczeń. Pozwoliłaby ona także obu podmiotom na bardziej efektywne wykorzystanie posiadanych zasobów.

Tymczasem przez ponad dwa lata od daty obowiązywania stosownych przepisów pomiędzy Prokuratorem Krajowym, a Przewodniczącym KNF nie doszło do zawarcia porozumienia w celu określania zasad współpracy oraz przekazywania dokumentów i informacji, wskazanego w art. 17ca ust. 3 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym. Tym samym, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, nie wykorzystano w ten sposób możliwości poprawy sprawności realizacji zadań przez oba ww. podmioty.

Najwyższa Izba Kontroli jako pozytywne odnotowuje, że po przeprowadzonej przez NIK kontroli, podmioty kontrolowane podjęły działania na rzecz wypracowania skuteczniejszych zasad, metod i narzędzi przeciwdziałania i zwalczania przestępczości na rynku finansowym. Minister Sprawiedliwości w grudniu 2025 r. powołał *Zespół do spraw przeciwdziałania i zwalczania przestępczości na*

rynku finansowym[5], w którego skład weszli m.in. przedstawiciele: Ministra Sprawiedliwości, Prokuratora Krajowego i KNF. Zadaniem zespołu jest m.in. przygotowanie propozycji zmian w obszarze prawa karnego materialnego i procesowego oraz innych dziedzin prawa, mających na celu skuteczną walkę z przestępstwami wymierzonymi w rynek finansowy, w szczególności z oszustwami inwestycyjnymi oraz zaproponowanie zmian organizacyjnych, kadrowych i sprzętowych na szczeblu prokuratury, sądów i Policji.

[5] Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 grudnia 2025 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw przeciwdziałania i zwalczania przestępczości na rynku finansowym (Dz. Urz. Min. Sprawiedl. poz. 213).

3. SYNTEZA

Urząd Komisji Nadzoru Finansowego

W UKNF określono komórki organizacyjne właściwe w zakresie identyfikacji potencjalnych nadużyć na rynku finansowym i analizy zgłoszeń wskazujących na możliwość popełnienia takich nadużyć. W zbadanej próbie spraw stwierdzono, że sygnały wskazujące na możliwość nadużyć na rynku finansowym były przedmiotem stosownej analizy odpowiednich komórek organizacyjnych w UKNF.

Przypadki nieprawidłowych działań KNF/UKNF w związku z weryfikacją zgłoszeń

Nie we wszystkich przypadkach UKNF podejmował rzetelne działania w reakcji na zgłoszenia dotyczące potencjalnych nieprawidłowości na rynku finansowym. W UKNF nie wykorzystano w pełni uprawnień nadzorczych i nie dokonano rzetelnego ustalenia stanu faktycznego w zakresie zgłaszanych przypadków wprowadzania w błąd przy oferowaniu instrumentów finansowych. Ponadto w trzech z czterech zbadanych przypadków postępowania administracyjne były prowadzone dłużej niż było to niezbędne do załatwienia sprawy. [str. 18–27]

W sytuacjach, które wymagały uzyskania dodatkowych informacji, Przewodniczący KNF wszczynał postępowania wyjaśniające, aby ustalić, czy istniały przesłanki do wszczęcia postępowania administracyjnego lub złożenia zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, chociaż w jednej ze zbadanych spraw stwierdzono zbyt późne wszczęcie, a następnie zbyt późne wznowienie postępowania wyjaśniającego. Stwierdzone przypadki przewlekłości działań Urzędu, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, wpływały negatywnie na efektywność zwalczania nadużyć na rynku finansowym.

Mając na uwadze, że zgodnie z art. 18a-18j ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, postępowanie wyjaśniające umożliwia KNF wykorzystanie szerszego zbioru instrumentów (w tym o charakterze śledczym), niż w przypadku standardowych działań nadzorczych, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli zasadnym jest rozważenie zwiększenia liczby prowadzonych postępowań wyjaśniających, celem przekazywania prokuraturze pełniejszego materiału dowodowego. [str. 27–28]

W zbadanych przypadkach UKNF w sytuacji podejrzenia popełnienia przestępstw na rynku finansowym, kierował zawiadomienia do organów ścigania. Jednakże w jednym przypadku zawiadomienie takie zostało złożone po 6 latach od pozyskania zgłoszenia. Najwyższa Izba Kontroli nie widzi powodu dla zaprzestania podawania na Liście Ostrzeżeń Publicznych dat złożenia zawiadomień do prokuratury.

Umiarkowana skuteczność zgłoszeń kierowanych do prokuratury

Około 29% zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa na rynku finansowym kierowanych przez Urząd Komisji Nadzoru Finansowego do prokuratury zakończyło się aktami oskarżenia. Między KNF/UKNF a prokuraturą występują różnice w ocenach zgodności

z prawem określonych działań podmiotów na rynku finansowym. Poprawie tego wskaźnika i zwiększeniu efektywności działań służyłaby ściślejsza współpraca między tymi instytucjami. [str. 28–32]

Brak zawarcia porozumienia między Przewodniczącym KNF a Prokuratorem Krajowym

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowość polegającą na niezawarciu przez ponad dwa lata od wejścia w życie art. 17ca ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym w zmienionym brzmieniu, tj. od 29 września 2023 r.[6], porozumienia pomiędzy Przewodniczącym Komisji Nadzoru Finansowego, a Prokuratorem Krajowym określającego zasady współpracy oraz wymiany dokumentów i informacji, w tym chronionych na podstawie odrębnych ustaw, w zakresie niezbędnym do realizacji ustawowych zadań odpowiednio Komisji Nadzoru Finansowego lub Prokuratury. [str. 32–35]

Inne działania KNF/UKNF

Przewodniczący KNF korzystał z uprawnień pokrzywdzonego w sprawach o przestępstwa określone w art. 6 ust. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz z uprawnień prokuratora w postępowaniach cywilnych, w sprawach o których mowa w art. 6 ust. 1 ww. ustawy[7]. UKNF był zaangażowany w prace legislacyjne dotyczące rynku finansowego oraz realizował działania edukacyjne dla różnych grup odbiorców m.in. w ramach projektu CEDUR. Urząd identyfikował również problemy wpływające na skuteczność zwalczania nadużyć, w tym przestępstw na rynku finansowym. Wskazano, że kluczowym problemem wpływającym na skuteczność zwalczania przestępstw na rynku finansowym pozostaje niska wykrywalność przestępstw. Jako przyczyny wskazano m.in.: problemy kadrowe w organach ścigania, brak wypracowanych skutecznych metod wykrywczych, w szczególności w przypadku sprawców popełniających przestępstwa za pośrednictwem Internetu, zbyt długie prowadzenie postępowań przygotowawczych. [str. 35–45]

Przypadki nieprawidłowych działań w Ministerstwie Sprawiedliwości

Podejmowane przez Ministra Sprawiedliwości działania legislacyjne na rzecz zwalczania nadużyć, w tym przestępstw na rynku finansowym, były częściowo nierzetelne.

W okresie objętym kontrolą zrealizowano dwa projekty legislacyjne dotyczące zwalczania nadużyć, w tym przestępstw na rynku finansowym. Minister Sprawiedliwości podjął m.in. skuteczne działania legislacyjne celem nowelizacji przepisów k.c.[8] dotyczących wyzysku, służących zwiększeniu ochrony osób wyzyskiwanych, co Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie, jednak stwierdzono nieprawidłowości w zakresie publikacji dokumentów dotyczących prac nad projektem tej ustawy.

---

6 Porozumienie zostało zawarte 13 stycznia 2026 r.

7 W okresie objętym kontrolą Przewodniczący KNF składał wnioski o korzystanie z uprawnień pokrzywdzonego w 532 sprawach oraz korzystał z uprawnień prokuratora w 21 sprawach cywilnych.

8 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2025 r. poz. 1071, ze zm.).

Nieprawidłowości w zakresie prac legislacyjnych

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła ponadto nieprawidłowości w zakresie prowadzenia prac legislacyjnych nad pozostałymi badanymi projektami:

- działania podjęte w celu poprawy efektywności regulacji prawnych określających zasady odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary były w okresie od 2020 r. do 23 lutego 2022 r. przewlekłe;
- bez formalnej akceptacji osoby z Kierownictwa Ministerstwa Sprawiedliwości, a nawet dyrektora właściwego departamentu w Ministerstwie zakończono prace dotyczące uregulowania występku karnego odnoszącego się do funkcjonowania i tworzenia tzw. piramid finansowych;
- nie udzielono odpowiedzi na prośbę Pełnomocnika Ministra Finansów do spraw Strategii Rozwoju Rynku Kapitałowego zawartą w piśmie z dnia 23 czerwca 2023 r. przekazującym projekt przepisów dotyczących powołania *wyspecjalizowanego sądu rynku kapitałowego,* o którym mowa w Strategii Rozwoju Rynku Kapitałowego[9], oraz nie podjęto innych prac w celu precyzyjnego określenia rodzaju spraw, które miałyby być rozpoznawane przez ww. sąd. [str. 45–66]

Izba oceniła, że stwierdzone nieprawidłowości w ramach kontroli w Ministerstwie Sprawiedliwości świadczyły o niedostatecznych mechanizmach kontroli zarządczej w zakresie prowadzenia procesu legislacyjnego.

Potrzeba szerszego wykorzystania zasobów podległych jednostek organizacyjnych

Dodatkowo w ocenie Najwyższej Izby Kontroli Minister Sprawiedliwości powinien szerzej wykorzystywać zasoby podległych jednostek organizacyjnych, w szczególności Instytutu Ekspertyz Ekonomicznych i Finansowych w Łodzi oraz Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości w Warszawie do przeprowadzania szkoleń dla sędziów i prokuratorów w zakresie zwalczania nadużyć, w tym przestępstw na rynku finansowym. [str. 66–71]

Nieprawidłowości w działaniach związanych z koordynacją i nadzorem służbowym w Prokuraturze Krajowej

Również w Prokuraturze Krajowej, w okresie objętym kontrolą nie wszystkie zadania związane ze zwalczaniem nadużyć, w tym przestępstw na rynku finansowym były realizowane w sposób prawidłowy i rzetelny.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że w Prokuraturze Krajowej nie dokumentowano realizacji innych form zwierzchniego nadzoru służbowego[10]. Dodatkowo nie zostały opracowane i wdrożone wytyczne

---

[9] SRRK stanowi załącznik do uchwały nr 114 Rady Ministrów z dnia 1 października 2019 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Rynku Kapitałowego (M.P. poz. 1027).

[10] Formy zwierzchniego nadzoru służbowego określone w § 74 pkt 1 i 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 kwietnia 2016 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz. U. z 2025 r. poz. 753); dalej: Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury.

określające zasady prowadzenia i dokumentowania koordynacji postępowań dotyczących przestępstw na rynku finansowym, określające zadania koordynatorów na poszczególnych szczeblach prokuratury. [str. 71–78]

Brak analizy potrzeb kadrowych w Prokuraturze Krajowej

Izba stwierdziła również, że w Prokuraturze Krajowej nie przeprowadzono analiz potrzeb kadrowych na stanowiskach prokuratorskich w departamentach nadzorujących i koordynujących postępowania przygotowawcze dotyczące przestępstw na rynku finansowym oraz w podległych jednostkach organizacyjnych prokuratur prowadzących/ nadzorujących te postępowania. [str. 78–79]

Brak zgłoszenia odpowiednim organom postulatów legislacyjnych

W Prokuraturze Krajowej opracowano listę zagadnień, które utrudniały prowadzenie działań przez prokuratorów w zakresie zwalczania nadużyć na rynku finansowym i w zakresie których sformułowano postulaty legislacyjne, lecz nie zostały one, w okresie objętym kontrolą, poddane stosownym analizom i zgłoszone do odpowiednich ministrów celem zapoczątkowania rządowego procesu legislacyjnego ani do innych niż Rada Ministrów organów posiadających inicjatywę ustawodawczą. Dla przykładu wśród tych potrzeb wskazano wprowadzenie zmian ustawowych dotyczących dostępu prokuratorów do określonej ustawą Prawo bankowe tajemnicy bankowej. Podkreślono, że rozważenia wymaga wprowadzenie możliwości uzyskania dostępu do tajemnicy bankowej na podstawie postanowienia prokuratora, bez konieczności uzyskania uprzedniej zgody sądu okręgowego, co w znacznym stopniu wpłynęłoby na koncentrację materiału dowodowego, w szczególności we wstępnej fazie prowadzonego śledztwa czy dochodzenia, które co do zasady prowadzone jest w fazie *in rem* oraz przyspieszyłoby prowadzenie postępowań przygotowawczych. Działania legislacyjne w tym zakresie zostały już podjęte przez Ministra Finansów i Gospodarki[11]. [str. 79–85]

Inne nieprawidłowości w Prokuraturze Krajowej

Prokurator Krajowy nie prowadził badań oraz – poza wskazaniem przedstawicieli do rady naukowej Instytutu Ekspertyz Ekonomicznych i Finansowych w Łodzi - nie współpracował z podmiotami systemu szkolnictwa wyższego i nauki[12]. Dodatkowo w badanym okresie w Prokuraturze Krajowej przedmiotem audytu wewnętrznego nie były objęte działania na rzecz zwalczania nadużyć na rynku finansowym. Wspomniany wcześniej brak zawarcia porozumienia pomiędzy Przewodniczącym Komisji Nadzoru Finansowego a Prokuratorem Krajowym, określającego zasady współpracy oraz wymiany dokumentów i informacji, został uznany jako nieprawidłowość również w ramach kontroli w Prokuraturze Krajowej. [str. 85–88]

---

[11] https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-niektorych-ustaw-w-celu-rozwoju-rynku-finansowego-oraz-zwiekszenia-stabilnosci-finansowej-na-tym-rynku

[12] Podmioty, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1, 2 i 4-8 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2024 r. poz. 1571, ze zm.).

4. REKOMENDACJE

W związku z powołaniem przez Ministra Sprawiedliwości w dniu 16 grudnia 2025 r. *Zespołu do spraw przeciwdziałania i zwalczania przestępczości na rynku finansowym*[13], Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od formułowania szczegółowych rekomendacji. Wśród zadań *Zespołu* wskazano m.in. przygotowanie propozycji zmian w obszarze prawa karnego materialnego i procesowego oraz innych dziedzin prawa, mających na celu skuteczną walkę z przestępstwami wymierzonymi w rynek finansowy, w szczególności z oszustwami inwestycyjnymi oraz zaproponowanie zmian organizacyjnych, kadrowych i sprzętowych na szczeblu prokuratury, sądów i Policji, a także zaproponowanie rozwiązań mających na celu sprawniejsze pozyskiwanie opinii biegłych w sprawach dotyczących nadużyć na rynku finansowym.

Możliwe dodatkowe kierunki działań dostrzeżone przez NIK zostały przedstawione w wystąpieniach pokontrolnych przekazanych kierownikom jednostek kontrolowanych oraz zaprezentowane w następnym rozdziale Informacji o wynikach kontroli *Ważniejsze wyniki kontroli*. Dotyczyły one m.in. powołania wyspecjalizowanego sądu rynku kapitałowego, uregulowania zasad działalności tzw. firm (kancelarii) odszkodowawczych, wprowadzenia występku karnego odnoszącego się do funkcjonowania i tworzenia tzw. piramid finansowych, określenia przez Ministra Sprawiedliwości właściwości powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury w sprawach o kolejne poszczególne przestępstwa z rynku finansowego (przestępstwa inne niż określone w wyżej wymienionym rozporządzeniu z dnia 1 września 2016 r.), zapewnienia wczesnego identyfikowania i reagowania na nowe rozwiązania wykorzystywane w przestępczości finansowej, ukierunkowania analiz potrzeb kadrowych i działań następczych na zwiększenie skuteczności przeciwdziałania i zwalczania nadużyć na rynku finansowym.

[13] Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 grudnia 2025 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw przeciwdziałania i zwalczania przestępczości na rynku finansowym, (Dz. Urz. Ministra Sprawiedl. poz. 213).

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. URZĄD KOMISJI NADZORU FINANSOWEGO

5.1.1. PRZYGOTOWANIE ORGANIZACYJNE DO DZIAŁAŃ MONITORUJĄCYCH, ANALITYCZNYCH

Działania monitorujące i analityczne

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie Komisji Nadzoru Finansowego dokonywano zmian organizacyjnych mających służyć m.in. usprawnieniu działań monitorujących i analitycznych, w tym wykorzystaniu sygnałów zewnętrznych przekazywanych do UKNF. Wprowadzono m.in. regulacje dotyczące funkcjonowania Centralnego Rejestru Zgłoszeń (dalej: CRZ), w tym obowiązek oznaczania zgłoszenia wpływającego do UKNF, w systemie Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją (dalej: EZD), jako „Zgłoszenie CRZ" (w metadanych), co wiązało się z automatycznym wpisaniem zgłoszenia do CRZ. Rozwiązanie to miało zapewnić zgodność obu baz danych i kompletność CRZ. CRZ w odróżnieniu od EZD posiadał funkcje, pozwalające na przygotowywanie różnego rodzaju raportów w oparciu o wybrane kryterium (rodzaj podmiotu, rodzaj nadużycia itp.).

W wyniku kolejnych zmian w UKNF, od 1 kwietnia 2023 r., CRZ przestał być narzędziem obowiązkowym do używania i funkcjonował w UKNF jako system pomocniczy, który mógł być wykorzystywany do obsługi informacji o nieprawidłowościach i potencjalnych nieprawidłowościach dotyczących podmiotów działających na rynku finansowym.

Brak narzędzi do weryfikacji zgodności danych w rejestrach dotyczących zgłoszeń w Pionie Nadzoru Bankowego

W komórkach PNB zrezygnowano ze stosowania systemu CRZ do ewidencji zgłoszeń na rzecz systemu Borsuk łączącego poszczególne rejestry (dotyczące banków komercyjnych, banków spółdzielczych, spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, instytucji płatniczych, pośredników kredytowych, innych), na podstawie którego sporządzano statystyki. W okresie, w którym obowiązywało zarządzenie obligujące PNB do stosowania systemu CRZ i jednocześnie stosowano system BORSUK SKARGI, tj. od 1 września 2021 r. do 31 marca 2023 r., w systemie Borsuk występowało o 724 więcej wpisów niż w systemie CRZ. W UKNF nie wdrożono odpowiednich narzędzi do weryfikacji kompletności i poprawności zawartości rejestrów prowadzonych w ramach systemu Borsuk, co Najwyższa Izba Kontroli oceniła jako działanie nierzetelne.

W piśmie do Najwyższej Izby Kontroli z dnia 7 kwietnia 2026 r., Przewodniczący KNF wskazał, że wprowadzone zostaną odpowiednie zmiany w rejestrze Borsuk, które umożliwią, weryfikację czy rejestr ten prawidłowo uwzględnia wszystkie zgłoszenia zarejestrowane w EZD.

Dodatkowo, Przewodniczący KNF wskazał, że przeprowadzi analizę możliwości automatyzacji weryfikacji liczby zgłoszeń pomiędzy systemem EZD a systemem Borsuk i w przypadku stwierdzenia takiej możliwości uwzględni stosowną inicjatywę informatyczną w Planie Inicjatyw i Projektów Informatycznych na 2027 r.

Realizacja zadań związanych z identyfikacją nieprawidłowości występujących na nadzorowanych przez KNF segmentach rynku finansowego wspierana była przez narzędzia informatyczne, w tym służące do wykrywania potencjalnych nadużyć, oceny prawidłowości działalności podmiotów nadzorowanych lub dostarczania informacji, na podstawie których, w wyniku analizy, można wykrywać nieprawidłowości.

Identyfikacja potrzeb kadrowych w UKNF

W UKNF prowadzone były działania związane z identyfikacją potrzeb kadrowych zarówno w zakresie nowych zadań nakładanych na nadzór jak i w zakresie konieczności wzmocnienia obszarów już realizowanych. W badanym okresie od 2020 roku identyfikacja potrzeb kadrowych następowała każdorazowo przy realizacji prac związanych z przygotowaniem planów finansowych na kolejny rok kalendarzowy. Analiza dokonywana była w oparciu o informacje uzyskiwane od komórek organizacyjnych, które wskazywały zakres zadań wymagający wzmocnienia kadrowego. W latach 2020-2022 nastąpiło zwiększenie etatów, m.in. w komórkach realizujących zadania z zakresu monitoringu i analizy potencjalnych nadużyć na rynku finansowym.

Proces identyfikacji potrzeb kadrowych w UKNF nie uwzględniał dostatecznie potrzeby wsparcia procesów, w których występują długie terminy realizacji spraw

Najwyższa Izba Kontroli dostrzegła działania UKNF podejmowane w celu zapewnienia kadr odpowiednich do zadań związanych z nadzorem nad rynkiem finansowym. Jednak zdaniem Izby, proces identyfikacji potrzeb kadrowych w UKNF nie uwzględniał dostatecznie potrzeby wsparcia procesów, w których występują długie terminy realizacji spraw. W zbadanych przez Najwyższą Izbę Kontroli sprawach charakteryzujących się długim okresem ich prowadzenia, UKNF oprócz innych przesłanek usprawiedliwiał ich długotrwałość także występowaniem problemów kadrowych. Tego typu argumentacja UKNF dotyczyła przede wszystkim zbadanych spraw z rynku kapitałowego gdzie w próbie 35 zbadanych spraw[14] takie usprawiedliwienie długotrwałego ich rozpatrywania (nawet do 6 lat) przedstawione zostało w czterech przypadkach.. Szerzej nieprawidłowości te opisano w rozdziałach 5.1.2. *Weryfikacja informacji o potencjalnych nadużyciach* oraz 5.1.3 *Prowadzenie postępowań administracyjnych i wyjaśniających*.

W piśmie do Najwyższej Izby Kontroli z dnia 7 kwietnia 2026 r., Przewodniczący KNF wskazał, że analiza potrzeb kadrowych pod kątem wsparcia procesów związanych z zwalczaniem nadużyć na rynku

[14] Liczba 35 spraw dotyczy spraw, w których badano m.in. długotrwałość postępowania.

finansowym, w których występowały długie terminy realizacji spraw, nadal będzie podlegała szczególnej uwadze a działania zmierzające do optymalizacji sytuacji kadrowej we właściwych komórkach organizacyjnych UKNF, w celu umożliwienia sprawniejszej realizacji zadań, będą kontynuowane.

5.1.2. Weryfikacja informacji o potencjalnych nadużyciach

Istotnym źródłem sygnałów pozwalających na identyfikację nadużyć na rynku finansowym były wpływające do UKNF zgłoszenia o potencjalnych nieprawidłowościach na tym rynku. Były one rejestrowane w systemie EZD, a następnie były przekazywane przez pracowników Kancelarii Ogólnej UKNF do właściwego merytorycznie departamentu[15].

Brak pisemnych procedur postępowania ze zgłoszeniami w PNB i PNU

W PNB i PNU w okresie objętym kontrolą nie funkcjonowały pisemne procedury postępowania ze zgłoszeniami dotyczącymi podmiotów prowadzących działalność w tych sektorach rynku finansowego, a obsługa napływających zgłoszeń odbywała się zgodnie z wypracowywaną w tych pionach praktyką. W trakcie kontroli w obydwu pionach trwały prace nad przygotowaniem instrukcji postępowania ze zgłoszeniami o potencjalnych nieprawidłowościach w działalności podmiotów nadzorowanych. W PNK obowiązywały instrukcje, które dotyczyły procesów nadzorczych, w tym obsługiwania zgłoszeń na podmioty nadzorowane. W ramach instrukcji określono działania, jakie należy podjąć w związku wpływem do Urzędu zgłoszenia dotyczącego potencjalnego naruszenia przepisów.

W zbadanej próbie 35 spraw w związku ze zgłoszeniami i przypadkami zidentyfikowanymi przez UKNF jako noszącymi symptomy potencjalnych nadużyć na rynku finansowym stwierdzono, że co do zasady jednostki odpowiedzialne za rozpatrzenie zgłoszeń pozyskiwały dokumenty i informacje umożliwiające merytoryczne rozpoznanie sprawy, a w przypadku spraw dotyczących potencjalnych naruszeń w obrocie na rynku kapitałowym korzystały z dostępnych w UKNF danych o transakcjach na rynku papierów wartościowych oraz o inwestorach i wpływie sposobu przeprowadzania przez nich transakcji na kształtowanie się ceny instrumentu finansowego.

Nierzetelne działania w zakresie zgłaszanych przypadków wprowadzania klientów w błąd

UKNF nie ustalił w sposób rzetelny stanu faktycznego wobec zgłaszanych przypadków wprowadzania w błąd klientów nabywających instrumenty finansowe jednego z podmiotów.

W lipcu 2022 r. do UKNF zaczęły napływać zgłoszenia zawierające m.in. zarzuty związane z nieprawidłowościami w sposobie oferowania

[15] W PNB za pośrednictwem sekretariatu Pionu.

i sprzedaży konkretnych instrumentów finansowych, które mogły nosić znamiona tzw. missellingu.

W celu weryfikacji tych informacji w jednym z departamentów UKNF w styczniu 2023 r. przeprowadzono ponowną analizę materiałów, które zgromadzono podczas przeprowadzonej wcześniej kontroli. Wyniki analizy przedstawiono w raporcie z 30 stycznia 2023 r. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że przyjęte próby kontrolne nie mogły dostarczyć wystarczających dowodów do dokonania oceny sposobu oferowania i sprzedaży wskazanych instrumentów finansowych, ponieważ zagadnienia te nie mieściły się w zakresie przedmiotowym kontroli.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, podczas przygotowywania wskazanego wyżej raportu nie dokonano pełnej weryfikacji stanu faktycznego, gdyż nie pozyskano dostatecznych materiałów dla realizacji funkcji nadzorczych. Raport ten – mający na celu stwierdzenie, czy w procesie oferowania i sprzedaży wskazanych instrumentów finansowych mogło mieć miejsce wprowadzanie inwestorów w błąd lub też stosowanie praktyk wpływających na transparentność tego procesu – został sporządzony w oparciu o materiały, które nie były zbierane w tym celu, a sformułowanych na jego podstawie wniosków nie można uznać za wiarygodne, ponieważ UKNF nie zweryfikował u klientów tego podmiotu przebiegu kluczowego w tym procesie kontaktu bezpośredniego z pracownikami, podczas którego mogło dochodzić do tzw. missellingu. Przebieg tych spotkań nie był udokumentowany, gdyż nie było to wówczas wymogiem ustawowym. O przebiegu tych spotkań UKNF nie miał wiedzy, ponieważ weryfikował skrzynki mailowe i połączenia telefoniczne, na których ustalane były jedynie terminy spotkań lub dalsze szczegóły transakcji omawianych na spotkaniach bezpośrednich. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli ustaleniu charakteru kontaktów inwestorów z pracownikami omawianego podmiotu mogły służyć osobowe źródła dowodowe (np. wyjaśnienia inwestorów), które mogły być pozyskane przez UKNF w trakcie postępowania wyjaśniającego, co w znacznym stopniu mogłoby przyczynić się do zebrania w sposób kompleksowy i wszechstronny materiału dowodowego i właściwego ustalenia stanu faktycznego w tym zakresie.

W piśmie do Najwyższej Izby Kontroli z dnia 7 kwietnia 2026 r., Przewodniczący KNF wskazał, że UKNF podejmie odpowiednie działania nadzorcze w celu ponownej weryfikacji prawidłowości działalności omawianego podmiotu.

Przewlekłość działań UKNF w zbadanych przez Najwyższą Izbę Kontroli sprawach

W kolejnych dwóch zbadanych sprawach, Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowości polegające na przewlekłości działań UKNF. W jednej z tych spraw stwierdzono złożenie zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa określonego w art. 287 ust. 1 ustawy

o funduszach inwestycyjnych[16] (przestępstwa polegającego na wykonywaniu bez wymaganego zezwolenia działalności w zakresie lokowania w papiery wartościowe, aktywów osób fizycznych oraz osób prawnych, zebranych w drodze propozycji zawarcia umowy przez osoby działające w imieniu jednej ze spółek) po blisko 6 latach od wpływu do UKNF zgłoszenia w tym zakresie oraz po upływie ponad czterech i pół roku od wszczęcia postępowania wyjaśniającego w tej sprawie.

W UKNF wskazano m.in. na wysoki stopień skomplikowania sprawy oraz konieczność przeanalizowania obszernego materiału dowodowego. Podkreślono również, iż w związku z ogłoszeniem od dnia 14 marca 2020 r. stanu zagrożenia epidemicznego i z uwagi na treść art. 31za ust. 1 ustawy o COVID-19[17] ustawowo określony czas trwania postępowania wyjaśniającego został z mocy prawa zawieszony, a jego wznowienie nastąpiło po ponad dwóch latach.

Najwyższa Izba Kontroli nie zakwestionowała tego, że sprawa była skomplikowana i wymagała prowadzenia wielu analiz. Izba nie znalazła natomiast uzasadnienia do wszczęcia wyżej wymienionego postępowania wyjaśniającego po ponad roku od otrzymania zgłoszenia, oraz jego wznowienia po prawie dwóch i pół roku w okresie epidemii COVID-19[18].

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli w sposób przewlekły prowadzono również działania nadzorcze w sprawie innej spółki. W związku z potencjalnymi nieprawidłowościami w obrocie akcjami tej spółki otrzymano dwa zawiadomienia STOR[19]. Pierwszy raport UKNF w tej sprawie opracowany został po ponad roku od otrzymania pierwszego zawiadomienia STOR.

Po prawie dziewięciu miesiącach opracowano drugi raport w tej sprawie., którego treść w dużej mierze pokrywała się z treścią zawartą w poprzednim raporcie. Dodatkowo wskazano istotne okoliczności

---

[16] Ustawa z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (Dz. U. z 2026 r. poz. 60).

[17] Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID–19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 764). Art. 31za ust. 1 tej ustawy stanowi, iż w przypadku ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii bieg terminów do podjęcia przez Komisję Nadzoru Finansowego czynności, w tym czynności nadzorczych, terminów załatwiania spraw oraz terminów przewidzianych do wydania decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie albo wniesienia sprzeciwu nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu do dnia odwołania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, chyba że Komisja Nadzoru Finansowego wyda decyzję załatwiającą sprawę, dokona czynności, wyda decyzję lub postanowienie kończące postępowanie w sprawie albo wniesie sprzeciw.

[18] Odpowiednio stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2.

[19] STOR to powiadomienia przekazywane przez podmioty zobowiązane do wykrywania i powiadamiania organu nadzoru o podejrzanych transakcjach i zleceniach na rynku kapitałowym wskazujących na możliwość wykorzystania informacji poufnych lub manipulacji na rynku lub usiłowania dokonania tych czynności.

uzasadniające podejrzenie wykorzystania informacji poufnych przez wytypowanych inwestorów.

Uzasadnienie dla wszczęcia postępowania wyjaśniającego zostało zaakceptowane przez dyrektora właściwego departamentu po ponad ośmiu miesiącach od sporządzenia drugiego raportu. Postępowanie wyjaśniające w tej sprawie wszczęte zostało po ponad roku od sporządzenia powyższego uzasadnienia.

Z wyjaśnień uzyskanych w UKNF wynikało, że wydłużony czas prowadzenia sprawy wynikał m.in. z problemów kadrowych związanych z dużą rotacją pracowników oraz trudności w zatrudnieniu pracowników o odpowiednich kwalifikacjach, co wpływało na ciągłość prowadzonych działań.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę, że przewlekłe działania Urzędu mogą wpłynąć negatywnie na skuteczność późniejszego ścigania potencjalnych przestępstw w tym zakresie.

5.1.3. Prowadzenie postępowań administracyjnych i wyjaśniających

Zasady prowadzenia postępowań administracyjnych w UKNF

Zasady wszczynania i prowadzenia postępowań administracyjnych podlegały regulacjom Kodeksu postępowania administracyjnego. W UKNF obowiązywały także wewnętrzne procedury stworzone w celu ułatwienia pracownikom tego urzędu wszczynania i prowadzenia postępowań administracyjnych.

W okresie od 1 stycznia 2020 r. do 30 czerwca 2024 r. w UKNF prowadzono 654[20] postępowania administracyjne w przedmiocie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub innej sankcji z czego 85 zostało wszczętych przed 2020 r. Spośród ww. postępowań administracyjnych 424 prowadzonych było w I instancji, a 230 w II instancji. W 544 przypadkach nałożono kary, a 110 postępowań zostało umorzonych w całości albo w części, z czego 74 w I instancji a 36 w II instancji. Postępowania administracyjne w I instancji[21] trwały średnio 16 miesięcy, najkrótsze mniej niż miesiąc, a najdłuższe blisko osiem lat. W II

[20] NIK przedstawiła oddzielnie liczbę postępowań dla I i II instancji. W tej liczbie nie uwzględniono postępowań prowadzonych wobec biur usług płatniczych (BUP), które zostały wszczęte przed 2020 r. a zakończyły się w 2021 r. ze względu na ich brak istotnego znaczenia dla bezpieczeństwa rynku finansowego oraz z uwagi na depenalizację z dniem 1 stycznia 2020 r. obowiązku przekazywania raportów kwartalnych przez BUPy, którego niewypełnienie było powodem wszczynania przez UKNF postępowań w sprawie nałożenia kary.

[21] Zarówno w odniesieniu do postępowań administracyjnych prowadzonych w I jak i II instancji uwzględniono tylko postępowania, które zakończyły się w okresie objętym kontrolą.

instancji postępowania trwały średnio około jednego roku, z tego najkrótsze półtora miesiąca, a najdłuższe blisko pięć i pół roku.

Przewlekłe prowadzenie postępowań administracyjnych przez KNF

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że trzy z czterech postępowań administracyjnych objętych badaniem były prowadzone przewlekle, co zostało ocenione jako działanie nierzetelne.

W przypadku pierwszego postępowania administracyjnego wystąpiły cztery okresy trwające łącznie ponad 15 miesięcy, w których KNF nie formułowała wezwań do strony, ani nie podejmowała innych działań w celu zgromadzenia materiału dowodowego

W trakcie prowadzenia postępowania w II instancji przez ponad rok[22], poza wyznaczaniem kolejnych terminów na załatwienie sprawy KNF nie formułowała wezwań do strony ani nie podejmowała innych działań w celu zgromadzania materiału dowodowego.

W trakcie trwania drugiego z postępowań administracyjnych objętych szczegółową analizą, w I instancji wystąpiły dwa okresy trwające łącznie ponad 2 lata, w których nie prowadzono korespondencji mającej na celu zgromadzenie materiału dowodowego.

W przypadku trzeciego zbadanego przez Najwyższą Izbę Kontroli postępowania administracyjnego, ustalono że w jego toku wystąpiły cztery okresy o łącznej długości wynoszącej ponad 2,5 roku, w tym jeden trwający blisko półtora roku, w których KNF działała opieszale i nie formułowała wezwań do strony ani nie podejmowała innych działań celem zebrania materiału dowodowego, a jedynie wyznaczała kolejne terminy do załatwienia sprawy. Całe postępowanie administracyjne od jego wszczęcia do zawarcia układu 27 września 2024 r. trwało ponad 3 lata i 3 miesiące.

W wyjaśnieniach otrzymanych w UKNF podkreślono, że prowadzenie postępowania administracyjnego nie polega jedynie na wymianie korespondencji, gdyż dominują w nim inne czasochłonne czynności np. konsultacje prawne i analiza gromadzonego sukcesywnie materiału dowodowego.

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje tego, że prowadzenie postępowania administracyjnego nie polega jedynie na wymianie korespondencji pomiędzy organem administracji, a stroną postępowania. Izba zwróciła jednak uwagę, że postępowania administracyjne powinny być prowadzone w sposób efektywny poprzez wykonywanie czynności

[22] Było to 388 dni kalendarzowych.

w stosunkowo niedużym odstępie czasu, a wewnętrzne konsultacje prawne nie powinny być nadmiernie wydłużone.

Zasady prowadzenia postępowań wyjaśniających w UKNF

W celu ustalenia, czy istnieją podstawy do wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie naruszenia przepisów prawa w zakresie podlegającym nadzorowi Komisji lub do złożenia zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa określonego w ustawach, o których mowa w art. 1 ust. 2[23], zgodnie z art. 18a ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, Przewodniczący KNF może zarządzić przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego.

Zgodnie z wyjaśnieniami otrzymanymi w UKNF, postępowania wyjaśniające wszczynane są w szczególności w przypadkach, w których dostrzega się konieczność wyjaśnienia, doprecyzowania pewnych okoliczności, zgromadzenia materiałów lub uzyskania oświadczeń od osób, co do których nie ma podstawy prawnej uzyskania ich bez wszczęcia postępowania wyjaśniającego, a przewiduje się, że będą one pomocne w wyjaśnieniu wszelkich wątpliwości. Przesłankami, które były brane pod uwagę do wydania zarządzenia przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, były między innymi:

- wysoki poziom istotności sprawy,
- potrzeba pozyskania dodatkowych narzędzi do zdobycia materiałów dowodowych (w szczególność konieczność: odebrania wyjaśnień lub oświadczeń i zabezpieczenia nośnika informacji lub dokumentu oraz pozyskania wykazu połączeń telefonicznych lub innych przekazów informacji),
- potrzeba skierowania zapytań do osób fizycznych czy podmiotów trzecich, w stosunku do których, w toku prowadzonych czynności sprawdzających, nie byłoby takiej możliwości.

W okresie objętym kontrolą Przewodniczący KNF zarządził przeprowadzenie 81 postępowań wyjaśniających w tym w ramach sektora: kapitałowego – 63, bankowego – 16, ubezpieczeniowego – dwa.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli zasadnym jest rozważenie zwiększenia liczby prowadzonych postępowań wyjaśniających, o których mowa w art. 18a ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym celem przekazywania prokuraturze pełniejszego materiału dowodowego.

[23] W art. 1 ust. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym wskazane są ustawy regulujące sprawowanie nadzoru nad rynkiem finansowym obejmującym m.in. nadzór: bankowy, emerytalny, ubezpieczeniowy, nad rynkiem kapitałowym, nad instytucjami płatniczymi, nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi.

5.1.4. SKŁADANIE ZAWIADOMIEŃ DO PROKURATURY ORAZ PODAWANIE DO PUBLICZNEJ WIADOMOŚCI NARUSZEŃ PRZEZ PODMIOTY FUNKCJONUJĄCE NA RYNKU FINANSOWYM

Statystyki dotyczące zawiadomień kierowanych przez UKNF do prokuratury

W okresie objętym kontrolą UKNF przekazał do prokuratury 525 zawiadomień o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa na rynku finansowym. Ze 161 spraw zakończonych, prokuratura umorzyła lub odmówiła wszczęcia postępowania przygotowawczego w 115 sprawach, a w pozostałych 46 sformułowała akt oskarżenia. Oznacza to, że około 29% zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa na rynku finansowym skierowanych przez UKNF zakończyło się aktami oskarżenia.

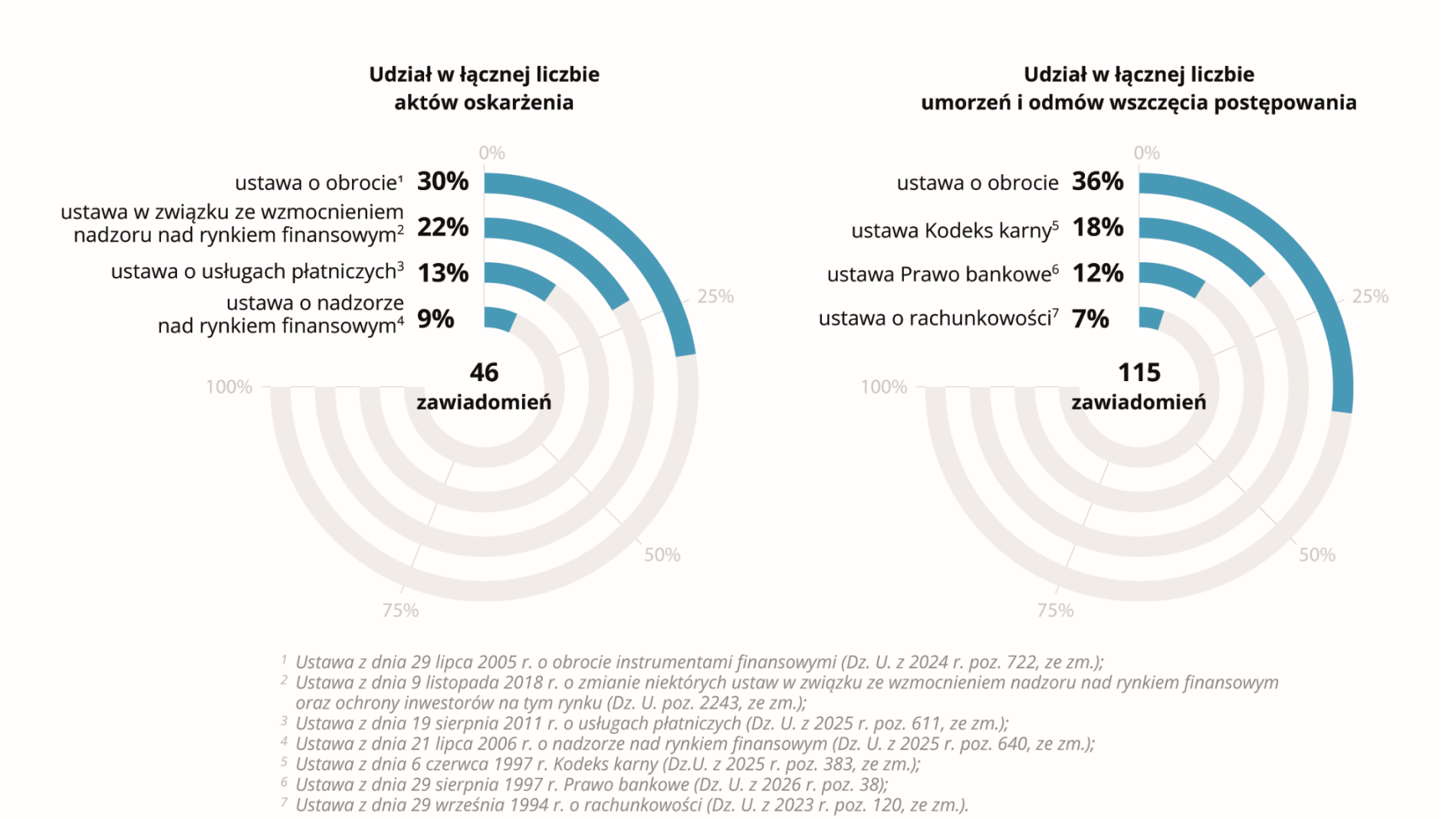
Umiarkowana skuteczność zawiadomień kierowanych przez UKNF do prokuratury

Przewodniczący KNF wskazał w trakcie kontroli, że dostrzega konieczność zwiększenia efektywności zwalczania przestępczości na rynku finansowym. Podkreślił jednocześnie, że należy dążyć do modelu, gdzie nie tylko reakcja sankcyjna, w tym karna jest stanowcza i szybka, ale też takiego, w którym sprawność działania instytucji publicznych maksymalizuje szansę na zabezpieczenie i odzyskanie środków utraconych w wyniku przestępstwa. Jednak, jak wskazał Przewodniczący KNF, osiągnięcie optymalnego docelowego modelu w tym zakresie może wymagać głębokich zmian o charakterze systemowym, obejmujących nie tylko prawo karne. Przewodniczący KNF podkreślił celowość maksymalnego wykorzystania dostępnych już dziś form zacieśniania współpracy pomiędzy UKNF a prokuraturą i innymi organami ścigania. W szczególności jako zasadne uznał wypracowanie metodyki współpracy UKNF z organami ścigania, w szczególności z Prokuraturą, w sprawach, w których Przewodniczącemu KNF przysługują uprawnienia pokrzywdzonego, w tym określenia, jaki byłby główny cel i charakter aktywnego udziału pracowników UKNF reprezentujących Przewodniczącego KNF w postępowaniu karnym.

Najwyższa Izba Kontroli uważa za zasadne stanowisko Przewodniczącego KNF i przeprowadzenie przez UKNF we współpracy z właściwymi organami państwa dalszych analiz, w tym zakresie w celu zdefiniowania problemu i przedstawienia propozycji umożliwiających jego rozwiązanie.

Infografika nr 1

Podstawa prawna złożenia przez UKNF zawiadomień do prokuratury w podziale na zawiadomienia zakończone aktem oskarżenia oraz zakończone umorzeniem lub odmową wszczęcia postępowania



[1] *Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 722, ze zm.);*
[2] *Ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem nadzoru nad rynkiem finansowym oraz ochrony inwestorów na tym rynku (Dz. U. poz. 2243, ze zm.);*
[3] *Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych (Dz. U. z 2025 r. poz. 611, ze zm.);*
[4] *Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 640, ze zm.);*
[5] *Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. z 2025 r. poz. 383, ze zm.);*
[6] *Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 2026 r. poz. 38);*
[7] *Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.).*

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych UKNF.

Biorąc pod uwagę powyższe, Najwyższa Izba Kontroli jako pozytywne odnotowuje, że zdecydowano się podjąć działania na rzecz wypracowania skuteczniejszych zasad, metod i narzędzi działania. Minister Sprawiedliwości 16 grudnia 2025 r. powołał *Zespół do spraw przeciwdziałania i zwalczania przestępczości na rynku finansowym*[24]. Wśród zadań zespołu wskazano:

1) przygotowanie propozycji zmian w obszarze prawa karnego materialnego i procesowego oraz innych dziedzin prawa, mających na celu skuteczną walkę z przestępstwami wymierzonymi w rynek finansowy, w szczególności z oszustwami inwestycyjnymi;
2) zaproponowanie zmian organizacyjnych, kadrowych i sprzętowych na szczeblu prokuratury, sądów i Policji;
3) zaproponowanie rozwiązań mających na celu sprawniejsze pozyskiwanie opinii biegłych w sprawach, o których mowa w pkt 1;
4) zidentyfikowanie niezbędnych nakładów finansowych w sprawach określonych w pkt 1–3.

Lista Ostrzeżeń Publicznych

W ramach informowania opinii publicznej o zagrożeniach związanych z przestępstwami na rynku finansowym, KNF prowadzi Listę Ostrzeżeń Publicznych (dalej: LOP), o której mowa w art. 6b ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym. Na liście tej KNF publikuje informacje o złożonych przez Komisję zawiadomieniach o podejrzeniu popełnienia przestępstwa enumeratywnie wskazanego w art. 6b ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym i postępowaniach karnych dotyczących tych przestępstw prowadzonych z urzędu lub w wyniku zawiadomienia złożonego przez podmiot inny niż Komisja, w przypadku których Przewodniczący Komisji skorzystał z uprawnienia pokrzywdzonego w postępowaniu karnym.

Zaprzestanie publikowania na LOP informacji o dacie złożenia zawiadomienia

Od lutego 2023 r. do maja 2024 r. LOP publikowana na stronie internetowej KNF, poza informacjami wymaganymi treścią art. 6b ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym[25], zawierała m.in. także datę złożenia przez KNF zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Po tym okresie KNF zaprzestała publikowania informacji o dacie złożenia zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Zgodnie z wyjaśnieniami uzyskanymi w UKNF, powodem zaprzestania podawania tych informacji było to, że informacja o dacie rozstrzygnięcia zestawiona

---

[24] Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 grudnia 2025 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw przeciwdziałania i zwalczania przestępczości na rynku finansowym (Dz. Urz. Ministra Sprawiedl. poz. 213).

[25] W myśl art. 6b ust. 2, 5 i 6 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym LOP zawiera firmę (nazwę) podmiotu, w związku z działalnością którego złożone zostało zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa/prowadzone jest postępowanie karne, a w przypadku gdy podmiot ten prowadzi działalność pod innym oznaczeniem, do publicznej wiadomości podaje się także to oznaczenie i dane te uzupełnia się każdorazowo o wzmiankę o prawomocnej odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego albo o prawomocnym umorzeniu postępowania przygotowawczego, a w przypadku wniesienia aktu oskarżenia o wzmiankę o prawomocnym orzeczeniu sądu.

z datą skierowania zawiadomienia mogła być błędnie interpretowana przez odbiorców Listy ostrzeżeń publicznych KNF jako potwierdzenie, że podmiot jest „bezpieczny", bo sprawa została zakończona. W wyjaśnieniach uzyskanych w UKNF podkreślono, że każdorazowo informacje o dacie złożenia zawiadomienia oraz dacie rozstrzygnięcia są udostępniane odbiorcom listy w odpowiedziach na kierowane do UKNF zapytania.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia wyjaśnienia dotyczące zaprzestania podawania dat zawiadomień KNF/UKNF na Liście Ostrzeżeń Publicznych jako nieprzekonujące. Przede wszystkim dlatego, że Izba nie widzi powodu, dla którego dane dotyczące dat złożenia zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa miałyby powodować w odbiorcach przeświadczenie o tym, że podmiot jest „bezpieczny".

5.1.5. Współpraca z innymi podmiotami na rzecz zwalczania nadużyć na rynku finansowym

Inne działania związane ze zwalczaniem nadużyć na rynku finansowym

Przepisy art. 17 ust. 1 i 2 oraz art. 17ca ust. 1 i 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym stanowią o wymianie dokumentów i informacji, w tym ustawowo chronionych pomiędzy KNF / Przewodniczącym KNF a Narodowym Bankiem Polskim, Bankowym Funduszem Gwarancyjnym, Ubezpieczeniowym Funduszem Gwarancyjnym, Rzecznikiem Finansowym, ministrem właściwym do spraw instytucji finansowych, Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefem Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Szefem Krajowej Administracji Skarbowej, Generalnym Inspektorem Informacji Finansowej, Komendantem Głównym Policji, Komendantem Głównym Straży Granicznej, Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej oraz Prokuratorem Krajowym[26].

Reprezentujący KNF Przewodniczący KNF, do końca okresu objętego kontrola NIK zawarł porozumienia z podmiotami wskazanymi w art. 17 oraz art. 17ca ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, za wyjątkiem porozumienia z Prokuratorem Krajowym. Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę, że z Rzecznikiem Finansowym oraz ministrem właściwym do spraw instytucji finansowych Komisja Nadzoru Finansowego zawarła porozumienia określające zasady współpracy i przekazywania dokumentów i informacji, w tym ustawowo chronionych, dopiero

[26] W katalogu podmiotów wymienionych w przepisach art. 17ca ust. 1 i 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym Generalny Inspektor Informacji Finansowej figuruje od dnia 28 kwietnia 2021 r., a Prokurator Krajowy, Komendant Główny Straży Granicznej oraz Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej od dnia 29 września 2023 r. Ponadto ww. przepisy, w brzmieniu obowiązującym od dnia 19 lutego 2025 r., stanowią o wymianie dokumentów i informacji, w tym ustawowo chronionych także pomiędzy Przewodniczącym KNF a Ministrem Sprawiedliwości, Prokuratorem Generalnym.

odpowiednio 29 czerwca 2022 r. i 22 grudnia 2022 r., mimo iż przepis zobowiązujący do zawarcia ww. porozumień wszedł w życie jeszcze przed okresem objętym kontrolą, tj. 15 grudnia 2018 r.

Brak porozumienia o wymianie dokumentów i informacji pomiędzy Przewodniczącym KNF a Prokuratorem Krajowym

Pomiędzy Przewodniczącym KNF a Prokuratorem Krajowym do 30 czerwca 2024 r. nie doszło do zawarcia porozumienia w sprawie współpracy oraz przekazywania dokumentów i informacji, co było niezgodne z art. 17ca ust. 3 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym. Art. 17ca ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym w brzmieniu obowiązującym od 29 września 2023 r. stanowi m.in. o tym, że Przewodniczący Komisji przekazuje Prokuratorowi Krajowemu dokumenty i informacje, w tym chronione na podstawie odrębnych ustaw, w zakresie niezbędnym do realizacji ustawowych zadań prokuratury. Art. 17ca ust. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, w brzmieniu obowiązującym od 29 września 2023 r. stanowi m.in., iż Prokurator Krajowy przekazuje Przewodniczącemu Komisji dokumenty i informacje, w tym chronione na podstawie odrębnych ustaw, w zakresie niezbędnym do realizacji ustawowych zadań Komisji. Zgodnie z art. 17ca ust. 3 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym w celu określenia zasad współpracy oraz przekazywania dokumentów i informacji, w zakresie określonym w ust. 1 i 2, zawierane są odpowiednie porozumienia.

W ramach kontroli przeprowadzonej w UKNF wyjaśniono, że w pierwszej kolejności powinno zostać zawarte porozumienie z Ministrem Sprawiedliwości – Prokuratorem Generalnym jako naczelnym organem prokuratury. W wyjaśnieniach dodano, że porozumienia, o których mowa w art. 17ca ust. 3 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym nie warunkują wymiany informacji i dokumentów pomiędzy KNF a wymienionymi w tych przepisach organami i instytucjami. Przedstawiono również stanowisko, że przepisy art. 17ca ust. 1 i 2 stanowią wystarczającą podstawę prawną do współpracy i wymiany informacji, w tym chronionych ustawowo. Podkreślono, że porozumienia określają jedynie techniczne i organizacyjne warunki tej współpracy i nie warunkują jej prowadzenia.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli brak sformalizowanych zasad wskazuje, że nie wykorzystano w pełni dostępnych możliwości usprawnienia współpracy, a tym samym zwiększenia efektywność realizacji ustawowych zadań KNF i prokuratury. Ponadto zdaniem Najwyższej Izby Kontroli procedowana w 2024 r. nowelizacja art. 17ca ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym[27] (zakładająca rozszerzenie katalogu zawartego

[27] Rządowy projekt ustawy o podmiotach obsługujących kredyty i nabywcach kredytów (nr z Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów: UC5; druk Sejmu X kadencji: 765). Ustawa z dnia 20 grudnia 2024 r. o podmiotach obsługujących kredyty

w art. 17ca ust. 1 i 2 o Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego[28]) nie stała na przeszkodzie zawarciu ww. porozumienia z Prokuratorem Krajowym.

Zgodnie z informacjami dostępnymi na stronach internetowych Prokuratury Krajowej i Komisji Nadzoru Finansowego[29] 13 stycznia 2026 r. tj. po zakończeniu kontroli Najwyższej Izby Kontroli, Prokurator Krajowy oraz Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego podpisali porozumienie określające zasady współpracy oraz przekazywania dokumentów i informacji. W ww. informacjach zaznaczono, iż:

- celem zawartego porozumienia jest wzmocnienie współpracy pomiędzy Prokuratorem Krajowym a Przewodniczącym Komisji w zakresie wymiany informacji i dokumentów niezbędnych do realizacji ustawowych zadań prokuratury i KNF;
- porozumienie tworzy ramy dla sprawnego, bezpiecznego oraz zgodnego z przepisami prawa przekazywania danych, w tym informacji ustawowo chronionych;
- ze strony Prokuratora Krajowego porozumienie będzie realizował Prokurator Krajowy lub prokuratorzy regionalni, okręgowi i rejonowi, a ze strony Przewodniczącego KNF porozumienie będzie realizowane przez Przewodniczącego KNF lub przez jego Zastępców, Dyrektora Zarządzającego Pionem Prawno-Regulacyjnym w UKNF oraz dyrektorów trzech departamentów UKNF i ich zastępców.

Wymiana informacji z podmiotami wskazanymi w art. 17 i art. 17ca ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym

Wśród podmiotów, o których mowa w art. 17 i art. 17ca ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, w okresie objętym kontrolą NIK, najwięcej korespondencji wymieniono z Szefem Krajowej Administracji Skarbowej (541 przypadków) oraz Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (322 przypadki). W badanym okresie nie wymieniano informacji na podstawie art. 17ca ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym z Komendantem Głównym Straży Granicznej, Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej i Prokuratorem Krajowym. W UKNF przedstawiono jednak przykłady korespondencji KNF/UKNF z tymi podmiotami, prowadzonej na innej podstawie niż art. 17ca ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym.

---

i nabywcach kredytów (Dz. U. z 2025 r. poz. 146) weszła, co do zasady, w życie z dniem 19 lutego 2025 r.

[28] W uzasadnieniu do projektu ustawy o podmiotach obsługujących kredyty i nabywcach kredytów wskazano m.in., iż rozszerzenie katalogu podmiotów jest istotne ze względu na zakładane rozdzielenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego.

[29] https://www.gov.pl/web/prokuratura-krajowa/porozumienie-knf
https://www.knf.gov.pl/?articleId=96807&p_id=18

Przykład

Jako przykłady współpracy z podmiotami, z którymi nie wymieniano informacji na podstawie art. 17ca ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, UKNF przedstawił korespondencję KNF/UKNF: ze Strażą Graniczną o planowanych przekazaniach wartości pieniężnych, z Urzędem Komunikacji Elektronicznej w zakresie dotyczącym m.in.: problematyki zatrzymywania danych przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych w kontekście rozstrzygnięć Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, z Prokuraturą Krajową w zakresie dotyczącym gromadzenia materiału dowodowego w prowadzonych postępowaniach.

5.1.6. Korzystanie z uprawnień Przewodniczącego KNF realizowanych w postępowaniu karnym

Zasady korzystania przez Przewodniczącego KNF z uprawnień pokrzywdzonego w sprawach karnych

W myśl art. 6 ust. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym Przewodniczącemu KNF, na jego wniosek, przysługują uprawnienia pokrzywdzonego w sprawach: o przestępstwa określone w ustawach wymienionych w pkt 1 ww. przepisu (przestępstwa określone w ustawach regulujących sprawowanie nadzoru nad rynkiem finansowym) oraz o przestępstwa dotyczące czynów skierowanych przeciwko interesom uczestników rynku finansowego, pozostających w związku z działalnością podmiotów wykonujących działalność na tym rynku. Zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym w trakcie kontroli w UKNF, za czyny skierowane przeciwko interesom uczestników rynku finansowego uznać należy w szczególności takie zachowania, które są przejawem nadużywania przez podmiot działający na rynku finansowym uprzywilejowanej pozycji i godzą w wartości istotne dla uczestników rynku.

W wyjaśnieniach otrzymanych w UKNF poinformowano również, że w praktyce działalności UKNF, w toku postępowania karnego, uprawnienia pokrzywdzonego wykonywali w imieniu Przewodniczącego KNF jego pełnomocnicy, radcy prawni zatrudnieni w UKNF, którzy składali wnioski procesowe, uczestniczyli w czynnościach procesowych itp. To oni w toku danej sprawy podejmują decyzję o tym, z jakich uprawnień przysługujących Przewodniczącemu KNF jako pokrzywdzonemu lub oskarżycielowi posiłkowemu należy w danej sprawie skorzystać.

Przewodniczący KNF korzystał z uprawnień pokrzywdzonego zarówno w sprawach wszczętych z zawiadomienia UKNF, jak i zainicjowanych przez inne podmioty. W UKNF wyjaśniono, że w sprawach, w których zawiadomienie o możliwości popełnienia przestępstwa, o którym mowa w art. 6 ust. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, było kierowane

przez UKNF, pełnomocnicy Przewodniczącego KNF zazwyczaj[30] składali wniosek o umożliwienie korzystania z uprawnień pokrzywdzonego w postępowaniu karnym, a następnie, gdy w tych sprawach był wniesiony akt oskarżenia, składane było w imieniu Przewodniczącego KNF oświadczenie o działaniu w charakterze oskarżyciela posiłkowego. Wyjaśniono również, że co do zasady nie składano wniosków o działaniu w charakterze pokrzywdzonego w sprawach, w których powiadomienia[31] były kierowane do Generalnego Inspektora Informacji Finansowej.

W okresie objętym kontrolą Przewodniczący KNF składał wnioski o korzystanie z uprawnień pokrzywdzonego w 532 sprawach, w tym 50 sprawach karnych zainicjowanych przez inne podmioty i 482 sprawach zainicjowanych przez UKNF. Wśród ogólnej liczby tych spraw, w 52 sprawach Przewodniczący KNF występował w charakterze oskarżyciela posiłkowego.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie przyjętej próby do badania, zweryfikowała aktywność radców prawnych korzystających w imieniu Przewodniczącego KNF z uprawnień pokrzywdzonego. W sprawach, w których prokuratura wszczęła postępowania przygotowawcze, radcy prawni składali wnioski m.in. o zawiadamianie ich o terminach i miejscu podejmowanych w sprawie czynności, a także umożliwienie zapoznania się z treścią opinii biegłych i umożliwienie wzięcia udziału w przesłuchaniu biegłych lub o wyrażenie zgody na wgląd do akt sprawy i wykonanie ich fotokopii. Jedynie w dwóch z pięciu zbadanych spraw radcy prawni sporządzali oprócz KARP[32] także notatki z przeprowadzonych czynności. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli dobrą praktyką jest szczegółowe dokumentowanie czynności podejmowanych przez radców prawnych,

---

[30] Zgodnie z wyjaśnieniami otrzymanymi w UKNF, przed utworzeniem w marcu 2022 r. Departamentu Spraw Karnych , zdarzały się nieliczne sprawy, gdzie pomimo złożenia przez UKNF/KNF do prokuratury zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, Przewodniczący KNF nie składał wniosku o działaniu w charakterze pokrzywdzonego. Takie sytuacje miały miejsce wówczas, gdy przed sporządzeniem wniosku, do UKNF wpływało postanowienie o odmowie wszczęcia lub o umorzeniu postępowania karnego. W takim przypadku, mając na uwadze treść art. 306 § 1 pkt 2 i § 1a pkt 2 k.p.k., możliwym było złożenie zażalenia.

[31] Przepis art. 83 ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz. U. z 2025 r. poz. 644, ze zm.) stanowi m.in., iż jednostki współpracujące (tj. m.in. KNF) niezwłocznie powiadamiają Generalnego Inspektora Informacji Finansowej o podejrzeniu popełnienia przestępstwa prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu.

[32] Narzędziem służącym pomocniczo radcom prawnym działającym jako pełnomocnicy Przewodniczącego KNF była Karta Aktywności Radcy Prawnego (KARP),

działających jako pełnomocnicy Przewodniczącego KNF w sprawach karnych np. w formie dodatkowych notatek do KARP.

5.1.7. KORZYSTANIE PRZEZ PRZEWODNICZĄCE KNF Z UPRAWNIEŃ PROKURATORA W POSTĘPOWANIACH CYWILNYCH

Warunki i cele korzystania przez Przewodniczącego KNF z uprawnień prokuratora w postępowaniach cywilnych

W myśl art. 6 ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym w sprawach cywilnych wynikających ze stosunków związanych z uczestnictwem w obrocie na rynku finansowym albo dotyczących podmiotów wykonujących działalność na tym rynku Przewodniczącemu KNF przysługują uprawnienia prokuratora wynikające z przepisów ustawy Kodeks postępowania cywilnego[33]. Warunki i cele korzystania Przewodniczącego KNF z uprawnień prokuratora w postępowaniach cywilnych zostały przedstawione w uchwale nr 347/2019 Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 10 września 2019 r. w sprawie zasad i kryteriów oceny zasadności korzystania przez Przewodniczącego KNF z uprawnień prokuratora w sprawach cywilnych wynikających ze stosunków związanych z uczestnictwem w obrocie na rynku finansowym albo dotyczących podmiotów wykonujących działalność na tym rynku, oraz celów udziału Przewodniczącego KNF w postępowaniach cywilnych w takich sprawach.

W powyższej uchwale wskazano m.in., iż celami udziału Przewodniczącego KNF w postępowaniu cywilnym, w sprawach o których mowa w art. 6 ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, są:

1) zapewnienie prawidłowej praktyki oraz stosowania przepisów prawa rynku finansowego w sprawach o istotnym znaczeniu dla funkcjonowania i rozwoju tego rynku,
2) udzielanie pomocy prawnej i poparcie stanowiska podmiotów, które ze względu na brak niezbędnych środków, zarówno finansowych na prowadzenie postępowania, jak i środków dowodowych lub niezbędnej wiedzy, nie są w stanie należycie bronić swoich interesów w sprawach, w których występuje naruszenie przepisów prawa rynku finansowego,
3) udzielenie poparcia procesowego podmiotom, które zwracają się o to w związku z rażącym naruszeniem prawa przez podmiot nadzorowany, jeżeli udział Przewodniczącego KNF w postępowaniu może przyczynić się do istotnego przyśpieszenia lub ułatwienia rozstrzygnięcia sprawy,

[33] Przepis art. 7 k.p.c. stanowi m.in., iż prokurator może żądać wszczęcia postępowania w każdej sprawie, jak również wziąć udział w każdym toczącym się już postępowaniu, jeżeli według jego oceny wymaga tego ochrona praworządności, praw obywateli lub interesu społecznego. Stosownie do art. 60 k.p.c. prokurator może wstąpić do postępowania w każdym jego stadium; prokurator nie jest związany z żadną ze stron, może składać oświadczenia i zgłaszać wnioski, jakie uzna za celowe, oraz przytaczać fakty i dowody na ich potwierdzenie; prokurator może zaskarżyć każde orzeczenie sądowe, od którego służy środek odwoławczy.

oraz pozostaje w zgodzie z ustawowymi celami nadzoru nad rynkiem finansowym,

4) ochrona interesu uczestników rynku finansowego w sytuacjach, w których interes uczestników rynku finansowego jest tożsamy z interesem określonego podmiotu lub grupy podmiotów.

W powyższej uchwale ustalono również w sposób szczegółowy w jakich przypadkach wystąpienie przez Przewodniczącego KNF z żądaniem wszczęcia postępowania cywilnego oraz przystąpienie przez Przewodniczącego KNF do toczącego się postępowania cywilnego będzie uznawane za zasadne.

Statystyki dotyczące korzystania przez Przewodniczącego KNF z uprawnień prokuratora w postępowaniach cywilnych

W okresie objętym kontrolą Przewodniczący KNF korzystał z uprawnień prokuratora w 21 sprawach cywilnych, w tym 13 spraw dotyczyło rynku bankowego, a 8 spraw rynku kapitałowego. Większość, tj. 16 spraw cywilnych, w których Przewodniczący KNF uczestniczył w okresie objętym kontrolą, rozpoczęła się przed 2020 r. Od 2020 r. Przewodniczący KNF, korzystając z uprawnień prokuratora, przystąpił do pięciu postępowań cywilnych. W okresie objętym kontrolą Przewodniczący KNF nie żądał natomiast wszczęcia postępowania cywilnego w sprawach, o których mowa w art. 6 ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym. Jak wyjaśnił Zastępca Przewodniczącego KNF, w okresie objętym kontrolą NIK nie zmaterializowały się warunki do skorzystania przez Przewodniczącego KNF z uprawnienia prokuratorskiego do zainicjowania postępowania cywilnego.

Badanie NIK dotyczące korzystania przez Przewodniczącego KNF z uprawnień prokuratora w postępowaniach cywilnych

Spośród 21 spraw cywilnych, w ramach których Przewodniczący KNF korzystał z uprawnień prokuratora w okresie objętym kontrolą, NIK zbadała pięć spraw (w tym trzy wybrane w sposób celowy i dwie w sposób losowy). W przypadku dwóch ze zbadanych spraw zaangażowani w nie radcy prawni nie brali aktywnego udziału w postępowaniach. W odniesieniu do pierwszej ze zbadanych spraw, w UKNF wyjaśniono, że za skorzystaniem z uprawnień prokuratora przemawiały względy związane z zapewnieniem prawidłowej praktyki stosowania przepisów prawa. Dodano również, że w rzeczonym postępowaniu monitorowanie dotyczyło wszelkich pism procesowych, postanowień oraz wyroków sądów I i II instancji, które były doręczane Przewodniczącemu KNF i co do których nie stwierdzono rażących naruszeń prawa. W przypadku drugiej sprawy przystąpienie Przewodniczącego KNF do niej nastąpiło 19 stycznia 2023 r., już po zawieszeniu postępowania przez sąd 7 września 2022 r. Brak aktywności Przewodniczącego KNF w tej sprawie wynikał zatem z trwającego okresu zawieszenia postępowania.

5.1.8. INNE DZIAŁANIA NA RZECZ ZWALCZANIA NADUŻYĆ NA RYNKU FINANSOWYM

Działania UKNF na potrzeby rządowego procesu legislacyjnego

W okresie objętym kontrolą w UKNF podejmowane były działania na potrzeby rządowego procesu legislacyjnego w kontekście zwalczania nadużyć na rynku finansowym.

Pracownicy Urzędu byli zaangażowani m.in. w prace nad projektem ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem rozwoju rynku finansowego oraz ochrony inwestorów na tym rynku[34], które dotyczyły m.in.:

- liberalizacji ochrony tajemnicy zawodowej podyktowanej przede wszystkim wolą ułatwienia poszkodowanym inwestorom dochodzenia swoich roszczeń przed sądami powszechnymi[35];
- wprowadzenia sankcjonowanego administracyjną karą pieniężną[36] zakazu udostępniania informacji przez dany podmiot o działaniach podejmowanych wobec niego lub w zakresie mającym do niego zastosowanie w ramach nadzoru nad rynkiem finansowym, w tym m.in. o nadzorze sprawowanym przez Komisję wobec tego podmiotu, w celu wywołania przekonania, że produkty lub usługi oferowane przez ten podmiot są wolne od ryzyka albo poziom ryzyka jest znacząco niższy, lub że Komisja gwarantuje wywiązanie się tego podmiotu ze zobowiązań z tego tytułu[37];
- umożliwienia nałożenia przez KNF administracyjnej kary pieniężnej także na podmiot, któremu wygasło lub zostało cofnięte zezwolenie oraz na podmiot wykreślony z rejestru za naruszenie, którego dany podmiot dopuścił się we wcześniejszym okresie[38];
- poprawy efektywności postępowań wyjaśniających m.in. poprzez umożliwienie wszczęcia takiego postępowania jedynie na podstawie

---

[34] W efekcie prac nad rządowym projektem ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem rozwoju rynku finansowego oraz ochrony inwestorów na tym rynku (nr z Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów: UD235, dalej: projekt ustawy UD235; druk Sejmu IX kadencji: nr 3381) uchwalono ustawę z dnia 16 sierpnia 2023 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem rozwoju rynku finansowego oraz ochrony inwestorów na tym rynku (Dz. U. poz. 1723, ze zm.).

[35] W ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1161, ze zm.) został dodany art. 19a, w myśl którego na wniosek osoby fizycznej możliwe jest udostępnienie przez UKNF, przed wniesieniem pozwu w sprawie cywilnej i po uzyskaniu zgody sądu, informacji z protokołów kontroli zawierających opis stwierdzonych nieprawidłowości oraz ostatecznych decyzji administracyjnych zawierających informacje stanowiące tajemnicę zawodową w zakresie, o którym mowa w art. 19 ust. 1 tej ustawy.

[36] W przypadku braku zastosowania się do decyzji KNF nakazującej wykonanie zalecenia zaprzestania określonego sposobu posługiwania się daną informacją.

[37] Do ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym został dodany art. 11c.

[38] Do ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym został dodany art. 12a.

wiedzy o określonych okolicznościach, w przypadku gdy nie został zidentyfikowany podmiot, który potencjalnie dokonał naruszeń[39];

- zapewnienia ochrony klientom detalicznym, nabywającym obligacje, które nie zostały dopuszczone do obrotu na rynku regulowanym lub wprowadzone do alternatywnego systemu obrotu poprzez wprowadzenie ograniczenia kwotowego w zakresie wartości nominalnej takiej obligacji, która nie powinna być niższa niż 40.000 EUR[40];
- umożliwienia nałożenia na członków rady nadzorczej lub zarządu banku kary pieniężnej także po zakończeniu pełnienia ww. funkcji, jeżeli naruszenie miało miejsce w trakcie jej pełnienia[41];

Dodatkowo, w badanym okresie, pracownicy Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego brali udział w innych pracach legislacyjnych, w szczególności w pracach dotyczących:

- wprowadzenia przepisów mających na celu ochronę inwestorów detalicznych przed ryzykiem inwestowania w papiery dłużne banku mogące podlegać umorzeniu lub konwersji długu (bail-in)[42];
- wprowadzenia zmian do ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu oraz niektórych innych ustaw dotyczących m.in. poprawy wykrywania transakcji podejrzanych wykonywanych przy użyciu walut wirtualnych oraz ograniczenia wykorzystania anonimowych instrumentów przedpłaconych[43];
- działań ukierunkowanych na zlikwidowanie patologii udzielania pożyczek o charakterze lichwiarskim[44];
- wprowadzenia przepisów mających na celu ograniczenie szarej strefy rynku pożyczek lombardowych poprzez obowiązek rejestracji

---

[39] W ustawie o nadzorze nad rynkiem finansowym dodano oraz znowelizowano przepisy w Rozdziale 2a, w tym m.in. dodano ust. 1a w art. 18a.

[40] Do ustawy z dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach (Dz. U. z 2025 r. poz. 1667) został dodany art. 8a.

[41] Zmiana brzmienia ust. 2 w art. 141 ustawy Prawo bankowe.

[42] Prace nad rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji oraz niektórych innych ustaw (nr z Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów: UC23). W wyniku prac nad ww. projektem ustawy (druk Sejmu IX kadencji: nr 1164) została uchwalona ustawa z dnia 8 lipca 2021 r. o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1598, ze zm.).

[43] Prace nad rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu oraz niektórych innych ustaw (nr z Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów: UC24). W wyniku prac nad ww. projektem ustawy (druk Sejmu IX kadencji: nr 909) została uchwalona ustawa z dnia 30 marca 2021 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 815, ze zm.).

[44] Prace nad rządowym projektem ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania lichwie (nr z Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów: UD286). W wyniku prac nad ww. projektem ustawy (druk Sejmu IX kadencji: nr 1911) została uchwalona ustawa z dnia 6 października 2022 r. o zmianie ustaw w celu przeciwdziałania lichwie (Dz. U. poz. 2339, ze zm.).

działalności w prowadzonym przez KNF rejestrze przedsiębiorców wykonujących działalność lombardową[45].

Ponadto pracownicy UKNF, w trybie roboczym, uczestniczyli w pracach nad projektem nowelizacji przepisów, które zakładały powołanie wyspecjalizowanego sądu do prowadzenia spraw z zakresu rynku kapitałowego, którym byłby Sąd Okręgowy w Warszawie. Przedstawiony w trybie roboczym projekt obejmował w szczególności nowelizację ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych[46] oraz k.p.c.

Działania edukacyjne UKNF

W okresie objętym kontrolą pracownicy UKNF realizowali działania edukacyjne dla różnych grup odbiorców w związku z art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym[47]. Działania te realizowane były m.in. w ramach projektu Centrum Edukacji dla Uczestników Rynku – CEDUR, głównie w formie seminariów szkoleniowych. Ich odbiorcami byli przedstawiciele m.in.: podmiotów podlegających nadzorowi KNF, organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości oraz innych instytucji państwowych, instytucji ochrony praw nieprofesjonalnych uczestników rynku finansowego (w tym miejscy i powiatowi rzecznicy konsumentów). Prelegentami podczas wydarzeń CEDUR byli głównie pracownicy UKNF. Tematyka seminariów w zależności od grupy odbiorców dotyczyła m.in. bieżących kwestii związanych z nadzorem nad rynkiem finansowym, zmian w otoczeniu regulacyjnym, wykrywanych przestępstw na rynku finansowym, cyberzagrożeń.

Łączna liczba przeprowadzonych przez UKNF seminariów oraz webinariów w ramach CEDUR w okresie objętym kontrolą wyniosła 236, w tym 44 w 2020 r., 46 w 2021 r., 54 w 2022 r., 67 w 2023 r. oraz 25 w I półroczu 2024 r. Bezpośredni związek z tematyką kontroli tj. ze zwalczaniem nadużyć, w tym przestępstw na rynku finansowym, miało 117 seminariów/webinariów w tym 19 w 2020 r., 22 w 2021 r., 28 w 2022 r., 35 w 2023 r. oraz 13 w I półroczu 2024 r.

Działania UKNF dotyczące cyberbezpieczeństwa

Zespół Reagowania na Incydenty Bezpieczeństwa Komputerowego zorganizowany w UKNF (dalej: Zespół CSIRT KNF) podejmował działania w zakresie identyfikacji i przeciwdziałania nadużyciom ze strony cyberprzestępców na rynku finansowym. Do istotnych, identyfikowanych przez Zespół CSIRT KNF, zagrożeń ze strony cyberprzestępców należały

---

[45] Prace nad rządowym projektem ustawy o konsumenckiej pożyczce lombardowej (nr z Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów: UD362). W wyniku prac nad ww. projektem ustawy (druk Sejmu IX kadencji: nr 3071) została uchwalona ustawa z dnia 14 kwietnia 2023 r. o konsumenckiej pożyczce lombardowej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1111).

[46] Dz. U. z 2024 r. poz. 334, ze zm.

[47] W myśl art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym do zadań KNF należy podejmowanie działań edukacyjnych i informacyjnych w zakresie funkcjonowania rynku finansowego, jego zagrożeń oraz podmiotów na nim funkcjonujących w celu ochrony uzasadnionych interesów uczestników rynku finansowego.

między innymi ataki typu DDoS[48]. W celu przeciwdziałania tym zagrożeniom w UKNF opracowano i opublikowano zestaw dobrych praktyk, które szczegółowo opisują metody prewencji, wykrywania oraz reagowania na tego typu incydenty. Dodatkowo w odpowiedzi na zjawisko przestępczości w cyberprzestrzeni opracowane zostały także stanowiska „Security First" dotyczące cyberbezpieczeństwa.

Zagadnienie dotyczące działań UKNF w zakresie przeciwdziałania nadużyciom ze strony cyberprzestępców na rynku finansowym nie było objęte szczegółowym badaniem w ramach kontroli P/24/009.

Współpraca międzynarodowa UKNF

W ramach innych działań usprawniających przeciwdziałanie i zwalczanie nadużyć na rynku finansowym, Zastępca Przewodniczącego KNF wskazał również na wymianę informacji z zagranicznymi organami nadzoru w celu znalezienia najlepszych wzorców. W ramach tego działania zrealizowano 8 wizyt studyjnych, na podstawie których powstał raport z dnia 24 kwietnia 2023 r. pt. *Analiza porównawcza działalności nadzorczej uwzględniająca przykłady organów nadzoru z najbardziej rozwiniętych rynków europejskich*.

Zidentyfikowane przez KNF/UKNF problemy wpływające na skuteczność zwalczania nadużyć

W UKNF identyfikowano problemy wpływające na skuteczność zwalczania nadużyć, w tym przestępstw na rynku finansowym. Wskazano, że kluczowym problemem wpływającym na skuteczność zwalczania przestępstw na rynku finansowym pozostaje niska wykrywalność przestępstw. Jako przyczyny wskazano m.in.:

- brak wykwalifikowanej kadry (funkcjonariuszy i prokuratorów) posiadającej doświadczenie, kompetencje i specjalistyczną wiedzę z zakresu przestępstw popełnianych na rynkach finansowych oraz z zakresu mechanizmów rynkowych;
- brak wypracowanych, skutecznych metod wykrywczych, w szczególności w przypadku sprawców popełniających przestępstwa za pośrednictwem Internetu;
- brak właściwej identyfikacji skali zjawisk w przypadku przestępstw o dużym zasięgu (tj. np. piramid finansowych, przestępstw popełnianych za pośrednictwem internetowych platform inwestycyjnych), co skutkuje wyłącznie rozpoznaniem pojedynczych przypadków, a niejednokrotnie powielaniem czynności podejmowanych przez organy ścigania;
- zbyt długie prowadzenie postępowań przygotowawczych. Zwrócono uwagę, że przestępstwa na rynku finansowym często są popełniane za pośrednictwem urządzeń telekomunikacyjnych, kiedy niejednokrotnie istotna jest szybkość reakcji;

[48] Distributed Denial of Service – ataki, które mają na celu przeciążenie infrastruktury sieciowej i uniemożliwienie jej prawidłowego funkcjonowania.

- traktowanie przestępstw z zakresu rynku finansowego jak przestępstw powszechnych i przekazanie ich ścigania niewyspecjalizowanym i nieprzeszkolonym w tym zakresie funkcjonariuszom;
- brak wykorzystania dostępnych uprawnień ustawowych, m.in. w zakresie możliwości stosowania kontroli operacyjnej w sprawach z zakresu przestępstw popełnianych na rynku finansowym (art. 19 ust. 1 pkt 2b ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji[49].

5.2. Ministerstwo Sprawiedliwości

5.2.1. Prowadzenie działań legislacyjnych przez Ministra Sprawiedliwości

Działania legislacyjne na rzecz zwalczania nadużyć, w tym przestępstw na rynku finansowym

Minister Sprawiedliwości w okresie od 2020 r. do I połowy 2024 r. kierował działem administracji rządowej – sprawiedliwość[50] (który obejmuje m.in. sprawy sądownictwa i prokuratury[51]) i zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy o działach administracji rządowej oraz art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów[52] był obowiązany do inicjowania i opracowywania polityki Rady Ministrów w stosunku do działu, którym kieruje, a także przedkładania w tym zakresie inicjatyw, projektów założeń, projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów – na zasadach i w trybie określonych w Regulaminie pracy Rady Ministrów[53].

Zadania związane z prowadzeniem prac legislacyjnych (zapewnienie obsługi legislacyjnej i prawnej Ministra Sprawiedliwości oraz udział w pracach legislacyjnych) w okresie objętym kontrolą były realizowane przez komórki organizacyjne Ministerstwa Sprawiedliwości zgodnie z regulaminem organizacyjnym Ministerstwa Sprawiedliwości[54].

Projektami ustaw, wskazanymi przez Ministra Sprawiedliwości w obszarze działań legislacyjnych podjętych na rzecz zwalczania nadużyć, w tym przestępstw na rynku finansowym, były:

- dwa projekty ustaw zmieniające m.in. ustawę k.c., które w wyniku dalszych prac legislacyjnych zostały przedłożone na posiedzenie Rady

---

49 Dz. U. z 2025 r. poz. 636, ze zm.

50 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Sprawiedliwości z dnia: 18 listopada 2019 r. (Dz. U. poz. 2271), 28 listopada 2023 r. (Dz. U. poz. 2590), 18 grudnia 2023 r. (Dz. U. poz. 2723).

51 Art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2025 r. poz. 1275, ze zm.).

52 Dz. U. z 2025 r. poz. 780.

53 Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin Pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 poz. 806, ze zm.); dalej: Regulamin pracy RM.

54 Regulamin organizacyjny Ministerstwa Sprawiedliwości obowiązujący w kontrolowanym okresie stanowi załącznik do zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 11 czerwca 2018 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Sprawiedliwości (Dz. Urz. Min. Sprawiedl. poz. 187, ze zm.).

Ministrów oraz następnie wniesione do Sejmu, uchwalone i weszły w życie, procedowane na etapie rządowego procesu legislacyjnego pod nr UD111[55] i UD286[56];

- dwa projekty ustaw (*o działalności windykacyjnej i zawodzie windykatora* oraz *o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw*), których wpisy do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów (dalej: WPLiP RM) pod nr UD435 i UD395 uległy w listopadzie 2023 r. dezaktualizacji w związku z powołaniem nowej Rady Ministrów. Z kontynuacji prac w zakresie ww. regulacji zrezygnowano w drugiej połowie 2024 r.;
- dwa projekty zmian w zakresie Krajowego Rejestru Sądowego (dalej: KRS)[57], opracowane w departamentach Ministerstwa Sprawiedliwości, bez wcześniejszego wpisu do WPLiP RM. Na dzień 30 czerwca 2024 r. prace nad pierwszym projektem zakończyły się na etapie przygotowania ostatecznej wersji projektu ustawy oraz uzasadnienia do niego, a prace nad drugim projektem na etapie kontynuacji prowadzenia działań analitycznych w departamentach Ministerstwa Sprawiedliwości w zakresie przyjęcia optymalnego i kompromisowego rozwiązania systemowego umożliwiającego włączenie rejestru funduszy inwestycyjnych i emerytalnych do KRS.

Spośród powyższych sześciu projektów aktów prawnych szczegółowemu badaniu poddano prace legislacyjne Ministra Sprawiedliwości w zakresie dwóch z nich[58], tj. *projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz ustawy - Kodeks postępowania cywilnego* (procedowanego jako UD111) i *projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw* (procedowanego jako UD395).

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli poddała badaniu prace w Ministerstwie Sprawiedliwości dotyczące: powołania *wyspecjalizowanego sądu rynku kapitałowego*, uregulowania zasad działalności tzw. firm (kancelarii) odszkodowawczych, wprowadzenia występku karnego odnoszącego się do funkcjonowania i tworzenia tzw. piramid finansowych, poprawy efektywności (zwiększenia skuteczności) regulacji prawnych dotyczących

---

[55] Projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz ustawy - Kodeks postępowania cywilnego (pierwotnie: projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny); w wyniku prac nad tym projektem została uchwalona ustawa z dnia 2 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2459)

[56] Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania lichwie; w wyniku prac nad tym projektem została uchwalona z dnia 6 października 2022 r. o zmianie ustaw w celu przeciwdziałania lichwie.

[57] *Projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz niektórych innych ustaw* oraz projekt przepisów włączających do KRS rejestry funduszy inwestycyjnych i emerytalnych.

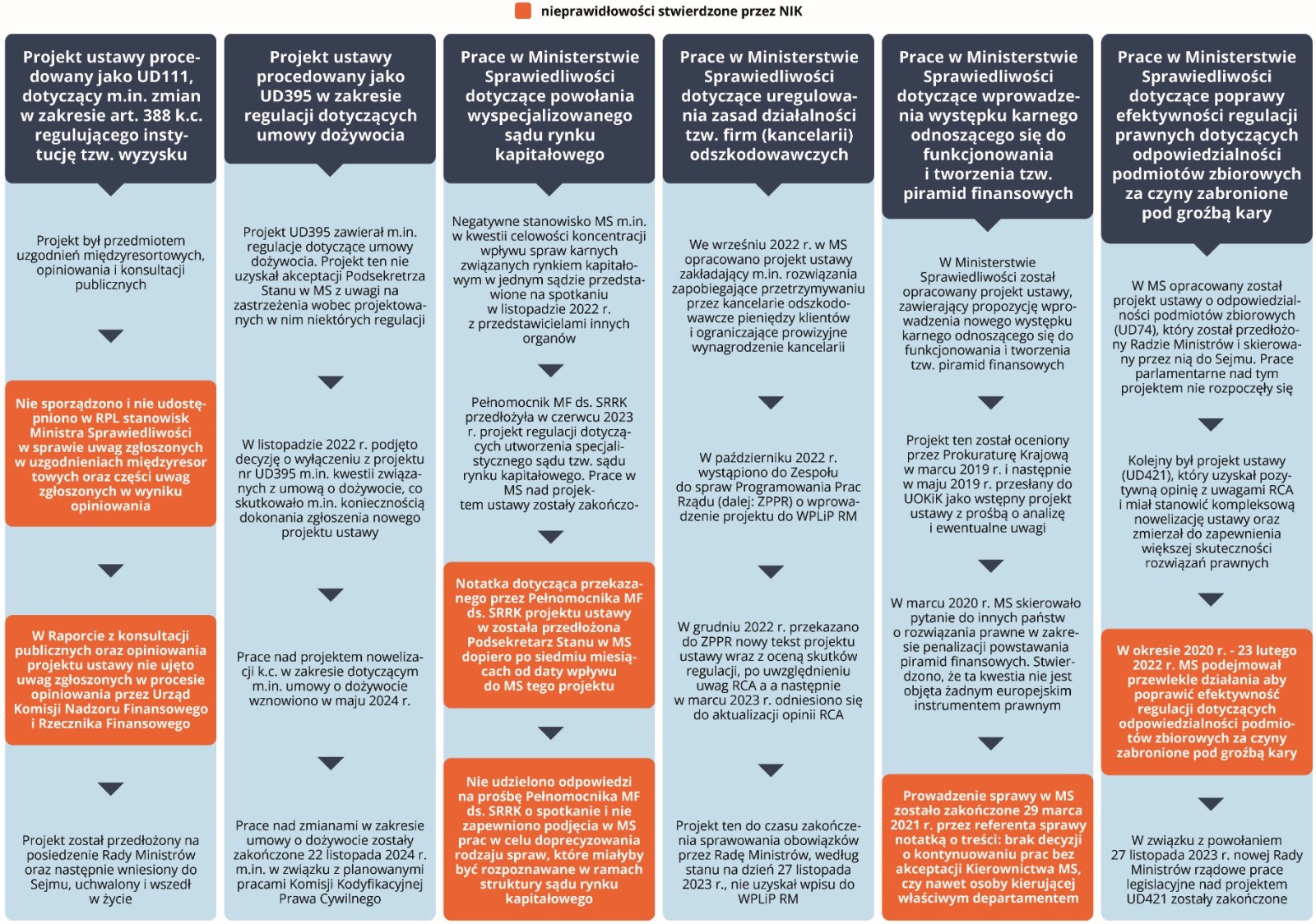
[58] Pozostałe projekty: UD286 i UD435 były objęte kontrolą NIK *P/24/087 Funkcjonowanie systemu oceny wpływu w rządowym procesie legislacyjnym*; prace nad projektami zmian w zakresie KRS nie były poddane szczegółowemu badaniu i ocenie przez NIK.

odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary.

Najwyższa Izba Kontroli poddała także badaniu kwestię dotyczącą dostępu prokuratora do informacji stanowiących tajemnicę bankową.

Infografika nr 2

Przebieg spraw badanych przez Najwyższą Izbę Kontroli w ramach kontroli w Ministerstwie Sprawiedliwości



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

5.2.2. PROJEKT USTAWY DOTYCZĄCY ZMIAN W ZAKRESIE PRZEPISÓW REGULUJĄCYCH INSTYTUCJĘ TZW. WYZYSKU

Projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (UD111) dotyczył m.in. zmian w zakresie art. 388 k.c. regulującego instytucję tzw. wyzysku. Projekt był przedmiotem uzgodnień międzyresortowych, opiniowania i konsultacji publicznych. Skierowany w czerwcu 2021 r. do rozpatrzenia na posiedzeniu Rady Ministrów projekt UD111 zawierał m.in. propozycje w zakresie: uzupełnienia dyspozycji przepisu art. 388 § 1 k.c. o nową przesłankę, tj. brak dostatecznego rozeznania drugiej strony; przyznanie stronie wyzyskanej wyboru żądania pomiędzy zmniejszeniem swego świadczenia lub zwiększeniem świadczenia jej należnego a unieważnieniem umowy; wydłużenia terminu do skorzystania z uprawnień, o których mowa w art. 388 § 1 k.c.; wzmocnienia pozycji prawnej wyzyskanego przez wprowadzenie domniemania, zgodnie z którym, jeżeli wartość świadczenia jednej ze stron w chwili zawarcia umowy przewyższa co najmniej dwukrotnie wartość świadczenia wzajemnego, domniemywa się, że przewyższa je w stopniu rażącym. Wskazane wyżej propozycje znalazły swe odzwierciedlenie w ustawie z dnia 2 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw.

Naruszenie części obowiązków publikacyjnych przy pracach nad projektem ustawy

Prace nad powyższym projektem ustawy prowadzone były z naruszeniem części obowiązków określonych w Regulaminie pracy RM, ponieważ:

a) nie sporządzono i nie udostępniono w RPL stanowisk Ministra Sprawiedliwości w sprawie: uwag zgłoszonych w uzgodnieniach międzyresortowych oraz części uwag zgłoszonych w wyniku opiniowania, co było niezgodne z § 43 pkt 1 i 4 w związku z § 4 i § 52 ust. 3 Regulaminu pracy RM. Zgodnie z § 43 pkt 1 i 4 Regulaminu pracy RM organ wnioskujący zajmuje stanowisko wobec uwag zgłoszonych w ramach uzgodnień projektu dokumentu rządowego oraz wobec opinii innych podmiotów, do których skierował projekt dokumentu rządowego do zaopiniowania. Natomiast zgodnie z § 4 Regulaminu pracy RM projekty dokumentów rządowych, a także wszelkie dokumenty dotyczące prac nad tymi projektami, udostępnia się w Biuletynie Informacji Publicznej. Udostępnieniu na stronie Rządowego Centrum Legislacji podlegają również wszelkie dokumenty dotyczące prac nad projektem, zgodnie z § 52 ust. 3 Regulaminu pracy RM;
b) w *Raporcie z konsultacji publicznych oraz opiniowania projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny* nie ujęto uwag zgłoszonych w

procesie opiniowania przez Urząd Komisji Nadzoru Finansowego[59] i Rzecznika Finansowego[60] i w konsekwencji ich nie omówiono, co było niezgodne z § 51 Regulaminu pracy RM, który stanowi, że organ wnioskujący sporządza raport z konsultacji obejmujący m.in. omówienie przedstawionych stanowisk lub opinii i odniesienie się do nich przez ten organ.

W trakcie kontroli poinformowano, że Ministerstwo Sprawiedliwości nie posiada informacji o przyczynach tych nieprawidłowości.

5.2.3. PROJEKT USTAWY W ZAKRESIE REGULACJI DOTYCZĄCYCH UMOWY DOŻYWOCIA

Najwyższa Izba Kontroli poddała badaniu projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw[61], który w zakresie regulacji dotyczących umowy dożywocia miał m.in. na celu ograniczenie katalogu osób, które mogą być stroną umowy o dożywocie[62].

W przyjętym przez Radę Ministrów dokumencie *Polityka społeczna wobec osób starszych 2030. BEZPIECZEŃSTWO – UCZESTNICTWO – SOLIDARNOŚĆ*[63] (dalej: *Polityka społeczna wobec osób starszych*) Minister Sprawiedliwości został wskazany jako organ koordynujący dokonanie analizy problematyki dotyczącej tzw. renty dożywotniej[64] pod kątem zapewnienia ochrony osób starszych, będących stroną umów o rentę dożywotnią. W celu realizacji ww. zadania wynikającego z *Polityki społecznej wobec osób starszych* oraz w związku z pismem Rzecznika Praw Obywatelskich[65] w Ministerstwie Sprawiedliwości został opracowany *projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw*.

W uzasadnieniu do wyżej wymienionego projektu ustawy z 7 czerwca i kolejnego z 11 października 2022 r. zakładającego m.in. zmianę art. 908 k.c. poprzez ograniczenie katalogu osób zobowiązanych do osób najbliższych dożywotnika wskazano m.in., *że regulacja kodeksowa w obecnym kształcie nie zapewnia wystarczającej ochrony świadczeniobiorcom. Instytucja umowy dożywocia nie powinna stanowić*

---

59 Zgłoszenie z 20 października 2020 r. nr DPP-DPPZRP.072.21.2020.RL.
60 Zgłoszenie z 20 października 2020 r. nr RF/173/2020.
61 Projekt uzyskał wpis do WPLiP w czerwcu 2022 r. (wpis archiwalny UD395).
62 Umowy o dożywocie nie mogłyby być zawierane m.in. przez tzw. fundusze hipoteczne.
63 Dokument Polityka społeczna wobec osób starszych 2030. BEZPIECZEŃSTWO – UCZESTNICTWO - SOLIDARNOŚĆ, stanowi załącznik do uchwały nr 161 Rady Ministrów z dnia 26 października 2018 r. w sprawie przyjęcia dokumentu Polityka społeczna wobec osób starszych 2030. BEZPIECZEŃSTWO - UCZESTNICTWO – SOLIDARNOŚĆ (M.P. poz. 1169).
64 Termin realizacji działania 2019–2022.
65 Pismo z dnia 20 stycznia 2020 r. w sprawie prac nad rozwiązaniem problemu przekazywania przez konsumentów – seniorów nieruchomości na rzecz podmiotów rynkowych (funduszy hipotecznych) w zamian za wypłatę dożywotniego świadczenia pieniężnego.

podstawy prawnej do wykonywania działalności gospodarczej. Uregulowanie to powinno bowiem służyć przede wszystkim przekazywaniu nieruchomości na rzecz osób najbliższych (...) *Mając na względzie, że na rynku oferowany jest produkt w postaci odwróconego kredytu hipotecznego, proponuje się, aby przepisy Działu II (Dożywocie) Tytuł XXXIV Księgi Trzeciej Kodeksu cywilnego stosować odpowiednio do umów innych niż umowa o dożywocie, w których nabywca nieruchomości zobowiązał się obciążyć ją na rzecz zbywcy użytkowaniem, którego wykonywanie jest ograniczone do części nieruchomości, służebnością mieszkania lub inną służebnością osobistą albo spełniać powtarzające się świadczenia w pieniądzu lub w rzeczach oznaczonych co do gatunku, o ile przepisy odrębnych ustaw nie stanowią inaczej.* Celem ww. zmian miało być *dopełnienie rozwiązań, służących ograniczeniu niepożądanych zjawisk w obrocie nieruchomościami*.

W dniu 3 sierpnia 2022 r. dyrektor jednego z departamentów Ministerstwa Sprawiedliwości wystąpił do członków Kierownictwa tego resortu o akceptację projektu przed skierowaniem go do uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania. Projekt ten nie uzyskał jednak akceptacji Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, z uwagi na zastrzeżenia wobec projektowanych w nim regulacji dotyczących pełnomocnictwa opiekuńczego.

W listopadzie 2022 r. podjęto decyzję o wyłączeniu z projektu nr UD395 m.in. kwestii związanych z umową o dożywocie, co skutkowało koniecznością aktualizacji wpisu dotyczącego projektu nr UD395 oraz dokonania zgłoszenia nowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw do WPLiP RM.

W związku z nieuzyskaniem wpisu w WPLiP dotyczącego nowego *projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw* oraz z uwagi na zbliżający się koniec działania ówczesnego Rządu, w 2023 r. nie były podejmowane w sprawie decyzje kierunkowe Kierownictwa Ministerstwa Sprawiedliwości. Prace nad projektem nowelizacji k.c. w zakresie dotyczącym m.in. umowy o dożywocie wznowiono w maju 2024 r. Ostatecznie prace nad projektem regulacji kodeksowych dotyczących zmian w zakresie umowy o dożywocie zostały zakończone 22 listopada 2024 r. w wyniku przyjęcia przez Sekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości rekomendacji zawartej w notatce opracowanej w jednym z departamentów Ministerstwa wskazującej na niezasadność kontynuowania prac ze względu m.in. na planowane prace Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego[66], obejmujące m.in. systematykę umów uregulowanych w k.c. W wymienionej wyżej notatce

[66] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 kwietnia 2002 r. w sprawie utworzenia, organizacji i trybu działania Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego z dnia 22 kwietnia 2002 r. (Dz. U. z 2024 r. poz. 1447).

podniesiono ponadto, iż *ewentualne podjęcie prac nad projektowanymi rozwiązaniami będzie możliwe po zakończeniu prac Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego w tym przedmiocie i wskazaniu założeń i kierunków zmian w prawie cywilnym*.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje ponadto, iż przygotowana w Ministerstwie Sprawiedliwości zmiana k.c. zakładająca ograniczenie kręgu osób zobowiązanych (osób nabywających własność nieruchomości w zamian za zobowiązanie do świadczeń dożywotnich) do osób najbliższych dożywotnika nie jest jedynym możliwym rozwiązaniem służącym ochronie świadczeniobiorców. W sierpniu 2023 r. w Ministerstwie Sprawiedliwości na bazie projektu UD158[67] został opracowany projekt ustawy o dożywotnim świadczeniu pieniężnym (projekt o charakterze roboczym). Po zmianach reorganizacyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości nie uzupełniono/połączono projektu nowelizacji k.c. o rozwiązania zaproponowane w wyżej wymienionym roboczym projekcie wobec zakończenia sprawy dotyczącej projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw.

Najwyższa Izba Kontroli uznaje, że warto rozważyć możliwość kontynuowania działań legislacyjnych prowadzących do zwiększenia ochrony praw zbywcy nieruchomości w zamian za świadczenia dożywotnie.

5.2.4. Prace dotyczące powołania wyspecjalizowanego sądu rynku kapitałowego

Jednym z działań określonych w Strategii Rozwoju Rynku Kapitałowego (dalej: SRRK) do realizacji do 2023 r.[68] było wprowadzenie sądów specjalizujących się w sprawach dotyczących rynku finansowego. W SRRK w zakresie wyżej wymienionego działania podniesiono m.in., że należy podjąć prace nad powołaniem wyspecjalizowanego sądu rynku kapitałowego, w tym także rozważyć wprowadzenie specjalizacji w zakresie orzekania w sprawach karnych dotyczących rynku kapitałowego. Wskazano również, że niezbędne jest wprowadzenie dodatkowych elementów edukacyjnych oraz szkoleń dla wszystkich prokuratorów i sędziów. W dokumencie podkreślono, że Ministerstwo Sprawiedliwości i KNF powinny podjąć próbę wypracowania rozwiązań mających na celu dalszą specjalizację prokuratorów i utworzenie wyspecjalizowanych sądów, mając na uwadze poprawę egzekwowania przepisów chroniących inwestorów.

---

[67] Projekt nr UD158 ujęty w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów z okresu 1 września 2011 r. – 4 grudnia 2015 r., którego wnioskodawcą był ówczesny Minister Gospodarki.

[68] SRRK obejmowała lata 2019–2023.

W celu realizacji wyżej wymienionego działania wynikającego ze SRRK w Ministerstwie Sprawiedliwości zorganizowano spotkania, w tym m.in. 25 listopada 2022 r. z przedstawicielami Ministerstwa Finansów, w tym z Pełnomocnikiem Ministra Finansów ds. SRRK[69] i z przedstawicielami UKNF dotyczące m.in. organizacji sądu rynku kapitałowego[70].

Na spotkaniu 25 listopada 2022 r. przedstawiciel Ministerstwa Sprawiedliwości przedstawił negatywne stanowisko w kwestii dopuszczalności oraz celowości koncentracji wpływu spraw karnych związanych z funkcjonowaniem rynku kapitałowego w jednym sądzie, podkreślając dodatkowo wiodącą rolę oskarżyciela publicznego i wskazując, iż celowym wydaje się rozwiązanie polegające jedynie na specjalizacji organów postępowania przygotowawczego, a nie sądów. W protokole z wyżej wymienionego spotkania wskazano, iż przedstawiciele KNF oraz Ministerstwa Finansów uznali za uzgodnioną kwestię wyłączenia z dalszych prac rozwiązania polegającego na koncentracji wpływu w jednym sądzie spraw karnych. W zakresie koncentracji wpływu spraw cywilnych w jednym sądzie przedstawiono stanowisko Ministerstwa Sprawiedliwości wskazujące na zasadność rozszerzenia właściwości wydziału własności intelektualnej funkcjonującego w strukturze Sądu Okręgowego w Warszawie jedynie o najważniejsze sprawy związane z funkcjonowaniem rynku kapitałowego.

W związku z tymi spotkaniami i na prośbę Ministerstwa Sprawiedliwości Pełnomocnik Ministra Finansów ds. SRRK przedłożyła w czerwcu 2023 r. projekt regulacji dotyczących utworzenia specjalistycznego sądu tzw. sądu rynku kapitałowego.

Nieprawidłowości w pracach dotyczących powołania wyspecjalizowanego sądu rynku kapitałowego

Minister Sprawiedliwości nie udzielił odpowiedzi na prośbę Pełnomocnika Ministra Finansów ds. SRRK zawartą w wspomnianym piśmie ani nie zapewnił podjęcia dalszych prac w celu doprecyzowania rodzaju spraw, które miałyby być rozpoznawane w ramach proponowanej do utworzenia struktury sądu rynku kapitałowego. Zdaniem NIK było to nierzetelne. Prace w Ministerstwie Sprawiedliwości nad wyżej wymienionym projektem zostały zakończone 27 lutego 2024 r.

W Ministerstwie Sprawiedliwości uznano, że alternatywą dla wprowadzenia struktury sądownictwa specjalistycznego, znacznie

---

[69] Na mocy zarządzenia Ministra Finansów z dnia 5 marca 2020 r. w sprawie Pełnomocnika Ministra Finansów do spraw Strategii Rozwoju Rynku Kapitałowego (Dz. Urz. Min. Fin. poz. 29, ze zm.) do zadań Pełnomocnika Ministra Finansów ds. SRRK od dnia 1 kwietnia 2021 r. należała organizacja działań mających na celu wdrożenie SRRK. Przedmiotowe zarządzenie utraciło moc z dniem 24 stycznia 2024 r.

[70] Jeden z punktów spotkania dotyczył działań polegających na wprowadzeniu wśród sędziów sądów powszechnych specjalizacji w zakresie orzekania w sprawach karnych i cywilnych, związanych z funkcjonowaniem rynku kapitałowego, w tym możliwości koncentracji wpływu niektórych kategorii ww. spraw w jednym sądzie.

bardziej uzasadnioną z uwagi na zasadę racjonalnego zarządzania kadrą w sądach powszechnych, jest możliwość specjalizacji sędziów w zakresie orzekania w sprawach dotyczących rynku finansowego. W notatce wskazano na potrzebę intensyfikacji programu szkoleń dla sędziów gospodarczych i cywilnych i podjęcia działań mających na celu zapewnienie sądom odpowiedniej liczby wyspecjalizowanych w tej tematyce biegłych sądowych i instytutów, którzy wydawaliby opinie w tych sprawach.

W informacji udostępnionej na stronie internetowej Ministerstwa Finansów z 20 października 2023 r. dotyczącej podsumowania realizacji SRRK[71] podano m.in., iż *część inicjatyw zawartych w SRRK będzie wymagać kontynuacji.* [...] W *Sprawozdaniu z realizacji Strategii Rozwoju Rynku Kapitałowego* zaznaczono, iż *rozpoczęcie procesu legislacyjnego w zakresie ww. projektu przepisów* (tj. projektu dotyczącego powołania sądu rynku kapitałowego, w ramach struktur Sądu Okręgowego w Warszawie) *należy do Ministra Sprawiedliwości.*

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli warto rozważyć możliwość podjęcia kolejnych działań w celu powołania wyspecjalizowanego sądu rynku kapitałowego mając także na uwadze m.in. prace *Zespołu roboczego ds. analizy istotnych zagrożeń bezpieczeństwa oraz interesów konsumentów i państwa w sferze gospodarczej i finansowej* powołanego przez Prezesa Rady Ministrów 19 stycznia 2018 r.

5.2.5. Prace dotyczące uregulowania zasad działalności tzw. firm (kancelarii) odszkodowawczych

Minister Sprawiedliwości podjął działania legislacyjne mające na celu uregulowanie zasad działalności tzw. firm (kancelarii) odszkodowawczych, świadczących usługi w zakresie dochodzenia roszczeń m.in. od ubezpieczycieli na rzecz poszkodowanych.

We wrześniu 2022 r. w Ministerstwie Sprawiedliwości został opracowany *projekt ustawy o świadczeniu usług w zakresie dochodzenia roszczeń o zadośćuczynienie pieniężne za doznaną krzywdę wynikającą z czynu niedozwolonego.* Zakładał on m.in. rozwiązania mające zapobiegać przetrzymywaniu przez kancelarie odszkodowawcze pieniędzy należnych klientom oraz rozwiązania ograniczające prowizyjne (procentowe) wynagrodzenie kancelarii odszkodowawczych. W październiku 2022 r. wystąpiono do Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu (dalej: ZPPR) o wprowadzenie projektu do WPLiP RM. W grudniu 2022 r. przekazano do ZPPR nowy tekst projektu ustawy wraz z Oceną Skutków Regulacji,

[71] https://www.gov.pl/web/finanse/podsumowanie-realizacji-strategii-rozwoju-rynku-kapitalowego-w-polsce

po uwzględnieniu uwag Rządowego Centrum Analiz, wynikających z wydanej w listopadzie 2022 r. pozytywnej rekomendacji z uwagami do przedmiotowego projektu, a następnie w marcu 2023 r. odniesiono się do aktualizacji opinii Rządowego Centrum Analiz[72]. Projekt ten do czasu zakończenia sprawowania obowiązków przez Radę Ministrów, której dymisja została przyjęta 13 listopada 2023 r. i zarchiwizowania WPLiP RM, według stanu na dzień 27 listopada 2023 r. nie uzyskał wpisu do tego wykazu. W związku z nieuzyskaniem wpisu dalsze procedowanie pozostawiono do decyzji nowego Kierownictwa w strukturze organizacyjnej Ministerstwa Sprawiedliwości.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że w Ministerstwie Sprawiedliwości wskazywano z jednej strony, że doniesienia prasowe dotyczące nadużyć, jakich dopuszczają się kancelarie odszkodowawcze, sprowadzają się do stosowania przez nie klauzul i praktyk abuzywnych. W tym zakresie istnieją adekwatne instrumenty legislacyjne[73].

Z drugiej strony, po okresie objętym kontrolą Minister Sprawiedliwości potwierdził zasadność idei należytego uregulowania rynku świadczenia pomocy prawnej[74] a w jednym z dokumentów wewnętrznych w Ministerstwie Sprawiedliwości wskazano m.in., że w odniesieniu do zasadności prowadzenia prac nad projektem ustawy o świadczeniu usług w zakresie dochodzenia roszczeń o zadośćuczynienie pieniężne za doznaną krzywdę wynikającą z czynu niedozwolonego, istnieją inne podmioty, które są właściwe w zakresie prowadzenia prac nad tym projektem oraz że dalsze prace powinny uwzględniać stanowiska wszystkich zainteresowanych stron.

Działania Ministerstwa Sprawiedliwości w zakresie problematyki tzw. kancelarii odszkodowawczych po okresie objętym kontrolą NIK

Ministerstwo Sprawiedliwości na debacie naukowej zorganizowanej w październiku 2024 r., poświęconej regulacjom rynku usług prawnych, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki tzw. kancelarii odszkodowawczych[75] wskazało, że dostrzega pilną potrzebę wprowadzenia nowych przepisów dotyczących sektora usług odszkodowawczych, które zapewniłyby większą ochronę konsumentów oraz poprawiłyby transparentność na tym rynku.

W kolejnym piśmie[76] skierowanym do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik Praw Obywatelskich wyraził przekonanie, iż *należy niezwłocznie powrócić do*

---

[72] Opinia RCA z dnia 4 stycznia 2023 r. – pozytywna z uwagami do rozstrzygnięcia na posiedzeniu ZPPR.

[73] *Przepisy ustawy Kodeks cywilny art. 385[1] – art. 385[3] dotyczące niedozwolonych postanowień umownych oraz ustawa z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym* (Dz. U. z 2023 r. poz. 845).

[74] Spotkanie Prezesa i Wiceprezesa Naczelnej Rady Adwokackiej (NRA) z Ministrem Sprawiedliwości - Z życia NRA - Naczelna Rada Adwokacka - Warszawa.

[75] https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/seminarium-naukowe-dotyczace-regulacji-rynku-uslug-prawnych

[76] Pismo z dnia 27 listopada 2025 r., którego treść jest dostępna na stronie https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2025-11/Do_MS_kancelarie_odszkodowawcze_roszczenia_27_11_2025_0.pdf

prac legislacyjnych mających na celu kompleksowe uregulowanie działalności firm odszkodowawczych, aby zabezpieczyć między innymi interesy osób korzystających z przedmiotowych usług, które wymagają wsparcia i szczególnej ochrony ze względu na sytuację, w której się znalazły.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w piśmie z dnia 20 stycznia 2026 r.[77] stanowiącym odpowiedź na pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z 27 listopada 2025 r. podniósł m.in., iż *Ministerstwo Sprawiedliwości będzie w nadchodzącym okresie prowadzić dalszą analizę tematu, zwłaszcza we współpracy z innymi instytucjami, i rozważy możliwość ewentualnej interwencji legislacyjnej.*

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że istnienie podmiotów (innych niż np. radcowie prawni, adwokaci[78]) świadczących usługi prawne na rynku finansowym bez odpowiednich uregulowań służących należytej realizacji tych usług nie sprzyja ochronie konsumentów. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli warto rozważyć możliwość podjęcia takich działań legislacyjnych dotyczących uregulowania zasad działalności tzw. firm (kancelarii) odszkodowawczych, które z jednej strony pozwolą w należyty sposób chronić interesy konsumentów, a z drugiej nie doprowadzą przy tym do wyeliminowania z rynku przedsiębiorców nienaruszających tych praw.

5.2.6. Prace dotyczące wprowadzenia występku karnego odnoszącego się do funkcjonowania i tworzenia tzw. piramid finansowych

Minister Sprawiedliwości podejmował także działania legislacyjne dotyczące wprowadzenia występku karnego odnoszącego się do funkcjonowania i tworzenia tzw. piramid finansowych.

W *Raporcie zespołu roboczego ds. analizy istotnych zagrożeń bezpieczeństwa oraz interesów konsumentów i państwa w sferze gospodarczej i finansowej powołanego przez Prezesa Rady Ministrów 19 stycznia 2018 roku*[79] wskazano m.in., iż za zasadne należy uznać wprowadzenie występku karnego odnoszącego się do funkcjonowania i tworzenia tzw. piramid finansowych, niezależnie od kwestii „niekorzystnego rozporządzenia mieniem" i oceny zachowań poszczególnych osób fizycznych przez pryzmat znamion art. 286 § 1 k.k. Odpowiedzialność za przygotowanie wdrożenia rekomendacji dotyczącej wprowadzenia występku karnego odnoszącego się

[77] https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2026-01/Odpowiedz_MS_kancelarie_odszkodowawcze_roszczenia_20_01_2026.pdf

[78] Wykonywanie zawodu przez adwokata, radcę prawnego jest uregulowane przepisami prawa powszechnie obowiązującego, w których określono m.in. wymóg posiadania odpowiednich kwalifikacji zawodowych, wymóg podlegania obowiązkowemu ubezpieczeniu od odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone przy świadczeniu usług pomocy prawnej, odpowiedzialność dyscyplinarną m.in. za postępowanie sprzeczne z prawem, zasadami etyki lub godnością zawodu.

[79] Raport z 19 lutego 2018 r.

do funkcjonowania i tworzenia tzw. *piramid finansowych* przypisano Prokuraturze Krajowej we współpracy z Ministerstwem Sprawiedliwości i Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: UOKiK), z terminem realizacji do końca czerwca 2018 r. (przygotowanie projektu założeń)[80]. Jednocześnie, Ministerstwo Sprawiedliwości zostało wyznaczone jako odpowiedzialne za przygotowanie zmian legislacyjnych tej rekomendacji. Celem realizacji wyżej wymienionego zadania w Ministerstwie Sprawiedliwości został opracowany *projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny* z 17 grudnia 2018 r., zawierający propozycję wprowadzenia nowego występku poprzez dodanie art. 299a i art. 299b k.k. Projekt został oceniony przez Prokuraturę Krajową w marcu 2019 r. i następnie w maju 2019 r. przesłany do UOKiK jako wstępny *projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny* z 14 maja 2019 r. z prośbą o analizę i ewentualne uwagi.

Następnie Ministerstwo Sprawiedliwości w dniu 18 lutego 2020 r. wystąpiło do Prokuratury Krajowej o przedstawienie propozycji zmiany k.k. w zakresie penalizacji tzw. *piramid finansowych*. Ponadto 16 marca 2020 r. Ministerstwo Sprawiedliwości zgłosiło w formie elektronicznej zapytanie do 29 innych państw o rozwiązania prawne w zakresie penalizacji powstawania *piramid finansowych*. W wyniku analizy stwierdzono m.in., że kwestia penalizacji tzw. „piramid finansowych" nie jest objęta żadnym europejskim instrumentem prawnym i pozostaje do właściwości Wydziału Prawa Karnego[81].

Prokuratura Krajowa w piśmie z 9 marca 2020 r. wskazała, m.in., iż *próba spenalizowania czynności realizowanych w ramach przestępczej działalności jeszcze przed doprowadzeniem pokrzywdzonych do niekorzystnego rozporządzenia mieniem sprowadziłaby się więc w istocie do wprowadzenia karalności, prawidłowo opisanego, przygotowania do art. 286 § 1 k.k. jedynie w zakresie oszustw popełnianych przy wykorzystaniu rynków finansowych i tworzenia tzw. piramid finansowych*[82]. Dodano także, że *szansa, by rozwiązanie to było skuteczne i mogło piętnować wprowadzanie na rynek finansowy nieuczciwych zamierzeń gospodarczych, uzależniona byłaby ściśle od działań prewencyjnych państwa, w tym urealnienia wartości merytorycznych przeprowadzanych kontroli wstępnych przez Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, we współpracy z innymi służbami i instytucjami państwa*.

---

[80] Rekomendacje wraz z harmonogramem zaakceptowane zostały przez Prezesa Rady Ministrów 27 marca 2018 r.

[81] Notatka utworzona 8 maja 2020 r. w EZD.

[82] Prokuratura Krajowa w pismach z dnia 9 marca i 6 lipca 2020 r. poza swoim stanowiskiem zaproponowała brzmienie treści występku.

Nieprawidłowość formalna stwierdzona w zakresie prac nad wprowadzeniem występku karnego dotyczącego piramid finansowych

Prowadzenie sprawy w Ministerstwie Sprawiedliwości zostało zakończone 29 marca 2021 r. notatką o treści: *Brak decyzji o kontynuowaniu prac.* Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowość w tym zakresie polegającą na tym, że sprawa została zakończona bez akceptacji osoby wchodzącej w skład Kierownictwa Ministerstwa Sprawiedliwości, czy nawet osoby kierującej właściwym departamentem. W trakcie kontroli nie wyjaśniono dlaczego nikt z Kierownictwa Ministerstwa Sprawiedliwości nie zaakceptował wspomnianej notatki zamykającej tę sprawę.

Ministerstwo Sprawiedliwości – odpowiedzialne za przygotowanie zmian legislacyjnych w zakresie ww. rekomendacji zespołu roboczego – nie poinformowało Prokuratury Krajowej i UOKiK o niekontynuowaniu prac.

Na konieczność uregulowania w k.k. szczególnego typu przestępstwa oszustwa finansowego opartego na systemie typu *piramida* wskazał Prezes UOKiK, argumentując to tym, że kwalifikowanie przez organy ścigania tego typu przestępstwa jako oszustwa z art. 286 kodeksu karnego jest niewystarczające zarówno w zakresie sankcji, jak i funkcji prewencyjnej. Według Prezesa UOKiK przestępstwo polegające na tworzeniu, prowadzeniu i propagowaniu schematów opartych o strukturę tzw. „piramidy finansowej" jest społecznie znacznie bardziej szkodliwe niż znaczna większość innych oszustw. Prezes UOKiK wskazał, że już w samym założeniu „piramida finansowa" bazuje na wyrządzeniu szkody możliwie jak największej liczbie osób i ma to przełożenie na potencjalnie wyższą skalę strat. Prezes UOKiK dodał również, że już sama ta okoliczność uzasadniać powinna zagrożenie wyższą karą, niż za zwykłe oszustwo.

W ramach kontroli P/24/009 odmienne stanowisko przedstawiła Prokuratura Krajowa wskazując, że brak jest racjonalnych przesłanek wskazujących na potrzebę uregulowania szczególnego typu przestępstwa oszustwa na rynku finansowym opartego na systemie typu piramida. Wskazano, że rozwiązanie takie byłoby nadmiernie *kazuistyczne.* Zgodnie ze stanowiskiem Prokuratury Krajowej obowiązujący przepis art. 286 § 1 k.k. w sposób ogólny precyzuje znamiona, których łączne wypełnienie przez sprawcę stanowi podstawę do pociągnięcia go do odpowiedzialności karnej a obowiązujące przepisy prawa jawią się w tej sytuacji wystarczające dla właściwej reakcji prawnokarnej.

Podobny pogląd do Prokuratora Krajowego prezentował Rzecznik Finansowy, który wskazał m.in., że oprócz art. 286 k.k. w polskim systemie prawa istnieją inne przepisy, które należy rozważać przy ocenie działalności podmiotu podejrzanego o stworzenie piramidy finansowej.

Najwyższa Izba Kontroli, pomimo przekazanych w niniejszej kontroli wspomnianych stanowisk Prokuratora Krajowego i Rzecznika Finansowego, dostrzega potrzebę rozważenia podjęcia dalszych działań celem uregulowania szczególnego typu przestępstwa oszustwa

finansowego opartego na systemie typu „piramida", celem ścigania sprawców tego typu przedsięwzięć zanim dojdzie do ich upadku i zapewnienia odpowiedniej funkcji prewencyjnej i represyjnej. W szczególności można rozważyć zwiększenie kompetencji ustawowych Przewodniczącego KNF/przedstawicieli KNF/UKNF w zakresie postępowań wyjaśniających, poprzez uzupełnienie treści przepisu art. 18a ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym o inne przestępstwa dotyczące czynów skierowanych przeciwko interesom uczestników rynku finansowego, pozostających w związku z działalnością podmiotów wykonujących działalność na tym rynku, w tym związane z tworzeniem tzw. „piramid finansowych". Przy czym zgodzić się należy z twierdzeniem Prokuratury Krajowej, iż same działania legislacyjne mogą okazać się niewystarczające jeśli nie będą powiązane z odpowiednimi działaniami prewencyjno-kontrolnymi państwa.

5.2.7. PRACE DOTYCZĄCE POPRAWY EFEKTYWNOŚCI REGULACJI PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH ODPOWIEDZIALNOŚCI PODMIOTÓW ZBIOROWYCH ZA CZYNY ZABRONIONE POD GROŹBĄ KARY

W raporcie *Zespołu roboczego ds. analizy istotnych zagrożeń bezpieczeństwa oraz interesów konsumentów i państwa w sferze gospodarczej i finansowej* jako jedną z rekomendacji wymieniono przyjęcie ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych, wskazując m.in., iż postulowane jest wprowadzenie środków reakcji karnej oraz mechanizmów, które już na wczesnym etapie śledztwa dadzą prokuratorom możliwość ingerencji w przestępny proceder i zahamowania rozrastania się działalności podmiotów, których funkcjonowanie ukierunkowane jest na wyrządzenie szkody na rzecz wielu osób. Ministerstwu Sprawiedliwości przypisano odpowiedzialność za przygotowanie wdrożenia wymienionej wyżej rekomendacji, z terminem przekazania projektu ustawy do uzgodnień międzyresortowych do końca sierpnia 2018 r.

Celem realizacji wspomnianego zadania w Ministerstwie Sprawiedliwości został opracowany *projekt ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary i zmianie niektórych ustaw*[83] z 25 maja 2018 r. (UD74).

W uzasadnieniu do tego projektu wskazano m.in., że rozwiązania przyjęte w projektowanej ustawie o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych zmierzają do zwiększenia efektywności narzędzi służących do wymierzenia sankcji podmiotom zbiorowym, zwłaszcza w przypadku

[83] Projekt ustawy wraz z uzasadnieniem na stronie Rządowego Centrum Legislacji *https://legislacja.gov.pl/projekt/12312062.*

zwalczania poważnej przestępczości gospodarczej i skarbowej. Podkreślono również, że potrzebę realizacji powyższego celu uzasadnia dotychczasowa praktyka, która wskazuje na znikomą efektywność przyjętego obecnie ustroju odpowiedzialności podmiotów zbiorowych. Wśród podstawowych założeń wskazano:

- poszerzenie podstaw odpowiedzialności podmiotów zbiorowych – objęcia nią zachowań uznanych za zachowania własne podmiotów zbiorowych wyczerpujące znamiona czynu zabronionego,
- odpowiedzialność podmiotu zbiorowego za wszystkie czyny zabronione pod groźbą kary jako przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, z wyłączeniem przestępstw z prywatnego oskarżenia,
- rezygnację z wymogu uprzedniego uzyskiwania prejudykatu (wyroku skazującego osobę fizyczną).

Projekt został wniesiony do rozpatrzenia przez Radę Ministrów i następnie do Sejmu. Prace parlamentarne nad projektem nie rozpoczęły się do końca VIII kadencji Parlamentu (projektowi nie został nadany nr druku sejmowego, nie zaplanowano jego pierwszego czytania).

Kolejny był *projekt ustawy o zmianie ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary* z sierpnia 2022 r.[84] (UD421), który uzyskał pozytywną opinię z uwagami (zastrzeżeniami) Rządowego Centrum Analiz. Projekt ten miał stanowić kompleksową nowelizację ustawy oraz zmierzał do zapewnienia większej skuteczności rozwiązań prawnych określających zasady tej odpowiedzialności. Zostało zgłoszonych do niego szereg uwag.

Projekt tej ustawy w wersji z 3 listopada 2022 r. nie zakładał całkowitej likwidacji prejudykatu, a zakładał rozróżnienie zasad odpowiedzialności karnej z podziałem na przedsiębiorstwa mniejsze i większe.

Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy, przedsiębiorstwa mniejsze miały odpowiadać na dotychczasowych zasadach, zaś podmioty większe miały odpowiadać na nowych, projektowanych zasadach. Istota projektowanych zmian – w kontekście tzw. dużych podmiotów – polegała na wyeliminowaniu uprzedniego skazania osoby fizycznej jako warunku odpowiedzialności wymienionych wyżej podmiotów zbiorowych oraz umożliwieniu prowadzenia postępowania wobec takich podmiotów niezależnie od procesu przeciwko działającej w jego imieniu osobie fizycznej.

W dniu 25 stycznia 2023 r. ówczesny Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości wystąpił do Sekretarza Stałego Komitetu Rady Ministrów (SKRM) o rozpatrzenie przedłożonego *projektu ustawy o odpowiedzialności*

[84] Projekt ustawy wraz z uzasadnieniem na stronie Rządowego Centrum Legislacji *https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12363700*.

podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary przez SKRM z zastosowaniem trybu obiegowego wskazując, że zgodnie z ustaleniami, które zapadły podczas posiedzenia SKRM 15 grudnia 2022 r.[85], wskutek uwag zgłoszonych przez Ministra Klimatu i Środowiska oraz Prezesa Rządowego Centrum Legislacji, dotychczasowy projekt nowelizacji ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary został zastąpiony przez projekt nowej ustawy, zastępującej ustawę z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary[86]. Z tego względu złożony został odpowiedni wniosek o aktualizację wpisu do WPLiP RM.

W związku z powołaniem 27 listopada 2023 r. nowej Rady Ministrów rządowe prace legislacyjne nad projektem UD421 zostały zakończone.

Przewlekle prowadzone działania przez Ministra Sprawiedliwości

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że działania podejmowane przez Ministra Sprawiedliwości w celu poprawy efektywności regulacji dotyczących odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary były prowadzone przewlekle w okresie od 2020 r. do 23 lutego 2022 r.

W sytuacji, gdy potrzeba zmian legislacyjnych w zakresie działu sprawiedliwość wynika z dokonanych analiz i ocen stanu prawnego, mając na uwadze treść art. 7 ust. 2 ustawy o Radzie Ministrów, Minister Sprawiedliwości jest obowiązany do opracowania i przedłożenia stosownego projektu ustawy na posiedzenia Rady Ministrów.

Prace legislacyjne nad *projektem ustawy o zmianie ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary* rozpoczęto dopiero w sierpniu 2020 r., tj. po upływie dziewięciu miesięcy po zakończeniu VIII Kadencji Sejmu RP. Wystąpiły także nieuzasadnione przerwy w procedowaniu tego projektu trwające przez okres: blisko pięciu miesięcy od 26 sierpnia 2020 r. do 21 stycznia 2021 r. i ponad dwunastu miesięcy od 29 stycznia 2021 r. do 23 lutego 2022 r.

Zgodnie z wyjaśnieniami otrzymanymi w Ministerstwie Sprawiedliwości, na podstawie dostępnej dokumentacji wyjaśnienie przyczyn długotrwałych przerw w pracach nad omawianym projektem nie było możliwe.

Postępowanie naruszeniowe Komisji Europejskiej

W Ministerstwie Sprawiedliwości poinformowano, że prowadzone przez Komisję Europejską postępowanie naruszeniowe (INFR(2023)2011) dotyczące nieprawidłowej transpozycji dyrektywy (UE) 2017/1371 z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii[87] wpłynęło

[85] Protokół ustaleń nr 49/2022.
[86] Dz. U. z 2024 r. poz. 1822.
[87] Dz. Urz. UE L 198 z 28.07.2017, str. 29. , dalej: dyrektywa 2017/1371. Termin transpozycji dyrektywy 2017/1371: 6 lipca 2019 r.

na zainicjowanie w 2023 r. przez Ministerstwo Sprawiedliwości prac legislacyjnych zmierzających do pełnej implementacji tej dyrektywy, w tym przygotowania projektu częściowej zmiany ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych[88].

W dniu 20 września 2024 r. skierowano pismo do Departamentu Legislacyjnego z prośbą o podjęcie prac legislacyjnych, a w dniu 1 października 2024 r. przygotowano projekt wprowadzający punktową zmianę do ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary[89].

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że przyjęcie skutecznych rozwiązań w zakresie odpowiedzialności podmiotów zbiorowych ma zatem również istotne znaczenie z uwagi na zobowiązania międzynarodowe, wynikające z wiążących Polskę instrumentów prawnych Unii Europejskiej. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli fakt prowadzenia prac nad projektami dyrektyw i dyrektywami[90] nie mógł stanowić przeszkody dla podjęcia – w okresie objętym kontrolą, w szczególności we wskazanym powyżej okresie do 23 lutego 2022 r. - rzetelnych prac legislacyjnych celem wniesienia do rozpatrzenia przez Radę Ministrów propozycji regulacji prawnych służących zwiększeniu skuteczności rozwiązań określających zasady odpowiedzialności podmiotów zbiorowych.

W lipcu 2026 r. w Wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów zawarto informację o projekcie ustawy o zmianie ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (UC158)[91]. W ww. Wykazie zaznaczono m.in., że zasadniczym celem prac nad projektem UC158 jest kompletna implementacja dyrektywy 2017/1371, co pozostaje w ścisłym związku z prowadzonym przez Komisję Europejską wobec Rzeczypospolitej Polskiej

---

[88] Dwa zarzuty w ramach postępowanie naruszeniowego (INFR(2023)2011) dotyczyły ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (dalej: uopz):
1) poprzez nieuwzględnienie odpowiedzialności osób prawnych za sprzeniewierzenie, Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 6 w związku z art. 4 ust. 3 dyrektywy.
2) poprzez ustanowienie wymogu skazania osoby fizycznej prawomocnym wyrokiem jako koniecznego warunku wstępnego pociągnięcia osób prawnych do odpowiedzialności, a tym samym nieprzewidzenie skutecznych i odstraszających sankcji wobec osób prawnych, Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 6 w związku z art. 9 dyrektywy 2017/1371.

[89] Postępowanie zainicjowane ww. postępowaniem naruszeniowym INFR(2023)2011) dotyczące nowelizacji ustawy o odpowiedzialności podmiotów za czyny zabronione pod groźbą kary nie zostało poddane szczegółowej kontroli NIK.

[90] Np. przywoływana w wyjaśnieniach składanych w trakcie kontroli w Ministerstwie Sprawiedliwości dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1203 z dnia 11 kwietnia 2024 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne i zastępująca dyrektywy 2008/99/WE i 2009/123/WE (Dz. Urz. UE L 2024/1203 z 30.04.2024, ze zm.) dotycząca m.in. odpowiedzialności osób prawnych; termin transpozycji 21 maja 2026 r.

[91] https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-odpowiedzialnosci-podmiotow-zbiorowych-za-czyny-zabronione-pod-grozba-kary2

postępowaniem naruszeniowym. Planowany termin przyjęcia projektu przez Radę Ministrów określono na IV kwartał 2026 r.

5.2.8. PRACE DOTYCZĄCE DOSTĘPU PROKURATORA DO INFORMACJI STANOWIĄCYCH TAJEMNICĘ BANKOWĄ.

W dniu 3 kwietnia 2018 r. Prokurator Krajowy wystąpił do Ministerstwa Sprawiedliwości z wnioskiem o rozpoczęcie prac nad pakietem legislacyjnym, który wyeliminowałby bariery prawne, utrudniające skuteczną reakcję prawną organów ścigania na ujawnione zagrożenia w obszarze rynku finansowego. Jednym z wymienionych zagadnień prawnych był szybki dostęp do źródeł dowodowych, objętych różnego rodzaju tajemnicami służbowymi i zawodowymi w śledztwach, których przedmiotem są zagadnienia finansowe i gospodarcze. Prokurator Krajowy wskazał m.in., iż konieczne jest wprowadzenie zmian ustawowych zmierzających do łatwiejszego dostępu prokuratorów w szczególnych przypadkach do określonej ustawą Prawo bankowe tajemnicy bankowej. Zaznaczył jednocześnie, iż rozważenia wymaga wprowadzenie możliwości uzyskania dostępu do tajemnicy bankowej na podstawie postanowienia prokuratora, bez konieczności uzyskania uprzedniej zgody sądu okręgowego, co w znacznym stopniu przyspieszyłoby prowadzenie śledztw w sprawach gospodarczych. Postanowienie takie byłoby zaskarżalne do sądu.

Departament Nadzoru Administracyjnego w Ministerstwie Sprawiedliwości w kwietniu 2018 r. wyraził pogląd, że ewentualne wprowadzenie dostępu prokuratora do tajemnicy bankowej bez konieczności uzyskania uprzedniej zgody sądu na zwolnienie instytucji bankowej z tej tajemnicy budzi zastrzeżenia natury konstytucyjnej. Natomiast Departament Legislacyjny Wydział Prawa Gospodarczego w Ministerstwie Sprawiedliwości ocenił m.in. propozycję łatwiejszego dostępu prokuratora do tajemnicy bankowej za mogącą mieć pozytywny wpływ na sprawność postępowań.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że art. 105 ust. 1 pkt 2 lit. b u.p.b. normuje dostęp prokuratora do informacji objętych tajemnicą bankową w związku z toczącym się postępowaniem o przestępstwo lub przestępstwo skarbowe m.in. przeciwko osobie fizycznej będącej stroną umowy zawartej z bankiem, w zakresie informacji dotyczących tej osoby. Nie odnosi się on, co do zasady do sytuacji, w której postępowanie toczy się jedynie w sprawie, wówczas bowiem zgodnie z treścią przepisu art. 106b u.p.b. poza przypadkami określonymi w art. 105 i art. 106a u.p.b., prokurator prowadzący postępowanie o przestępstwo lub przestępstwo skarbowe może żądać od banku oraz osób, za pośrednictwem których bank wykonuje czynności bankowe, udzielenia informacji stanowiących tajemnicę bankową, jedynie na podstawie postanowienia wydanego na

jego wniosek przez właściwy miejscowo sąd okręgowy. Uzyskanie zgody sądu okręgowego w trybie art. 106b, art. 106c u.p.b. na udostępnienie prokuratorowi informacji stanowiących tajemnicę bankową zmniejsza efektywność i wydłuża czas prowadzonych postępowań, co jest szczególnie istotne w sprawach, gdzie środki uzyskiwane z przestępstw są wielokrotnie przekazywane pomiędzy poszczególnymi kontami bankowymi. Natomiast, jak wynika z informacji części prokuratur, sąd wydaje decyzję pozytywną w prawie każdej sprawie (liczbę odmów można szacować poniżej 1%).

W kontroli podniesiono m.in., iż Ministerstwo Sprawiedliwości nie rozważało podjęcia działań legislacyjnych w zakresie dostępu prokuratora do tajemnicy bankowej oraz że ustawa Prawo bankowe pozostaje poza właściwością Ministerstwa Sprawiedliwości.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że w projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu rozwoju rynku finansowego oraz zwiększenia stabilności finansowej na tym rynku z dnia 18 czerwca 2026 r., którego wnioskodawcą jest Minister Finansów i Gospodarki, w art. 4 pkt 1 założono zmianę w art. 105 w ust. 1 w pkt 2 w lit. b tiret trzecie ustawy Prawo bankowe. W uzasadnieniu do ww. projektu wskazano m.in., że *zaproponowane przepisy realizują określone cele regulacyjne: (...) skrócenie i uproszczenie dostępu do informacji objętych tajemnicą bankową dla prokuratora.*

Tym samym należy stwierdzić, że omawiany problem został dostrzeżony przez Ministra Finansów i Gospodarki oraz podjęto działania legislacyjne w tym zakresie.

5.2.9. DZIAŁANIA EDUKACYJNE DOTYCZĄCE RYNKU FINANSOWEGO

Nadzorowana przez Ministra Sprawiedliwości Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury (dalej: KSSiP)[92] w okresie od 2020 r. do I połowy 2024 r. przeprowadziła łącznie cztery szkolenia dotyczące rynku finansowego, w tym trzy uwzględnione w rocznych harmonogramach działalności szkoleniowej KSSiP[93]:

---

[92] W myśl art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (Dz. U. 2022 r. poz. 217, ze zm.; dalej: ustawa o KSSiP) Minister Sprawiedliwości sprawuje nadzór nad KSSiP w zakresie zgodności jej działania z przepisami ustawowymi i statutem.

[93] W myśl art. 15b ust. 1 ustawy o KSSiP harmonogram uwzględnia potrzeby szkoleniowe zgłaszane przez Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego, Prokuratora Krajowego, Krajową Radę Sądownictwa, Krajową Radę Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym, prezesów sądów apelacyjnych oraz prokuratorów regionalnych. W myśl § 5 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 grudnia 2017 r. w sprawie sposobu i trybu opracowania rocznego harmonogramu działalności szkoleniowej Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury (Dz. U. poz. 2431) Dyrektor KSSiP przedstawia

- *Ekonomia i finanse w postępowaniu cywilnym* (on-line) – w listopadzie 2021 r., w którym wzięło udział 89 osób, w tym 24 sędziów, 4 asesorów sądowych, 18 referendarzy sądowych, 43 asystentów sędziego;
- *Wybrane zagadnienia z prawa karnego gospodarczego* – w maju i czerwcu 2022 r., w którym wzięło udział 48 osób, w tym 15 sędziów, 1 asesor sądowy, 5 asystentów sędziego, 21 prokuratorów, 2 asesorów prokuratury, 4 asystentów prokuratora;
- *Prawne podstawy obrotu instrumentami finansowymi w Polsce* – w czerwcu 2024 r., w którym wzięło udział 40 osób, w tym m.in. 15 prokuratorów oraz 11 sędziów.

Ponadto poza harmonogramem rocznym odbyło się szkolenie *Problematyka indeksów stosowanych jako wskaźniki referencyjne w instrumentach finansowych i umowach finansowych*. Zorganizowane zostało w listopadzie 2023 r., decyzją ówczesnego Dyrektora KSSiP wydaną na podstawie art. 15a ust. 2 ustawy o KSSiP, ze środków własnych KSSiP. Wzięło w nim udział 32 osoby, w tym 30 sędziów i 2 asystentów sędziego.

Pełnomocnik Ministra Sprawiedliwości ds. Ochrony Praw Konsumenta[94] w celu ulepszenia procesu szkoleniowo-edukacyjnego (szczególnie w odniesieniu do tzw. spraw frankowych), w lutym 2024 r. podjęła działania celem zgłoszenia do planu badań jednostki podległej Ministrowi Sprawiedliwości: Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości[95] na rok 2024 projektów odnoszących się do stosowania prawa konsumenckiego w Polsce. W Ministerstwie Sprawiedliwości poinformowano, że przyjęto założenie, że analizy te zostaną wykorzystane między innymi jako podstawa przygotowania materiałów edukacyjnych i szkoleniowych dla sędziów orzekających w sprawach frankowych.

5.2.10. Zewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością administracyjną sądów

Sprawowany przez Ministra Sprawiedliwości zewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością administracyjną sądów obejmuje analizę i ocenę prawidłowości oraz skuteczności wykonywania przez prezesów sądów wewnętrznego nadzoru administracyjnego, zgodnie z art. 37f § 1 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych. Minister Sprawiedliwości w ramach zewnętrznego nadzoru administracyjnego

Ministrowi Sprawiedliwości harmonogram do zatwierdzenia w zakresie zgodności z planem finansowym.

[94] Pełnomocnik został powołany na podstawie zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 stycznia 2024 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Ministra Sprawiedliwości do spraw Ochrony Praw Konsumenta (Dz. Urz. Min. Sprawiedl. poz. 4, ze zm.).

[95] Jednostka utworzona zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 10 marca 2009 r. w sprawie utworzenia Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości (Dz. Urz. Min. Sprawiedl. Nr 3, poz. 11, ze zm.).

m.in. ustala ogólne kierunki wewnętrznego nadzoru administracyjnego, wykonywanego przez prezesów sądów apelacyjnych (art. 37g § 1 pkt 2 wymienionej wyżej ustawy).

W ramach ogólnych kierunków wewnętrznego nadzoru administracyjnego ustalonych przez Ministra Sprawiedliwości na 2020 r., 2023 r. i 2024 r. przewidziano w sprawach rejestrowych m.in. realizację obowiązku wszczynania przez sądy rejestrowe postępowań przymuszających[96], w tym dotyczących sprawozdań finansowych i innych dokumentów, podlegających złożeniu do rejestru zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości[97], przestrzeganie procedur ich prowadzenia i przepisów o nadawaniu i zakreślaniu numerów porządkowych takich spraw, a także obowiązku informowania organów ścigania o popełnieniu przestępstwa z art. 79 pkt 4 ustawy o rachunkowości.

Ponadto w ramach zewnętrznego nadzoru administracyjnego Ministra Sprawiedliwości prowadzona jest kontrola wykonywania obowiązków nadzorczych przez prezesów sądów apelacyjnych m.in. w zakresie działalności sądów rejestrowych wobec podmiotów wpisywanych na *Listę ostrzeżeń publicznych KNF*.

Ministerstwo Sprawiedliwości monitoruje wpisy na *Liście ostrzeżeń publicznych KNF* poprzez przeglądanie listy dostępnej na stronie internetowej KNF i korzysta z alertów z *Listy ostrzeżeń publicznych KNF*, których pojawienie się oznacza dodanie lub usunięcie podmiotu z listy.

Na podstawie wpisów i dokumentów ujawnionych w KRS, Repozytorium Dokumentów Finansowych oraz Repozytorium Akt Rejestrowych dokonywane jest sprawdzenie, czy podmiot z *Listy ostrzeżeń publicznych KNF* wywiązuje się z obowiązków sprawozdawczych, tzn. czy składa sprawozdanie finansowe i uchwały o jego zatwierdzeniu oraz sposobie podziału zysków lub pokrycia strat, a także ewentualnie inne wymagane dokumenty finansowe takie jak m.in. sprawozdania z działalności.

W ramach kontroli wykonywania obowiązków nadzorczych przez prezesów sądów apelacyjnych w zakresie działalności sądów rejestrowych wobec podmiotów wpisanych na *Listę ostrzeżeń publicznych KNF*, w Ministerstwie Sprawiedliwości prowadzono: w 2020 r. – 60 spraw [98],

---

[96] Na podstawie art. 24 ust. 1 i 1a ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze sądowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 869, ze zm.); dalej: ustawa o KRS.

[97] Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.

[98] 50 spraw wszczętych w 2019 r. (pozostałych 7 spraw wszczętych w 2019 r. zostało w tym samym roku zakończonych) oraz 10 spraw zainicjowanych w 2020 r.

w 2021 r. – 67 spraw[99], w 2022 r. – 76 spraw [100], w 2023 r. – 81 spraw [101], w I połowie 2024 r. – 81 spraw[102]. Jak poinformowano w Ministerstwie Sprawiedliwości sprawy wszczęte w poprzednich latach w większości przypadków były dalej kontynuowane.

Szczegółowym badaniem Najwyższej Izby Kontroli objęto realizację przez Ministra Sprawiedliwości kontroli wykonywania obowiązków nadzorczych przez prezesów sądów apelacyjnych wobec działalności sądów rejestrowych w zakresie podmiotów wpisanych na *Listę ostrzeżeń publicznych KNF* w pięciu sprawach[103].

Nieprawidłowość formalna dotycząca przekroczenia wyznaczonych terminów

W dwóch ze zbadanych spraw dotyczących realizacji przez Ministra Sprawiedliwości kontroli wykonywania obowiązków nadzorczych przez prezesów sądów apelacyjnych wobec działalności sądów rejestrowych w zakresie podmiotów wpisanych na *Listę ostrzeżeń publicznych KNF* czynności nadzorcze w Ministerstwie Sprawiedliwości były kontynuowane po upływie terminów pierwotnie określonych. Zdaniem NIK było to nierzetelne.

5.2.11. POZOSTAŁE DZIAŁANIA ZWIĄZANE ZE ZWALCZANIEM NADUŻYĆ, W TYM PRZESTĘPSTW NA RYNKU FINANSOWYM

W myśl art. 35 § 3 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze[104] Minister Sprawiedliwości może określić, w drodze rozporządzenia, właściwość powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury m.in. w sprawach o poszczególne rodzaje przestępstw niezależnie od miejsca ich popełnienia, mając na względzie skuteczne zwalczanie przestępczości i zapewnienie sprawności postępowań. Ponadto art. 6a ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym stanowi, iż Minister Sprawiedliwości, w drodze rozporządzenia, może określić właściwość powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury w sprawach o poszczególne przestępstwa przeciwko rynkowi finansowemu, mając na względzie zapewnienie sprawnego toku postępowania karnego.

---

[99] 55 spraw wszczętych w latach 2019–2020 (z 60 spraw 5 zostało zakończonych przed 1 stycznia 2021r.) oraz 12 spraw wszczętych i niezakończonych w 2021 r.

[100] 62 sprawy wszczęte w latach 2019–2021 (5 spraw zostało zakończonych przed 1 stycznia 2022 r.) oraz 14 spraw wszczętych w 2022 r.

[101] 65 spraw wszczętych w latach 2019–2022 i niezakończonych przed 1 stycznia 2023 r. (11 spraw zostało zakończonych) oraz 16 spraw wszczętych w 2023 r.

[102] 75 spraw wszczętych w latach 2019–2023 i niezakończonych przed 1 stycznia 2023 r. (6 spraw zostało zakończonych) oraz 10 spraw wszczętych w 2024 r., 4 sprawy zostały zakończone w I połowie 2024 r.

[103] Doboru próby dokonano losowo. Wykaz spraw stanowiących populację, z której wylosowano próbę dotyczył spraw rozpoczętych i zakończonych w okresie kontrolowanym (z lat 2020–2022) i uzupełniono o sprawę dobraną celowo (z 2023 r.).

[104] Dz. U. z 2024 r. poz. 390, ze zm.

Jeszcze przed okresem objętym kontrolą, na podstawie art. 35 § 3 ustawy Prawo o prokuraturze, zostało wydane rozporządzenie z dnia 1 września 2016 r. w sprawie określenia właściwości Prokuratury Okręgowej w Warszawie w sprawach o poszczególne rodzaje przestępstw niezależnie od miejsca ich popełnienia[105], które ustala właściwość ww. prokuratury w sprawach o określone w nim przestępstwa z obszaru rynku kapitałowego[106].

W okresie objętym kontrolą w Ministerstwie Sprawiedliwości nie planowano wydania innych rozporządzeń określających specjalizację prokuratury w sprawach o inne przestępstwa z rynku finansowego, tj. inne niż te określone w rozporządzeniu z dnia 1 września 2016 r.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, określenie przez Ministra Sprawiedliwości właściwości powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury w sprawach o kolejne poszczególne przestępstwa z rynku finansowego (przestępstwa inne niż określone w wyżej wymienionym rozporządzeniu z dnia 1 września 2016 r.) mogłoby sprzyjać specjalizacji prokuratorów w tym zakresie, a tym samym zwiększyć efektywność zwalczania przestępstw na tym rynku[107].

Ponadto w ocenie Najwyższej Izby Kontroli Minister Sprawiedliwości powinien szerzej wykorzystywać zasoby podległych jednostek organizacyjnych, w szczególności Instytutu Ekspertyz Ekonomicznych i Finansowych w Łodzi oraz Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości w Warszawie do przeprowadzania szkoleń dla sędziów i prokuratorów w zakresie zwalczania nadużyć, w tym przestępstw na rynku finansowym.

5.3. Prokuratura Krajowa

5.3.1. Działania na podstawie otrzymanych zawiadomień i w związku ze stwierdzonymi we własnym zakresie nadużyciami, w tym przestępstwami na rynku finansowym

Statystyki dotyczące spraw w zakresie przestępstw na rynku finansowym

Od 2020 r. do I połowy 2024 r. w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury prowadzonych lub nadzorowanych było 1540 spraw dotyczących przestępstw na rynku finansowym na podstawie 1513 zawiadomień[108].

---

[105] Dz. U. poz. 1484, dalej: rozporządzenie z dnia 1 września 2016 r.
[106] Rynek kapitałowy jest częścią rynku finansowego.
[107] Art. 6a ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym.
[108] Liczba 1540 spraw obejmuje wszystkie sprawy, które w okresie objętym kontrolą były prowadzone lub nadzorowane w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury, niezależnie od daty ich rejestracji (w okresie objętym kontrolą pozostawały w toku). Sprawami nadzorowanymi były dla przykładu dochodzenia, prowadzone przez właściwą jednostkę Policji, w których nadzór prokuratora sprowadzał się do przedłużania

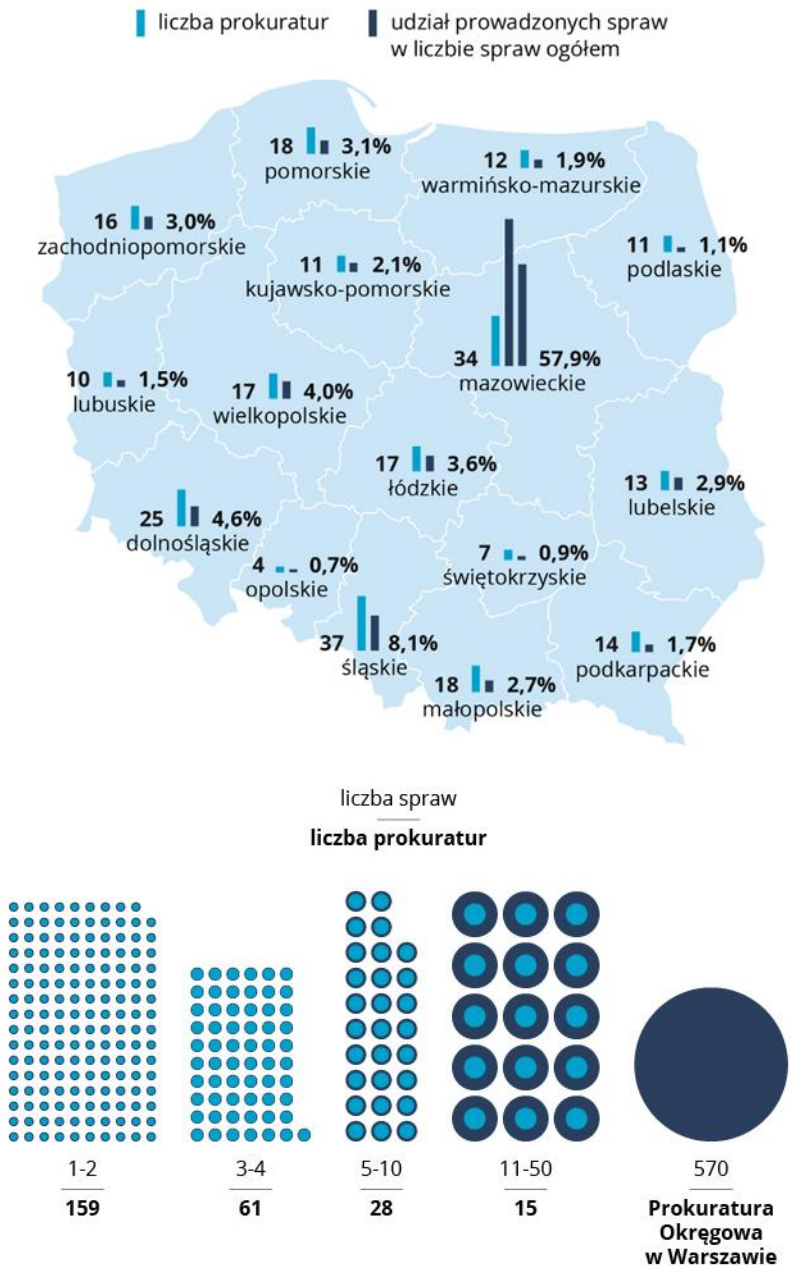
Z 1540 spraw (wg stanu na 30 czerwca 2024 r.): 686 postępowań zostało umorzonych lub skierowano wniosek o ich umorzenie, 240 było w toku, w przypadku 150 spraw odmówiono wszczęcia postępowania, 143 zostały połączone z innymi sprawami, a 137 spraw zostało zawieszonych. W przypadku 52 spraw zastosowano inne rozwiązanie[109] a 132 sprawy zakończyły się skierowaniem aktu oskarżenia, co stanowiło 8,6% ogółu spraw.

okresu trwania dochodzenia, wytyczania kierunków postępowania, wydawania postanowień i wykonywania czynności zastrzeżonych do kompetencji prokuratora oraz zatwierdzania lub sporządzenia decyzji końcowej. Sprawami prowadzonymi były też postępowania prowadzone w formie śledztwa własnego, w którym wykonywanie czynności procesowych nie jest powierzane innemu organowi.

[109] Np. połączenie zewnętrzne.

Infografiki nr 3 i 4

Rozkład spraw dotyczących nadużyć na rynku finansowym prowadzonych przez jednostki prokuratury w poszczególnych województwach oraz liczba spraw przypadających na jedną prokuraturę



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych Prokuratury Krajowej.

W Prokuraturze Krajowej w analizowanym okresie nie były prowadzone postępowania przygotowawcze dotyczące nadużyć na rynku finansowym, za wyjątkiem spraw prowadzonych w Wydziałach Zamiejscowych Departamentu do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji (dalej: Wydziały Zamiejscowe). Postępowania takie prowadzone były przez Prokuraturę Okręgową w Warszawie, Wydziały Zamiejscowe, które funkcjonują przy prokuraturach regionalnych oraz m.in. Wydziały

do Spraw Przestępczości Gospodarczej w prokuraturach regionalnych i pozostałych prokuraturach okręgowych.

Brak wniosków prokuratorów o stwierdzenie odpowiedzialności podmiotu zbiorowego

W powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury nie odnotowano wniosków prokuratorów o stwierdzenie odpowiedzialności podmiotu zbiorowego, skierowanych na podstawie ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary[110], dotyczących odpowiedzialności podmiotów rynku finansowego. W wyjaśnieniach uzyskanych w Prokuraturze Krajowej wskazano m.in., iż odpowiedzialność podmiotu zbiorowego była uzależniona od uprzedniego uzyskania w stosunku do osoby fizycznej powiązanej z podmiotem zbiorowym m.in. prawomocnego wyroku skazującego, co w praktyce powodowało, iż w sprawach obszernych i skomplikowanych, konieczne było oczekiwanie z ewentualnym wdrożeniem odpowiedzialności podmiotu zbiorowego nawet kilka lat.

Organizacja wewnętrzna w Prokuraturze Krajowej

Zadania związane z nadzorowaniem i koordynowaniem postępowań dotyczących przestępstw na rynku finansowym realizowane były w Prokuraturze Krajowej przede wszystkim w Departamencie do Spraw Przestępczości Gospodarczej (dalej: DPG). Z dniem 3 sierpnia 2022 r. ze struktury organizacyjnej DPG wyodrębniony został Departament do Spraw Cyberprzestępczości i Informatyzacji (dalej: DCI). Do zadań nowo utworzonego departamentu należało w szczególności nadzorowanie i koordynowanie postępowań przygotowawczych w sprawach o poważne przestępstwa popełnione z wykorzystaniem Internetu oraz zaawansowanych technologii i systemów komputerowych, prowadzonych przez prokuratury regionalne, prokuratury okręgowe i prokuratury rejonowe.

5.3.2. KOORDYNACJA SPRAW DOTYCZĄCYCH PRZESTĘPSTW NA RYNKU FINANSOWYM

Obejmowanie spraw koordynacją przez Prokuraturę Krajową

W dniu 5 września 2016 r. Prokurator Krajowy wprowadził obowiązek przekazywania przez jednostki organizacyjne prokuratury do DPG informacji o prowadzonych postępowaniach dotyczących przestępczości finansowej, w tym głównie przestępstwa określonego w art. 171 ust. 1 ustawy Prawo bankowe[111], oraz szeroko pojętej działalności parabankowej związanej z „piramidami finansowymi", będącej formą popełnienia

[110] W myśl art. 27 tej ustawy postępowanie w sprawie odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary wszczyna się m.in. na wniosek prokuratora.

[111] Prowadzenie bez zezwolenia działalności polegającej na gromadzeniu środków pieniężnych innych osób fizycznych, osób prawnych lub jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej w celu udzielania kredytów, pożyczek pieniężnych lub obciążania ryzykiem tych środków w inny sposób.

przestępstwa oszustwa uregulowanego w art. 286 § 1 k.k. na szkodę wielu osób. Koordynacją przez DPG obejmowane były następujące rodzaje spraw:

- dotyczące przestępstw finansowych, w których doszło do ujawnienia co najmniej 300 osób pokrzywdzonych, którzy w jakikolwiek sposób korzystali z instrumentów finansowych i dokonywali czynności bankowych;
- dotyczące przestępstw finansowych, popełnionych na szkodę wielu osób, niezależnie od ich liczby, w których łączna kwota szkody przekraczała wartość 5 mln zł;
- o czyn z art. 171 ust. 1 u.p.b., również w przypadku, gdy nie mieściły się one we wskazanych wyżej dwóch kategoriach spraw.

Dyrektor DPG w dniu 28 lutego 2017 r. zwrócił się do jednostek organizacyjnych prokuratury o uwzględnienie w ramach koordynacji także postępowań, których przedmiotem są czyny określone w ustawie z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej[112], czyny dotyczące umów ubezpieczenia z kapitałowym funduszem inwestycyjnym („polisolokaty") oraz przestępstwa ubezpieczeniowe kwalifikowane z art. 286 § 1 lub art. 298 § 1[113] k.k. w przypadku, gdy łączna wartość szkody stanowi mienie wielkiej wartości[114].

Od 27 marca 2024 r. koordynacja prowadzonych postępowań odbywała się z wykorzystaniem sytemu PROK-SYS[115]. Jednostki organizacyjne prokuratury, które wprowadzały do systemu dane dotyczące poszczególnych spraw, zaznaczały w tym systemie, że sprawa powinna być objęta koordynacją przy założeniu, że spełnia warunki określone w piśmie Prokuratora Krajowego z 5 września 2016 r. oraz piśmie Dyrektora DPG z 28 lutego 2017 r.

---

[112] Dz. U. z 2025 r. poz. 1526.

[113] Tzw. oszustwo ubezpieczeniowe.

[114] W myśl art. 115 § 6 k.k. mieniem wielkiej wartości jest mienie, którego wartość w czasie popełnienia czynu zabronionego przekracza 1 mln złotych.

[115] W Prokuraturze Krajowej oraz w pozostałych powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury funkcjonował ogólnokrajowy system teleinformatyczny PROK-SYS. W ramach systemu została zaimplementowana centralna baza danych, obejmująca wszystkie jednostki organizacyjne prokuratury. W systemie tym rejestrowane są wszystkie sprawy jakie trafiają do poszczególnych jednostek prokuratury, niezależnie od tego czy wszczynane i prowadzone jest w nich postępowanie przygotowawcze, czy wydane zostaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania. Jednym z komponentów systemu jest System Digitalizacji Akt postępowań przygotowawczych w sprawach karnych, pozwalających na zdalny dostęp do nich. Przy czym akta nie wszystkich spraw są zdigitalizowane.

Niedokumentowanie części czynności podejmowanych w ramach koordynacji

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę, że rodzaje spraw, które podlegały koordynacji nie zostały zaktualizowane do 30 czerwca 2024 r.

Ponadto w niektórych sprawach objętych koordynacją, w okresie badanym przez NIK, nie dokumentowano czynności podejmowanych przez prokuratorów Prokuratury Krajowej.

Brak opracowania i wdrożenia wytycznych określających szczegółowe zasady prowadzenia i dokumentowania koordynacji

W Prokuraturze Krajowej nie zostały opracowane i wdrożone wytyczne określające zasady prowadzenia i dokumentowania koordynacji postępowań dotyczących przestępstw na rynku finansowym, określające zadania koordynatorów na poszczególnych szczeblach prokuratury, co było nierzetelne.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli brak wytycznych w zakresie prowadzenia koordynacji mógł skutkować odmiennym podejściem do koordynacji w poszczególnych jednostkach prokuratury.

Izba stoi ponadto na stanowisku, że niekonsekwentne podejście w zakresie dokumentowania czynności związanych z koordynacją wpływa negatywnie na skuteczność nadzoru Prokuratora Krajowego nad prawidłowością załatwiania spraw związanych z koordynacją w Prokuraturze Krajowej.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli wytyczne określające zasady prowadzenia koordynacji postępowań powinny w sposób szczegółowy określać zadania osób na poziomie poszczególnych jednostek prokuratury oraz zakres ich dokumentowania.

Zgodnie z wyjaśnieniami otrzymanymi w Prokuraturze Krajowej, w I kwartale 2025 r. zasady koordynacji postępowań dotyczących rynku finansowego były w opracowaniu.

Statystyki dotyczące spraw objętych koordynacją

W okresie objętym kontrolą w DPG objęto koordynacją 147 postępowań prowadzonych w jednostkach organizacyjnych prokuratury w tym: 59 postępowań w 2020 r., 42 w 2021 r., 23 w 2022 r., 12 w 2023 r. i 11 w I połowie 2024 r. oraz cztery postępowania dotyczące nadużyć na rynku finansowym prowadzone w Wydziałach Zamiejscowych.

Postępowania dotyczące nadużyć na rynku finansowym były obejmowane również koordynacją w prokuraturach regionalnych i okręgowych, w których w okresie od 2020 r. do I połowy 2024 r. objęto koordynacją 605 postępowań.

5.3.3. ZWIERZCHNI NADZÓR NAD SPRAWAMI DOTYCZĄCYMI PRZESTĘPSTW NA RYNKU FINANSOWYM

Sprawowanie zwierzchniego nadzoru nad sprawami dotyczącymi przestępstw na rynku finansowym

Na podstawie § 21 pkt 5 Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury do zadań DPG należało sprawowanie zwierzchniego nadzoru służbowego w sprawach wskazanych przez Prokuratora Krajowego.

Z dokumentów przedłożonych w trakcie kontroli wynikało, że decyzja o objęciu postępowania zwierzchnim nadzorem służbowym DPG podejmowana była przez Prokuratora Krajowego na podstawie notatki służbowej sporządzonej przez prokuratora DPG analizującego akta sprawy. Zwierzchnim nadzorem służbowym DPG obejmowane były sprawy większej wagi o skomplikowanym charakterze, budzące zainteresowanie opinii publicznej lub przypadki, w których w toku prowadzonego postępowania pojawiły się nieprawidłowości. W ramach zwierzchniego nadzoru służbowego prokuratorzy sprawujący nadzór zapoznawali się z aktami śledztwa oraz sporządzanymi analizami materiału dowodowego, sporządzanymi planami śledztwa, dokonywali analiz materiałów śledztwa w związku z kierowanymi wnioskami o przedłużenie śledztwa.

W badanym okresie nie wszystkie śledztwa i dochodzenia w zakresie przestępstw na rynku finansowym, które nie zostały zakończone w podstawowym terminie określonym odpowiednio w art. 310 § 1 k.p.k.[116] lub art. 325i § 1 k.p.k.[117] były objęte nadzorem zwierzchnim.

Zgodnie z wyjaśnieniami otrzymanymi w Prokuraturze Krajowej, sama długotrwałość postępowania nie była wystarczającą przyczyną, by uznać, że wdrożenie tego rodzaju nadzoru jest konieczne, w sytuacji, gdy postępowanie prowadzone jest w sposób prawidłowy, a wystarczający dla zapewnienia jego właściwego toku jest nadzór wewnętrzny sprawowany przez kierownika jednostki, w której prowadzone jest postępowanie, jak również nadzór instancyjny, związany z ewentualnym rozpoznawaniem przez prokuratora nadrzędnego wniosków o przedłużenie śledztwa.

W badanym okresie ze 143 spraw objętych zwierzchnim nadzorem służbowym DPG dziewięć dotyczyło spraw obejmujących przestępstwa na rynku finansowym. Przesłankami do objęcia tych spraw zwierzchnim nadzorem służbowym DPG były: w siedmiu przypadkach skomplikowany charakter sprawy i społeczny wydźwięk, w jednym przypadku skomplikowany i wielopłaszczyznowy charakter postępowania oraz w jednym przypadku obszerność postępowania, skomplikowany

[116] W myśl art. 310 § 1 k.p.k. śledztwo powinno być ukończone w ciągu 3 miesięcy.
[117] W myśl art. 325i § 1 k.p.k. dochodzenie powinno być ukończone w ciągu 2 miesięcy.

charakter i szczególna waga przedmiotowego postępowania przygotowawczego, z uwagi na wysokość szkody oraz fakt, że szkoda mogła być wyrządzona dużej liczbie pokrzywdzonych.

We wszystkich dziewięciu sprawach objętych zwierzchnim nadzorem służbowym przez DPG Prokurator Krajowy wydawał decyzje o objęciu śledztwa zwierzchnim nadzorem służbowym, w których zawarte były informacje dotyczące przedmiotu prowadzonego śledztwa, komu powierzono nadzór oraz uzasadnienia podjętej decyzji.

Czynności wykonywane przez prokuratorów Prokuratury Krajowej w ramach zwierzchniego nadzoru służbowego w zakresie wyżej wymienionych spraw były dokumentowane w postaci notatek urzędowych, w których opisywane były już podjęte czynności oraz wskazywano działania, które należy wykonać.

Brak realizacji w sposób udokumentowany określonych form zwierzchniego nadzoru

W § 74 pkt 1 i 2 Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury wskazano, że zwierzchni nadzór służbowy może polegać również na: systematycznym zbieraniu i analizowaniu materiałów, w tym danych statystycznych, dotyczących form, kierunków i dynamiki przestępczości, sposobu działania sprawców przestępstw i okoliczności sprzyjających ich popełnianiu, prowadzeniu badań akt spraw dotyczących określonej kategorii przestępstw oraz opracowywaniu sprawozdań i raportów o stanie przestępczości.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że w okresie 2020–2024 (I połowa) w Prokuraturze Krajowej nie realizowano w sposób udokumentowany form zwierzchniego nadzoru służbowego określonych w § 74 pkt 1 i 2 Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, w zakresie spraw dotyczących przestępstw na rynku finansowym, co zostało ocenione jako nierzetelne.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli brak systematycznego gromadzenia i analizy danych dotyczących przestępczości na rynku finansowym, form jej występowania, sposobów działania sprawców oraz okoliczności sprzyjających popełnianiu przestępstw może ograniczać podejmowanie skutecznych i adekwatnych działań zmierzających do zwalczania przestępczości na rynku finansowym i świadczy o nierzetelnej realizacji obowiązków w zakresie kontroli zarządczej.

5.3.4. PROBLEMY KADROWE W JEDNOSTKACH PROKURATURY PROWADZĄCYCH LUB NADZORUJĄCYCH POSTĘPOWANIA PRZYGOTOWAWCZE DOTYCZĄCE PRZESTĘPSTW POPEŁNIANYCH NA RYNKU FINANSOWYM

Nieprawidłowość dotycząca braku analizy potrzeb kadrowych przez Prokuraturę Krajową

W okresie 2020–2024 (I połowa) Biuro Kadr Prokuratury Krajowej oraz DPG nie przeprowadziły analizy potrzeb kadrowych na stanowiskach prokuratorskich w jednostkach prokuratury prowadzących lub nadzorujących postępowania przygotowawcze dotyczące przestępstw popełnianych na rynku finansowym. Zdaniem NIK było to nierzetelne.

W celu weryfikacji faktycznych potrzeb kadrowych na stanowiskach prokuratorskich w jednostkach prokuratury prowadzących/ nadzorujących postępowania dotyczące przestępstw na rynku finansowym, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, skierowano zapytania do 17 jednostek organizacyjnych prokuratur, które prowadziły/nadzorowały najwięcej postępowań dotyczących rynku finansowego (dwóch Prokuratur Regionalnych, dwóch Prokuratur Okręgowych i 13 Prokuratur Rejonowych) o wskazanie przyczyn wydłużonego czasu prowadzenia postępowań.

Problemy kadrowe zgłaszane przez jednostki prokuratury

Z 17 prokuratur, do których skierowane zostało zapytanie, 10 wskazało, że problemy kadrowe w tych jednostkach są jedną z przyczyn wpływających na wydłużenie czasu trwania poszczególnych postępowań przygotowawczych. Najczęściej wymienianymi problemami były braki kadrowe w prokuraturach, które wynikały z faktu nieobsadzenia wszystkich przyznanych etatów w poszczególnych prokuraturach oraz faktu delegowania prokuratorów do wykonywania obowiązków w innych jednostkach w kraju.

Pomimo że w podległych prokuraturach zakres tematyczny prowadzonych postępowań nie ograniczał się jedynie do nadużyć na rynku finansowym, to wskazywane przez te jednostki problemy kadrowe wpływały negatywnie na całą ich działalność, w tym dotyczącą zwalczania wspomnianych nadużyć. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli brak analizy potrzeb kadrowych w podległych jednostkach Prokuratury Krajowej może wpływać negatywnie na efektywność realizacji zadań.

W świetle powyższych ustaleń, działaniem stanowiącym nierzetelną realizację obowiązków dotyczących kontroli zarządczej w zakresie zapewnienia efektywności działania, ochrony zasobów i zarządzania ryzykiem było niedokonanie w Prokuraturze Krajowej analizy potrzeb kadrowych w zakresie stanowisk prokuratorskich podległych jednostek prokuratury prowadzących/nadzorujących postępowania, w tym postępowania dotyczące przestępstw na rynku finansowym.

W wyjaśnieniach otrzymanych w Prokuraturze Krajowej wskazano m.in. że w badanym okresie nie odnotowano przypadków kierowania do DPG wniosków od nadzorowanych jednostek wskazujących na potrzebę przydzielenia dodatkowych etatów na stanowiskach osób zajmujących się obszarem nadużyć na rynku finansowym.

Prokurator Krajowy nie przeprowadził również analizy potrzeb kadrowych w departamentach Prokuratury Krajowej zajmujących się problematyką nadużyć na rynku finansowym tj. DPG i DCI. Zdaniem NIK było to nierzetelne.

Podobnie jak w przypadku nieprzeprowadzenia przeglądu w jednostkach podległych, brak przeprowadzenia analizy potrzeb kadrowych w departamentach Prokuratury Krajowej znacząco utrudnia efektywne wykorzystanie zasobów kadrowych do zadań związanych ze zwalczaniem nadużyć na rynku finansowym i zapewnieniem sprawności postępowań.

5.3.5. POTRZEBY ZMIAN LEGISLACYJNYCH W ZAKRESIE NADUŻYĆ NA RYNKU FINANSOWYM

Postulaty zmian w prawie zaprezentowane przez Prokuraturę Krajową

W DPG i DCI opracowano listę zagadnień, które utrudniały prowadzenie działań przez prokuratorów w zakresie zwalczania nadużyć na rynku finansowym. Dla każdego z tych zagadnień przedstawione zostały postulaty legislacyjne, które dotyczyły:

1. Karalności i ścigania niewykonania obowiązków w zakresie sprawozdawczości finansowej.
   W Prokuraturze Krajowej poinformowano, że Polska Agencja Nadzoru Audytowego zasygnalizowała pod koniec 2022 r. problem dotyczący niesporządzania przez zobowiązane do tego podmioty sprawozdań finansowych i niepoddawania ich badaniu przez biegłych rewidentów oraz nieskładania we właściwym rejestrze sądowym, co stanowiło występki określone w art. 77 i art. 79 ustawy o rachunkowości. W związku z tym w Prokuraturze Krajowej ustalono, iż w jednostkach organizacyjnych prokuratury na terenie kraju jedynie w okresie od 1 czerwca do 1 grudnia 2022 r. zarejestrowano łącznie 30 688 spraw, dotyczących czynów kwalifikowanych ze wskazanych wyżej przepisów. W wyjaśnieniach otrzymanych w Prokuraturze Krajowej wskazano, iż na podmiotach ciąży również obowiązek przekazania sprawozdania finansowego lub sprawozdania z badania organowi podatkowemu, a jego niewypełnienie stanowi wykroczenie skarbowe (art. 80b k.k.s.[118]). W wyjaśnieniach dodano również, że sporządzenie, poddanie badaniu oraz opublikowanie w przewidziany prawem

[118] Ustawa z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2025 r. poz. 633).

sposób sprawozdania finansowego jest o tyle istotne, w kontekście przestępstw związanych z rynkiem finansowym, iż ujawnia szereg informacji istotnych dla potencjalnych inwestorów, jak: kondycja ekonomiczna podmiotu, przedmiot jej działalności, rentowność, sposób sprawowania zarządu i kontroli, stosunki własnościowe, umożliwiając podjęcie świadomej decyzji w kwestii powierzenia podmiotowi środków finansowych. W korespondencji między komórkami organizacyjnymi Prokuratury Krajowej wskazano na potrzebę podjęcia inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do zmian obowiązujących przepisów, w szczególności w zakresie podwyższenia przewidzianych za poszczególne czyny sankcji karnych oraz modyfikacji przepisów proceduralnych poprzez rozszerzenie kręgu organów uprawnionych do ich ścigania. W jednej z komórek organizacyjnych Prokuratury Krajowej wyrażono wątpliwości związane z przedstawioną propozycją zmian. W związku z tym, na dzień 30 czerwca 2024 r., trwała analiza celowości podejmowania inicjatywy w tym zakresie.

2. Zasadności nowelizacji u.p.b. w zakresie trybu pozyskiwania przez prokuratora informacji stanowiących tajemnicę bankową.

   W wyjaśnieniach otrzymanych w Prokuraturze Krajowej wskazano, że przepis art. 105 ust. 1 pkt 2 lit. b u.p.b. normuje m.in. dostęp prokuratora do informacji objętych tajemnicą bankową w związku z toczącym się postępowaniem o przestępstwo lub przestępstwo skarbowe przeciwko osobie fizycznej będącej stroną umowy zawartej z bankiem, w zakresie informacji dotyczących tej osoby. Podkreślono jednak, że nie odnosi się on do sytuacji, w której postępowanie toczy się jedynie w sprawie, wówczas bowiem zgodnie z treścią przepisu art. 106b u.p.b. poza przypadkami określonymi w art. 105 i art. 106a[119], prokurator prowadzący postępowanie o przestępstwo lub przestępstwo skarbowe może żądać od banku oraz osób, za pośrednictwem których bank wykonuje czynności bankowe, udzielenia informacji stanowiących tajemnicę bankową, jedynie na podstawie postanowienia wydanego na jego wniosek przez właściwy miejscowo sąd okręgowy. W Prokuraturze Krajowej przedstawiono opinię, że należy rozważyć możliwość pozyskiwania przez prokuratora informacji stanowiących tajemnicę bankową w toku postępowania karnego, zarówno w fazie *in rem* jak i w fazie *in personam*, jedynie na podstawie postanowienia prokuratora, bez udziału właściwego miejscowo sądu okręgowego. Osobie

[119] Art. 106a u.p.b. dotyczy m.in. zawiadomień składanych przez bank o podejrzeniu popełnienia przestępstwa i możliwości żądania przez prokuratora uzupełnienia informacji w związku z tym zawiadomieniem.

niezadowolonej z wydanego przez prokuratora rozstrzygnięcia, w przedmiocie zwolnienia z zachowania tajemnicy bankowej, przysługiwałoby prawo zaskarżenia takiej decyzji do sądu. Zgodnie ze stanowiskiem zaprezentowanym w wyjaśnieniach otrzymanych w Prokuraturze Krajowej, proponowana zmiana w znaczący sposób wpłynęłaby na szybkość prowadzonych postępowań, koncentrację materiału dowodowego, w szczególności we wstępnej fazie prowadzonego śledztwa czy dochodzenia, które co do zasady prowadzone jest w fazie *in rem*.

Na potrzebę zmiany przepisów u.p.b. w zakresie dostępu prokuratora do informacji stanowiących tajemnicę bankową wskazało też część prokuratur podległych Prokuraturze Krajowej, do których Najwyższa Izba Kontroli zwróciła się w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK. Prokuratury podniosły m.in., iż celem zwiększenia efektywności prowadzonych postępowań zasadnym byłoby, aby z żądaniem informacji stanowiących tajemnicę bankową mógł występować prokurator, bez konieczności uzyskania zgody właściwego sądu okręgowego, tym bardziej, jak wskazano w wyjaśnieniach, iż sądy wyrażają zgodę w prawie każdej sprawie w tym zakresie.

3. Umożliwienia prokuratorom prowadzącym postępowania (w tym dotyczące oszustw na pozagiełdowym rynku Forex) blokowania stron internetowych, za pośrednictwem których przestępcza działalność jest prowadzona.

   Zgodnie z informacjami otrzymanymi w Prokuraturze Krajowej, prokuratorzy prowadzący postępowania dotyczące cyberprzestępczości w zakresie zablokowania dostępu do witryn internetowych, w wydawanych decyzjach procesowych posiłkowali się niejednokrotnie treścią art. 180 ust. 1 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne[120], która stanowiła o tym, że przedsiębiorca telekomunikacyjny jest obowiązany do niezwłocznego blokowania połączeń telekomunikacyjnych lub przekazów informacji, na żądanie uprawnionych podmiotów, jeżeli połączenia te mogą zagrażać obronności, bezpieczeństwu państwa oraz bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu, albo do umożliwienia dokonania takiej

[120] Dz. U. z 2024 r. poz. 34, ze zm. Ustawa Prawo telekomunikacyjne utraciła moc 10 listopada 2024 r. w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 12 lipca 2024 r. Prawo komunikacji elektronicznej (Dz. U. poz. 1221, ze zm.). Art. 53 ustawy Prawo komunikacji elektronicznej stanowi m.in., iż Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, na uzasadnione żądanie uprawnionego podmiotu, niezwłocznie nakłada na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego, w drodze decyzji, obowiązek blokowania połączeń lub komunikatów elektronicznych przesyłanych w związku ze świadczoną publicznie dostępną usługą telekomunikacyjną, jeżeli mogą one zagrażać obronności, bezpieczeństwu państwa oraz bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu, albo obowiązek umożliwienia dokonania takiej blokady przez uprawnione podmioty.

blokady przez te podmioty. W Prokuraturze Krajowej zaprezentowano stanowisko, że powyższe rozwiązanie jest wysoce niewystarczające i powinna zostać podjęta inicjatywa ustawodawcza w zakresie zmiany przepisów kodeksu postępowania karnego w przedmiotowym zakresie. W wyjaśnieniach wskazano, że zablokowanie domeny, za pośrednictwem której prowadzona jest działalność przestępcza, powoduje, że przedsiębiorca/sprawca czynu zabronionego nie może z niej korzystać, jak również kolejni potencjalni pokrzywdzeni, nie będą mieli możliwości skorzystania z usług oferowanych przez przestępców, tym samym krąg pokrzywdzonych w sprawie będzie mniejszy, jak również mniejsze będą korzyści sprawców czynu zabronionego, o które prowadzone jest dane postępowanie karne.

4. Wprowadzenia możliwości nakładania kar finansowych/ administracyjnych na portale internetowe, jak również podmioty prowadzące działalność w zakresie mediów społecznościowych, w związku z prezentowaniem reklam przygotowanych przez oszustów, zachęcających do inwestowania w produkty, które nie istnieją.

   W wyjaśnieniach otrzymanych w Prokuraturze Krajowej wskazano, że w toku prowadzonych postępowań karnych dotyczących inwestycji na pozagiełdowym rynku Forex, prawie zawsze, sprawcy czynów zabronionych, w związku z którymi prowadzone jest postępowanie, korzystają z ogólnopolskich kampanii reklamowych, które zachęcają potencjalnych inwestorów do przekazania im posiadanych środków pieniężnych. W wyjaśnieniach dodano również, że pokrzywdzeni, którzy zaufali reklamom przygotowanym przez oszustów, w większości przypadków tracą przekazane im środki pieniężne. Aktualnie tego rodzaju reklamy prezentowane są głównie w mediach społecznościowych. Zgodnie z informacjami przekazanymi w Prokuraturze Krajowej zdarza się, że do inwestycji zachęca znana osoba, ale jej wizerunek jest wykorzystany bezprawnie, przy użyciu technologii *deep fake*[121]. W wyjaśnieniach wskazano, że przede wszystkim powinno się wprowadzić bardziej rygorystyczne przepisy dotyczące reklamy i weryfikowania treści sponsorowanych, a także szybkiego usuwania tego rodzaju reklam z Internetu. Dodatkowo w Prokuraturze Krajowej zaproponowano, że popularne portale internetowe, jak i serwisy społecznościowe, powinny ponosić konsekwencje finansowe, w sytuacji gdy po otrzymaniu informacji o nielegalnej reklamie, nadal będą ją prezentować w sieci Internet i zarabiać na jej publikowaniu. Sposób prezentowania reklam w prasie został określony w art. 36 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo

[121] Technika tworzenia realistycznych, ale fałszywych treści multimedialnych, takich jak filmy, zdjęcia czy nagrania audio, za pomocą sztucznej inteligencji.

prasowe[122]. Zgodnie z art. 36 ust. 2, ogłoszenia i reklamy nie mogą być sprzeczne z prawem lub zasadami współżycia społecznego oraz zgodnie z treścią art. 36 ust. 4 wydawca i redaktor mają prawo odmówić zamieszczenia ogłoszenia i reklamy, jeżeli ich treść lub forma jest sprzeczna z linią programową bądź charakterem publikacji. Powyższe regulacje według Prokuratury Krajowej są znacząco niewystarczające, biorąc pod uwagę sposób działania sprawców przestępstw popełnianych na pozagiełdowym rynku Forex i korzystania przez nich z dobrze przygotowanych kampanii reklamowych o zasięgu ogólnopolskim. Zgodnie z otrzymanymi wyjaśnieniami, wprowadzenie bardziej rygorystycznych przepisów dotyczących reklamy i weryfikacji treści sponsorowanych mogłoby znacząco poprawić bezpieczeństwo obywateli. W trakcie kontroli w Prokuraturze Krajowej zaprezentowano stanowisko, że kierunkiem, w którym należy zmierzać jest odpowiedzialność finansowa platform internetowych, za których pośrednictwem rozpowszechniane są naruszające prawo reklamy.

5. Konieczności doprecyzowania przepisów (wprowadzenia większych obostrzeń wobec instytucji finansowych) w zakresie weryfikowania tożsamości klienta bez jego fizycznej obecności przy zastosowaniu środków identyfikacji elektronicznej przy zawieraniu transakcji i korzystaniu z nowych produktów.

   W ramach tego postulatu w Prokuraturze Krajowej przywołano stanowisko UKNF z dnia 5 czerwca 2019 r. dotyczącego identyfikacji klienta i weryfikacji jego tożsamości w bankach oraz oddziałach instytucji kredytowych w oparciu o metodę wideoweryfikacji[123]. Wskazano jednocześnie, m.in. iż zaprezentowane w stanowisku UKNF mechanizmy kontrolne zapewniające odpowiedni poziom bezpieczeństwa usługi, dotyczące prawidłowej identyfikacji i weryfikacji klienta (np. ryzyka kradzieży tożsamości), w tym odnoszące się do wiarygodności materiałów weryfikacyjnych, powinny zostać doprecyzowane, zaś na banki/instytucje finansowe powinny zostać nałożone wprost obostrzenia (w zakresie weryfikacji tożsamości), w zakresie zawierania usług i oferowania nowych produktów na odległość, bez fizycznej obecności klienta.

6. Doprecyzowania obowiązków banków i innych instytucji finansowych w zakresie gromadzenia informacji i danych informatycznych dotyczących prowadzonych rachunków bankowych i innych usług oraz produktów za pośrednictwem zdalnych kanałów dostępowych (sieci Internet).

---

[122] Dz. U. z 2018 r. poz. 1914.

[123] https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Stanowisko_UKNF_dot_identyfikacji_klienta_i_weryfikacji_jego_tozsamosci_w_bankach_oraz_oddzialach_instytucji_kredytowych_w_oparciu_o_metode_wideoweryfikacji_66066.pdf

W Prokuraturze Krajowej wyjaśniono, że w toku prowadzonego postępowania należy uzyskać wszystkie posiadane informacje umożliwiające ustalenie osoby, która we wskazanym dniu i godzinie korzystała z adresu IP wraz z numerem portu. W wyjaśnieniach podkreślono jednak, że w informacjach przekazywanych przez banki, niejednokrotnie brakuje informacji o porcie przypisanym do ustalonego adresu IP, a tak przekazana informacja, wręcz uniemożliwia organom ścigania ustalenie sprawcy czynu zabronionego, gdyż informacja o adresie IP bez portu, wskazuje na dane wielu osób, które korzystały z danego publicznego adresu IP w ustalonym dniu i godzinie. Zgodnie ze stanowiskiem zaprezentowanym w Prokuraturze Krajowej należałoby wprowadzić obowiązek dla instytucji finansowych (banków) gromadzenia również informacji o portach przypisanych do ustalonego adresu IP, co znacząco wpłynęłoby na możliwości wykrywcze w toku prowadzonych postępowań.

Niezgłoszenie potrzeb zmian w prawie do organów posiadających inicjatywę ustawodawczą

Wymienione wyżej potrzeby zmian legislacyjnych wskazane przez komórki organizacyjne Prokuratury Krajowej w zakresie zwalczania nadużyć na rynku finansowym nie zostały, w okresie objętym kontrolą, zgłoszone do odpowiednich ministrów celem zapoczątkowania rządowego procesu legislacyjnego ani do innych niż Rada Ministrów organów posiadających inicjatywę ustawodawczą.

Zgodnie z wyjaśnieniami otrzymanymi w Prokuraturze Krajowej kwestie związane z ewentualną nowelizacją przepisów były przedmiotem wewnętrznych analiz i konsultacji, które ostatecznie nie doprowadziły do sformułowania konkretnych propozycji legislacyjnych kierowanych do podmiotów posiadających inicjatywę ustawodawczą. Jednocześnie poinformowano, że według stanu na 4 lipca 2025 r. w związku z trwającymi pracami Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego, w oparciu między innymi o wskazane prace przygotowywane jest wspólne stanowisko Ministerstwa Sprawiedliwości, Prokuratury Krajowej, Ministerstwa Finansów, KNF oraz Komendy Głównej Policji w zakresie niezbędnych zmian legislacyjnych pozwalających na skuteczniejsze ściganie przestępstw określanych jako oszustwa inwestycyjne.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, realizacja zwłaszcza części postulatów przedstawionych wyżej, które w toku analizy zostałyby uznane za uzasadnione, mogłaby sprzyjać zwalczaniu przestępstw na rynku finansowym i usprawnić proces prowadzenia/nadzorowania postępowań przez jednostki prokuratury oraz poprawić bezpieczeństwo obywateli w zakresie nieuczciwych działań podmiotów na tym rynku.

5.3.6. Inne działania związane ze zwalczaniem nadużyć na rynku finansowym

W ustawie Prawo o prokuraturze, wśród zadań przewidzianych do realizacji przez prokuratorów, przewidziano współdziałanie z organami państwowymi, państwowymi jednostkami organizacyjnymi i organizacjami społecznymi w zapobieganiu przestępczości i innym naruszeniom prawa[124].

Współpraca Prokuratury Krajowej koncentrowała się na szkoleniach (których odbyło się 20) i spotkaniach mających na celu wymianę doświadczeń. Prokuratura Krajowa podejmowała współpracę, w szczególności z: KNF, UOKiK, Generalnym Inspektorem Informacji Finansowej i Polską Agencją Nadzoru Audytowego. Podejmowano także współpracę dotyczącą konkretnych spraw z organizacjami społecznymi, w szczególności ze stowarzyszeniami powoływanymi przez pokrzywdzonych działalnością nieuczciwych uczestników czy pseudouczestników rynku finansowego, w szczególności Stowarzyszeniem Poszkodowanych Obligatariuszy GetBack. Współpraca polegała na kilkukrotnych cyklicznych spotkaniach oraz wsparciu przez prokuratorów obligatariuszy spółki GetBack w podejmowanych, przewidzianych prawem działaniach, w tym w zakresie dochodzenia roszczeń przed sądami cywilnymi.

Brak zawarcia w okresie objętym kontrolą NIK porozumienia o wymianie dokumentów i informacji z Przewodniczącym KNF

Jak zostało wspomniane w rozdziale 5.1.5 do dnia 30 czerwca 2024 r. pomiędzy Prokuratorem Krajowym a Przewodniczącym KNF nie doszło do zawarcia porozumienia, o którym mowa w art. 17ca ust. 3 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, określającego zasady współpracy oraz przekazywania dokumentów i informacji, w tym chronionych na podstawie odrębnych ustaw, w zakresie niezbędnym do realizacji ustawowych zadań odpowiednio KNF lub Prokuratury. Powyższa kwestia również w Prokuraturze Krajowej została uznana jako stan nieprawidłowy.

Jak wspomniano wcześniej w Informacji o wynikach kontroli, stosowne porozumienie zostało zawarte w dniu 13 stycznia 2026 r. tj. już po zakończeniu czynności kontrolnych przez Najwyższą Izbę Kontroli.

Działania szkoleniowe Prokuratury Krajowej

Na podstawie art. 15b ustawy o KSSiP Prokurator Krajowy corocznie przekazywał do KSSiP propozycje tematów szkoleń, które dotyczyły tematyki prawa karnego, postępowania karnego, prawa gospodarczego i międzynarodowego, w tym problematyki związanej z nadużyciami na rynku finansowym.

[124] Art. 3 § 1 pkt 9 ustawy Prawo o prokuraturze.

W okresie objętym kontrolą Prokurator Krajowy nie wskazywał KSSiP innych zadań do realizacji[125], a doskonalenie kadr prokuratury odbywało się m.in. także poprzez inicjowanie oraz organizowanie szkoleń własnych.

KSSiP, realizując harmonogramy działalności szkoleniowej, przeprowadziła w latach 2020-2024 trzy szkolenia dotyczące rynku kapitałowego, których tematy brzmiały: „Ekonomia i finanse w postępowaniu cywilnym", „Wybrane zagadnienia z prawa karnego gospodarczego", „Wybrane zagadnienia z prawa karnego gospodarczego".

W badanym okresie szkolenia z zakresu zagadnień dotyczących przestępczości finansowej organizowane były przez DCI w formule online. W szkoleniach udział brali m.in. prokuratorzy, asesorzy i asystenci. Łącznie przeszkolonych zostało 1685 pracowników jednostek organizacyjnych prokuratury. Tematy szkoleń obejmowały następujące zagadnienia: przestępstwa związane z rynkiem Forex oraz pozorowaną działalnością inwestycyjną, metodyka prowadzenia postępowań w sprawach dotyczących oszustw inwestycyjnych, najnowsze trendy w cyberprzestępczości, przegląd i analiza krajobrazu cyberzagrożeń w sektorze finansowym, wykorzystanie sztucznej inteligencji przez przestępców.

Brak badań w zakresie problematyki przestępczości na rynku finansowym

Zgodnie z art. 3 § 1 pkt 5 ustawy Prawo o prokuraturze obowiązki w zakresie ścigania przestępstw oraz stania na straży praworządności Prokurator Generalny, Prokurator Krajowy i pozostali zastępcy Prokuratora Generalnego oraz podlegli im prokuratorzy wykonują przez prowadzenie badań w zakresie problematyki przestępczości oraz jej zwalczania i zapobiegania oraz współpracę z podmiotami, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1, 2 i 4-8 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, w zakresie prowadzenia badań dotyczących problematyki przestępczości, jej zwalczania i zapobiegania oraz kontroli. Ponadto, stosownie do § 19 pkt 4 oraz § 21 pkt 7 Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, do zadań DCI i DPG należało kształtowanie praktyki zwalczania/ścigania przestępstw na podstawie prowadzonych analiz i badań w zakresie właściwości Departamentu.

Prokurator Krajowy nie prowadził badań w zakresie problematyki przestępczości na rynku finansowym oraz jej zwalczania i zapobiegania, jak również nie współpracował w tym zakresie z jednostkami systemu

[125] Przepis art. 2 ust. 2 pkt 9 ustawy o KSSiP stanowi, iż KSSiP realizuje zadania w szczególności przez wykonywanie innych zadań związanych z doskonaleniem kadr sądów i prokuratury, a także z potrzebami sądownictwa i prokuratury, wskazanych przez Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Krajowego. Ponadto art. 15a ust. 5 ustawy o KSSiP stanowi, iż na wniosek Prokuratora Krajowego KSSiP, po zasięgnięciu opinii Rady Programowej, może organizować dodatkowe szkolenia i inne formy doskonalenia zawodowego, nieuwzględnione w harmonogramie, dla prokuratorów, asesorów prokuratury, asystentów prokuratorów oraz urzędników prokuratury.

szkolnictwa wyższego i nauki, poza wskazaniem przedstawicieli do rady naukowej Instytutu Ekspertyz Ekonomicznych i Finansowych w Łodzi oraz poza działaniami związanymi z monitoringiem tego rodzaju postępowań oraz realizowanym nadzorem. Najwyższa Izba Kontroli oceniła to jako nierzetelne.

Za wystarczające w tym przedmiocie, w kontekście możliwości podjęcia właściwej reakcji prawno-karnej, w Prokuraturze Krajowej uznano oparcie się o dane i informacje wynikające z gromadzonych danych statystycznych, analizy prowadzonych postępowań oraz ich efektów[126], jak również bieżącą współpracę z przedstawicielami UKNF, a także innymi organami prowadzącymi postępowania przygotowawcze, w szczególności – organami Krajowej Administracji Skarbowej.

Brak objęcia działań na rzecz zwalczania nadużyć na rynku finansowym audytem wewnętrznym

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła również nieprawidłowość polegającą na tym, że w badanym okresie w Prokuraturze Krajowej przedmiotem audytu wewnętrznego nie były objęte działania na rzecz zwalczania nadużyć na rynku finansowym. Audytem wewnętrznym nie był też objęty Departament do Spraw Przestępczości Gospodarczej, który nadzoruje i koordynuje większość postępowań dotyczących rynku finansowego.

Zgodnie ze standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych[127] źródłem uzyskania zapewnienia o stanie kontroli zarządczej są m.in. wyniki przeprowadzonych audytów. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli brak audytu w zakresie zwalczania nadużyć na rynku finansowym mógł ograniczać adekwatność, skuteczność i efektywność kontroli zarządczej w zakresie działań związanych z prowadzaniem, nadzorowaniem oraz koordynacją postępowań dotyczących nadużyć na rynku finansowym.

W piśmie do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 7 stycznia 2026 r., Prokurator Krajowy wskazał, że podjęte zostaną działania zmierzające do określenia obszaru działania obejmującego kwestie będące przedmiotem kontroli, celem uwzględnienia go w planie audytu. Dodał również, że planowane działania audytowe będą mogły być przeprowadzone w roku 2027.

---

[126] Przy czym NIK w tym miejscu wskazuje, iż z informacji uzyskanych od Zastępcy Dyrektora DPG wynika, że w oparciu o przeprowadzoną kwerendę spraw nie ujawniono dokumentów wskazujących na realizowanie w okresie objętym kontrolą form prowadzenia nadzoru służbowego określonych w § 74 pkt 1 i 2 Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury.

[127] Standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych stanowią załącznik do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84).

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE

Cel główny kontroli	Czy Komisja Nadzoru Finansowego, Prokurator Krajowy i Minister Sprawiedliwości oraz jednostki im podległe i nadzorowane podejmowały rzetelne i prawidłowe działania w celu zwalczania nadużyć i przestępstw na rynku finansowym?
Cele szczegółowe	Czy Komisja Nadzoru Finansowego, Prokurator Krajowy i Minister Sprawiedliwości rzetelnie i prawidłowo współpracowały ze sobą na rzecz zwalczania nadużyć, w tym przestępczości na rynku finansowym? Czy Komisja Nadzoru Finansowego, Przewodniczący KNF i zapewniający ich obsługę Urząd Komisji Nadzoru Finansowego prawidłowo i rzetelnie prowadziły działania na rzecz zwalczania nadużyć, w tym przestępstw na rynku finansowym? Czy Prokurator Krajowy i Minister Sprawiedliwości oraz jednostki zapewniające ich obsługę podejmowały prawidłowe i rzetelne działania na rzecz zwalczania nadużyć, w tym przestępczości na rynku finansowym?
Zakres podmiotowy	Ministerstwo Sprawiedliwości, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Prokuratura Krajowa.
Kryteria kontroli	Legalność, gospodarność, celowość i rzetelność.
Okres objęty kontrolą	Od 2020 r. do I połowy 2024 r. z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie związanych z zakresem przedmiotowym kontroli.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	W związku z przygotowywaniem kontroli zasięgnięto informacje od organizacji zrzeszających uczestników rynku finansowego oraz Rzecznika Finansowego. Łącznie przed rozpoczęciem czynności kontrolnych skierowano pytania do 9 podmiotów. W trakcie czynności kontrolnych występowano o informacje i wyjaśnienia do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Ministra Finansów, Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Prezesa Zarządu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, Zastępcy Rzecznika Finansowego oraz do 17 powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, które prowadziły/nadzorowały najwięcej postępowań dotyczących rynku finansowego (dwóch prokuratur regionalnych, dwóch prokuratur okręgowych i 13 prokuratur rejonowych).
Pozostałe informacje	Data rozpoczęcia kontroli: 26 sierpnia 2024 r., data zakończenia kontroli: 17 grudnia 2025 r. Po kontroli P/24/009 do kierowników jednostek

kontrolowanych skierowano łącznie 3 wystąpienia pokontrolne – do Ministra Sprawiedliwości, Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego oraz Prokuratora Krajowego. W ramach tych wystąpień sformułowano łącznie 10 wniosków pokontrolnych w tym cztery do Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego, pięć do Prokuratora Krajowego i jeden do Ministra Sprawiedliwości. Ponadto do Ministra Sprawiedliwości oraz do Prokuratora Krajowego skierowano po jednej uwadze.

Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych złożyli upoważniony Zastępca Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego (dziewięć zastrzeżeń) oraz Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości (cztery zastrzeżenia) w dniu 7 stycznia 2026 r.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli po rozpatrzeniu zastrzeżeń do wystąpienia z kontroli przeprowadzonej w Ministerstwie Sprawiedliwości oddaliło wszystkie cztery zastrzeżenia w całości.

Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli po rozpatrzeniu zastrzeżeń do wystąpienia z kontroli przeprowadzonej w UKNF uwzględnił w całości dwa zastrzeżenia dotyczące: stwierdzonej nieprawidłowości oraz związanego z nią wniosku pokontrolnego, a także określenia przyczyn innej nieprawidłowości. Ponadto Zespół Orzekający uwzględnił w części trzy zastrzeżenia a pozostałe oddalił w całości.

Ujawnione w trakcie kontroli nieprawidłowości nie miały wymiaru finansowego.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Budżetu i Finansów	Urząd Komisji Nadzoru Finansowego	Jacek Jastrzębski, Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego od 23 listopada 2018 r.
2.	Departament Budżetu i Finansów	Prokuratura Krajowa	Dariusz Korneluk, Pierwszy Zastępca Prokuratora Generalnego, Prokurator Krajowy od 14 marca 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Jacek Bilewicz – pełniący obowiązki Prokuratora Krajowego od 12 stycznia do 12 marca 2024 r. Dariusz Barski, Pierwszy Zastępca Prokuratora Generalnego, Prokurator Krajowy od 18 marca 2022 r. do 11 stycznia 2024 r.

			Agata Gałuszka-Górska, zastępująca Prokuratora Krajowego od 15 lutego do 17 marca 2022 r. Bogdan Święczkowski, Pierwszy Zastępca Prokuratora Generalnego, Prokurator Krajowy od 7 marca 2016 r. do 14 lutego 2022 r.
3.	Departament Budżetu i Finansów	Ministerstwo Sprawiedliwości	Waldemar Żurek, Minister Sprawiedliwości, od 24 lipca 2025 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Adam Bodnar od 13 grudnia 2023 r. do 24 lipca 2025 r., Marcin Warchoł, od 27 listopada 2023 r. do 13 grudnia 2023 r.; Zbigniew Ziobro, od 16 listopada 2015 r. do 27 listopada 2023 r.

6.1.1. WYKAZ OCEN KONTROLOWANYCH JEDNOSTEK

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Urząd Komisji Nadzoru Finansowego	w formie opisowej	– UKNF przygotował się organizacyjnie do realizacji zadań związanych z identyfikacją i weryfikacją potencjalnych nadużyć na rynku finansowym (w tym m.in. poprzez organizację szkoleń, zapewnienie niezbędnego oprogramowania informatycznego). – Sygnały o potencjalnych nadużyciach na rynku finansowym były przedmiotem analiz odpowiednich jednostek merytorycznych UKNF. – W uzasadnionych przypadkach wszczynane były postępowania administracyjne w celu nałożenia kary lub kierowane zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. – Pracownicy Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego byli zaangażowani w prace legislacyjne dotyczące funkcjonowania rynku finansowego oraz realizowali działania edukacyjne dla różnych grup odbiorców m.in. w ramach projektu CEDUR.	– Proces identyfikacji potrzeb kadrowych w UKNF nie uwzględniał dostatecznie potrzeby wsparcia procesów, w których występują długie terminy realizacji spraw. – W trzech z czterech zbadanych przypadków postępowania administracyjne były prowadzone dłużej niż było to niezbędne do załatwienia sprawy. – Nie wykorzystano w pełni uprawnień nadzorczych i nie dokonano rzetelnego ustalenia stanu faktycznego w zakresie zgłaszanych przypadków wprowadzania w błąd przy oferowaniu instrumentów finansowych jednej ze spółek. – Przewlekłość działań UKNF w dwóch sprawach. – Do końca okresu objętego kontrolą NIK pomiędzy Prokuratorem Krajowym a Przewodniczącym KNF nie doszło do zawarcia porozumienia określającego zasady współpracy oraz wymiany dokumentów i informacji, w tym chronionych na podstawie odrębnych ustaw, w zakresie niezbędnym do realizacji ustawowych zadań odpowiednio Komisji lub prokuratury.
2.	Prokuratura Krajowa	w formie opisowej	– Prokurator Krajowy z własnej inicjatywy objął dziewięć spraw związanych z nadużyciami na rynku finansowym zwierzchnim nadzorem służbowym. – Postępowania przygotowawcze dotyczące przestępstw na rynku finansowym były obejmowane koordynacją.	– W Prokuraturze Krajowej nie dokonano analizy faktycznych potrzeb kadrowych na stanowiskach prokuratorskich oraz na stanowiskach prokuratorskich w podległych jednostkach organizacyjnych prokuratury prowadzących/ nadzorujących postępowania dotyczące przestępstw na rynku finansowym. – Nie zostały wydane wytyczne określające zasady koordynacji postępowań dotyczących przestępstw na rynku finansowym. – Brak realizacji w sposób udokumentowany form zwierzchniego nadzoru służbowego, określonych w § 74 pkt 1 i 2 Regulaminu

				wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, w zakresie spraw dotyczących przestępstw na rynku finansowym. – Nie we wszystkich sprawach dotyczących przestępstw na rynku finansowym objętych koordynacją w okresie badanym przez NIK dokumentowano czynności podejmowane przez prokuratorów Prokuratury Krajowej. – Brak zawarcia porozumienia pomiędzy Prokuratorem Krajowym a Przewodniczącym KNF w zakresie określenia zasad współpracy oraz przekazywania dokumentów i informacji niezbędnych do realizacji ustawowych zadań, odpowiednio KNF lub prokuratury. – Brak prowadzenia badań w zakresie problematyki przestępczości na rynku finansowym oraz jej zwalczania i zapobiegania. – Działania Prokuratury Krajowej w zakresie zwalczania przestępstw dotyczących rynku finansowego nie były objęte audytem wewnętrznym.
3.	Ministerstwo Sprawiedliwości	w formie opisowej	– W Ministerstwie Sprawiedliwości przygotowano dwa projekty ustaw (projekty wypisane do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pod nr UD111 i UD286) mające na celu w szczególności usprawnienie funkcjonowania części rynku finansowego i zwiększenie bezpieczeństwa na tym rynku, które w wyniku dalszych prac legislacyjnych zostały wniesione do rozpatrzenia przez Radę Ministrów oraz następnie do Sejmu, uchwalone i weszły w życie. – Podjęto działania w celu włączenia do programu Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury szkolenia obejmującego prawo rynku kapitałowego, a w lutym 2024 r. działania mające na celu ulepszenie procesu szkoleniowo-edukacyjnego, między innymi w odniesieniu do spraw frankowych poprzez zgłoszenie do planu badań jednostki	– Działania podjęte w celu poprawy efektywności regulacji prawnych określających zasady odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary były w okresie od 2020 r. do 23 lutego 2022 r. przewlekłe. – Bez formalnej akceptacji osoby z Kierownictwa Ministerstwa Sprawiedliwości, a nawet dyrektora właściwego departamentu w Ministerstwie zakończono prace dotyczące uregulowania występku karnego odnoszącego się do funkcjonowania i tworzenia tzw. piramid finansowych. – Notatka kierownictwa właściwego departamentu w Ministerstwie, dotycząca przekazanego pismem z 23 czerwca 2023 r. przez Pełnomocnika Ministra Finansów ds. Strategii Rozwoju Rynku Kapitałowego projektu ustawy w zakresie powołania

			podległej Ministrowi Sprawiedliwości, tj. Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości projektów odnoszących się do stosowania prawa konsumenckiego w Polsce.	ww. sądu została podpisana i przedłożona Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości dopiero po siedmiu miesiącach od daty wpływu do Ministerstwa ww. projektu. Minister Sprawiedliwości nie udzielił odpowiedzi na prośbę Pełnomocnika Ministra Finansów ds. SRRK zawartą w ww. piśmie ani nie zapewnił podjęcia w Ministerstwie żadnych innych, dalszych prac w celu doprecyzowania rodzaju spraw, które miałyby być rozpoznawane w ramach proponowanej do utworzenia struktury sądu rynku kapitałowego

*/ pozytywna/w formie opisowej/negatywna

6.2. ANALIZA STANU PRAWNEGO I UWARUNKOWAŃ ORGANIZACYJNO--EKONOMICZNYCH

KNF i UKNF

Komisja Nadzoru Finansowego jest organem właściwym w sprawach nadzoru nad rynkiem finansowym (art. 3 ust. 4 pkt 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym). W myśl art. 5 ust. 1, 2 i 5 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym w skład Komisji wchodzą Przewodniczący, trzech Zastępców Przewodniczącego i dziewięciu członków (tj. ministrowie właściwi do spraw: instytucji finansowych, gospodarki, zabezpieczenia społecznego albo ich przedstawiciele; Prezes Narodowego Banku Polskiego albo delegowany przez niego członek Zarządu Narodowego Banku Polskiego; przedstawiciel Prezydenta RP; przedstawiciel Prezesa Rady Ministrów oraz z głosem doradczym: przedstawiciel Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, przedstawiciel Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz przedstawiciel ministra – członka Rady Ministrów właściwego ds. koordynowania działalności służb specjalnych, a jeżeli nie został wyznaczony – przedstawiciel Prezesa Rady Ministrów.

Urząd Komisji Nadzoru Finansowego jest państwową osobą prawną, której zadaniem jest zapewnienie obsługi Komisji Nadzoru Finansowego i Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego. Nadzór nad działalnością Urzędu Komisji sprawuje Prezes Rady Ministrów (art. 3 ust. 1 i 3 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym).

Przewodniczący KNF kieruje działalnością Urzędu Komisji i pracami Komisji oraz reprezentuje Urząd i Komisję na zewnątrz (art. 3 ust. 4 pkt 2 oraz ust. 5 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym).

Nadzór nad rynkiem finansowym

Nadzór nad rynkiem finansowym obejmuje m.in. nadzór bankowy, nadzór emerytalny, nadzór ubezpieczeniowy, nadzór nad rynkiem kapitałowym, nadzór nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi i Krajową Spółdzielczą Kasą Oszczędnościowo-Kredytową, nadzór nad instytucjami płatniczymi (art. 1 ust. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym).

W myśl art. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym celem nadzoru nad rynkiem finansowym jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania tego rynku, jego stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości, zaufania do rynku finansowego, a także zapewnienie ochrony interesów uczestników tego rynku również poprzez rzetelną informację dotyczącą funkcjonowania rynku, przez realizację celów określonych m.in. w ustawie Prawo bankowe, ustawie o nadzorze nad rynkiem kapitałowym.

Zadania KNF

Stosownie do treści art. 4 ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym do zadań Komisji należy m.in:

- sprawowanie nadzoru nad rynkiem finansowym;
- podejmowanie działań służących prawidłowemu funkcjonowaniu rynku finansowego;
- podejmowanie działań edukacyjnych i informacyjnych w zakresie funkcjonowania rynku finansowego, jego zagrożeń oraz podmiotów na nim funkcjonujących w celu ochrony uzasadnionych interesów uczestników rynku finansowego,
- udział w przygotowywaniu projektów aktów prawnych w zakresie nadzoru nad rynkiem finansowym.

Przewodniczącemu KNF przysługują uprawnienia prokuratora w postępowaniu cywilnym

W myśl art. 6 ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym w sprawach cywilnych wynikających ze stosunków związanych z uczestnictwem w obrocie na rynku finansowym albo dotyczących podmiotów wykonujących działalność na tym rynku Przewodniczącemu KNF przysługują uprawnienia prokuratora wynikające z przepisów Kodeksu postępowania cywilnego. Zgodnie z art. 7 k.p.c. prokurator – a zatem w sytuacji, o której mowa w art. 6 ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, Przewodniczący KNF - może żądać wszczęcia postępowania w każdej sprawie, jak również wziąć udział w każdym toczącym się już postępowaniu, jeżeli według jego oceny wymaga tego ochrona praworządności, praw obywateli lub interesu społecznego.

Przewodniczącemu KNF przysługują uprawnienia pokrzywdzonego w postępowaniu karnym

Art. 6 ust. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym stanowi, iż Przewodniczącemu KNF, na jego wniosek, przysługują uprawnienia pokrzywdzonego w postępowaniu karnym w sprawach o przestępstwa:

- określone ustawach regulujących sprawowanie nadzoru nad rynkiem finansowym, w tym m.in. w sprawach o przestępstwa określone w ustawie Prawo bankowe, ustawie o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi, ustawie o obrocie instrumentami finansowymi;
- dotyczące czynów skierowanych przeciwko interesom uczestników rynku finansowego, pozostających w związku z działalnością podmiotów wykonujących działalność na tym rynku.

Przykładowe uprawnienia pokrzywdzonego w postępowaniu karnym to możliwość:

- składania wniosków o dokonanie czynności śledztwa lub dochodzenia (art. 315 § 1 k.p.k., art. 325a § 2 k.p.k.);
- dostępu do akt sprawy i sporządzania z nich odpisów, a także składania zażalenia na odmowę ich udostępnienia (art. 156 § 1 i 5 k.p.k., art. 159 k.p.k.);
- wniesienia do sądu aktu oskarżenia o przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego w razie powtórnego wydania przez prokuratora postanowienia o odmowie wszczęcia lub o umorzeniu

postępowania przygotowawczego (tzw. subsydiarny akt oskarżenia; art. 55 § 1 i 2 k.p.k.).
- działania w charakterze oskarżyciela posiłkowego (art. 53 i 54 k.p.k.).

Lista ostrzeżeń publicznych KNF

Lista ostrzeżeń publicznych KNF to strona internetowa, na której KNF publikuje informacje o złożonych zawiadomieniach o podejrzeniu popełnienia przestępstw enumeratywnie wskazanych w art. 6b ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, w tym m.in. przestępstwa określonego w: art. 171 ust. 1-3 ustawy Prawo bankowe, art. 178 ustawy o obrocie instrumentami finansowym, art. 287 ustawy o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi oraz o postępowaniach karnych dotyczących tych przestępstw prowadzonych z urzędu lub w wyniku zawiadomienia złożonego przez podmiot inny niż Komisja, w przypadku których Przewodniczący Komisji skorzystał z uprawnienia pokrzywdzonego w postępowaniu karnym.

Postępowanie wyjaśniające, o którym mowa w art. 18a i n. ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym

W celu ustalenia, czy istnieją podstawy do złożenia zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa określonego w ustawach, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, lub do wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie naruszenia przepisów prawa w zakresie podlegającym nadzorowi Komisji, Przewodniczący Komisji może zarządzić przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego (art. 18a ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym).

Postępowanie wyjaśniające jest prowadzone w siedzibie Urzędu Komisji. Poszczególne czynności postępowania wyjaśniającego mogą być podejmowane również w miejscu prowadzenia działalności przez podmiot, w związku z działalnością którego wszczęte zostało postępowanie wyjaśniające (art. 18b ust. 1 i 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym).

Postępowanie wyjaśniające nie może trwać dłużej niż 12 miesięcy od dnia zarządzenia jego przeprowadzenia. Po zakończeniu postępowania wyjaśniającego Przewodniczący Komisji składa zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, wszczyna postępowanie administracyjne albo zarządza zamknięcie tego postępowania wyjaśniającego (art. 18i ust. 1 i 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym).

Postępowanie administracyjne prowadzone przez KNF

KNF prowadzi postępowania administracyjne m.in. w sprawach dotyczących nakładania kar pieniężnych lub zastosowania innych sankcji administracyjnych za naruszenia przepisów prawa przez podmioty nadzorowane. Wszczęcie postępowania administracyjnego w przedmiocie zastosowania sankcji administracyjnej często następuje w efekcie ustaleń zakończonego przez UKNF postępowania kontrolnego lub postępowania wyjaśniającego.

Postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne (art. 15 k.p.a.).

Stronie niezadowolonej z decyzji KNF wydanej w I instancji przysługuje, zgodnie z art. 127 § 3 k.p.a. w zw. z art. 11 ust. 6 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przez KNF, do którego stosuje odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji.

Z przewlekłością prowadzenia postępowania administracyjnego mamy do czynienia, jeśli postępowanie jest prowadzone dłużej niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy (patrz art. 37 § 1 pkt 2 k.p.a.)

Epidemia COVID-19 a bieg terminów w przypadku działań KNF

Art. 31za ust. 1 ustawy o COVID-19 stanowi, iż w przypadku ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii bieg terminów do podjęcia przez Komisję Nadzoru Finansowego czynności, w tym czynności nadzorczych, terminów załatwiania spraw oraz terminów przewidzianych do wydania decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie albo wniesienia sprzeciwu nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu do dnia odwołania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, chyba że Komisja Nadzoru Finansowego wyda decyzję załatwiającą sprawę, dokona czynności, wyda decyzję lub postanowienie kończące postępowanie w sprawie albo wniesie sprzeciw.

Przekazywanie dokumentów i informacji między Przewodniczącym KNF/KNF a podmiotami, o których mowa w art. 17 i art. 17ca ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym

KNF i Narodowy Bank Polski, Bankowy Fundusz Gwarancyjny, Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny, Rzecznik Finansowy oraz minister właściwy do spraw instytucji finansowych przekazują sobie dokumenty i informacje, w tym chronione na podstawie odrębnych ustaw, w zakresie niezbędnym do wykonywania ich ustawowych zadań (art. 17 ust. 1 i 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym).

Przepisy art. 17ca ust. 1 i 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym stanowią zaś o wymianie dokumentów i informacji, w tym ustawowo chronionych pomiędzy Przewodniczącym KNF a Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefem Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Szefem Krajowej Administracji Skarbowej, Generalnym Inspektorem Informacji Finansowej, Komendantem Głównym Policji, Komendantem Głównym Straży Granicznej, Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej oraz Prokuratorem Krajowym, a także Ministrem Sprawiedliwości, Prokuratorem Generalnym.

W katalogu podmiotów wymienionych w przepisach art. 17ca ust. 1 i 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym Generalny Inspektor Informacji Finansowej figuruje od dnia 28 kwietnia 2021 r., Prokurator Krajowy, Komendant Główny Straży Granicznej oraz Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej od dnia 29 września 2023 r., a Minister Sprawiedliwości, Prokurator Generalny od dnia 19 lutego 2025 r.

W celu określenia zasad współpracy oraz przekazywania dokumentów i informacji, w zakresie określonym w art. 17 ust. 1 i 2, oraz art. 17ca ust. 1 i 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym zawierane są odpowiednie porozumienia (art. 17 ust. 3 i art. 17ca ust. 3 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym).

Minister Sprawiedliwości

Minister Sprawiedliwości kieruje działem administracji rządowej – sprawiedliwość. Zgodnie z art. 24 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o działach administracji rządowej, dział sprawiedliwość obejmuje m.in. sprawy sądownictwa i prokuratury. Art. 34 ust. 1 ustawy o działach administracji rządowej stanowi, iż minister jest obowiązany do inicjowania i opracowywania polityki Rady Ministrów w stosunku do działu, którym kieruje, a także przedkładania w tym zakresie inicjatyw, projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów – na zasadach i w trybie określonych w regulaminie pracy Rady Ministrów.

Nadzór administracyjny Ministra Sprawiedliwości nad działalnością administracyjną sądów

W myśl art. 9 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych Minister Sprawiedliwości sprawuje nadzór administracyjny nad działalnością sądów powszechnych, o której mowa w art. 8 pkt 1 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych (tj. w zakresie działalności administracyjnej sądów polegającej na zapewnieniu odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu i wykonywania przez sąd zadań określonych w ustawie).

Zewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością sądów, o której mowa w art. 8 pkt 2 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych (tj. w zakresie działalności administracyjnej sądów polegającej na zapewnieniu właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związanego z wykonywaniem przez sąd ustawowych zadań) sprawuje Minister Sprawiedliwości przez służbę nadzoru, którą stanowią sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości oraz, w zakresie nadzoru nad prowadzeniem ksiąg wieczystych, rejestru zastawów i Krajowego Rejestru Sądowego, referendarze sądowi delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości (art. 9a ust. 2 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych).

Czynności z zakresu nadzoru administracyjnego nie mogą wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie i asesorzy sądowi są niezawiśli (art. 9b ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych).

Zewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością administracyjną sądów obejmuje analizę i ocenę prawidłowości oraz skuteczności wykonywania przez prezesów sądów wewnętrznego nadzoru administracyjnego. Zewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością administracyjną sądów obejmuje ponadto wykonywanie czynności niezbędnych ze względu na wystąpienie uchybień w działalności

administracyjnej sądów (art. 37f ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych).

Zgodnie z art. 37g § 1 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych Minister Sprawiedliwości, w ramach zewnętrznego nadzoru administracyjnego:

1) dokonuje oceny informacji rocznych o działalności sądów, o których mowa w art. 37h § 1;
2) ustala ogólne kierunki wewnętrznego nadzoru administracyjnego, wykonywanego przez prezesów sądów apelacyjnych;
3) kontroluje wykonywanie obowiązków nadzorczych przez prezesów sądów apelacyjnych oraz wydaje stosowne zarządzenia.

Minister Sprawiedliwości sprawuje nadzór nad Krajową Szkołą Sądownictwa i Prokuratury

Minister Sprawiedliwości sprawuje nadzór nad Krajową Szkoła Sądownictwa i Prokuratury (KSSiP) w zakresie zgodności jej działania z przepisami ustawowymi i statutem (art. 1 ust. 3 ustawy o KSSiP).

Do zadań KSSiP należy m.in. szkolenie i doskonalenie zawodowe sędziów, asesorów sądowych, prokuratorów i asesorów prokuratury w celu uzupełnienia ich specjalistycznej wiedzy i umiejętności zawodowych (art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o KSSiP).

KSSIP realizuje zadania w szczególności przez opracowywanie programów i organizowanie szkoleń i innych cyklicznych form doskonalenia zawodowego, koordynowanie działalności szkoleniowej sądów i prokuratury, przygotowywanie oraz organizowanie konferencji, sympozjów i seminariów, wykonywanie innych zadań związanych z doskonaleniem kadr sądów i prokuratury, a także z potrzebami sądownictwa i prokuratury, wskazanych przez Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Krajowego (art. 2 ust. 2 pkt 3-5 i 9 ustawy o KSSiP).

Uprawnienie Ministra Sprawiedliwości, z art. 6a ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym

Harmonogram działalności szkoleniowej KSSiP uwzględnia potrzeby szkoleniowe zgłaszane przez Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego, Prokuratora Krajowego, Krajową Radę Sądownictwa, Krajową Radę Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym, prezesów sądów apelacyjnych oraz prokuratorów regionalnych (art. 15b ust. 1 ustawy o KSSiPP). Minister Sprawiedliwości może zlecić KSSiP organizację szkoleń i innych form doskonalenia zawodowego, nieuwzględnionych w rocznym harmonogramie działalności szkoleniowej KSSiP (art. 15a ust. 3 i 4 ustawy o KSSiP).

Minister Sprawiedliwości może określić, w drodze rozporządzenia, właściwość powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury w sprawach o poszczególne przestępstwa przeciwko rynkowi finansowemu, mając na względzie zapewnienie sprawnego toku postępowania karnego.

Prokuratura

Prokuraturę stanowią Prokurator Generalny, Prokurator Krajowy, pozostali zastępcy Prokuratora Generalnego oraz prokuratorzy powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury i prokuratorzy Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (art. 1 § 1 ustawy Prawo o prokuraturze). Prokuratorami powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury są prokuratorzy Prokuratury Krajowej, prokuratur regionalnych, prokuratur okręgowych i prokuratur rejonowych (art. 1 § 3 ustawy Prawo o prokuraturze).

Minister Sprawiedliwości jako Prokurator Generalny

Prokurator Generalny jest naczelnym organem prokuratury. Urząd Prokuratora Generalnego sprawuje Minister Sprawiedliwości. (art. 1 § 2 ustawy Prawo o prokuraturze).

Prokurator Generalny kieruje działalnością prokuratury osobiście lub m.in. za pośrednictwem Prokuratora Krajowego, wydając zarządzenia, wytyczne i polecenia. (art. 13 § 1 ustawy Prawo o prokuraturze).

Zadania prokuratury

Prokuratura wykonuje zadania w zakresie ścigania przestępstw oraz stoi na straży praworządności (art. 2 ustawy Prawo o prokuraturze).

Art. 3 § 1 ustawy Prawo o prokuraturze stanowi, iż obowiązki określone w art. 2 tej ustawy Prokurator Generalny, Prokurator Krajowy i pozostali zastępcy Prokuratora Generalnego oraz podlegli im prokuratorzy wykonują m.in. przez:

- prowadzenie lub nadzorowanie postępowania przygotowawczego w sprawach karnych oraz sprawowanie funkcji oskarżyciela publicznego przed sądami;
- wytaczanie powództw w sprawach cywilnych oraz składanie wniosków i udział w postępowaniu sądowym w sprawach cywilnych, jeżeli tego wymaga ochrona praworządności, interesu społecznego, własności lub praw obywateli;
- prowadzenie badań w zakresie problematyki przestępczości oraz jej zwalczania i zapobiegania oraz współpracę z podmiotami, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1, 2 i 4-8 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (tj. m.in. z uczelniami i instytutami badawczymi) w zakresie prowadzenia badań dotyczących problematyki przestępczości, jej zwalczania i zapobiegania oraz kontroli;
- koordynowanie działalności w zakresie ścigania przestępstw lub przestępstw skarbowych, prowadzonej przez inne organy państwowe;
- współdziałanie z organami państwowymi, państwowymi jednostkami organizacyjnymi i organizacjami społecznymi w zapobieganiu przestępczości i innym naruszeniom prawa.

Prokuratura Krajowa

Prokuratura Krajowa zapewnia obsługę Prokuratora Generalnego i Prokuratora Krajowego (art. 17 § 1 ustawy Prawo o prokuraturze).

Do podstawowych zadań Prokuratury Krajowej należy m.in. sprawowanie nadzoru instancyjnego i służbowego nad postępowaniami prowadzonymi w prokuraturach regionalnych, koordynacja nadzoru służbowego nad postępowaniami przygotowawczymi prowadzonymi przez pozostałe jednostki organizacyjne prokuratury (art. 17 § 2 ustawy Prawo o prokuraturze).

Prokuraturą Krajową kieruje Prokurator Krajowy, który jest prokuratorem przełożonym prokuratorów Prokuratury Krajowej oraz prokuratorów pozostałych powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (art. 18 § 1 i 2 ustawy Prawo o prokuraturze).

Nadzór służbowy nad czynnościami prokuratorów

Prokuratorzy, niezależnie od obowiązków określonych w art. 3 § 1 pkt 1 ustawy Prawo o prokuraturze (tj. niezależenie od prowadzenia lub nadzorowania postępowania przygotowawczego), sprawują nadzór służbowy nad czynnościami podległych prokuratorów, który jest realizowany jako wewnętrzny nadzór służbowy w ramach tej samej jednostki lub jako zwierzchni nadzór służbowy realizowany przez jednostkę wyższego stopnia (§ 64 Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury).

Wykonywanie zwierzchniego nadzoru służbowego polega w szczególności na udzielaniu bezpośrednich konsultacji prokuratorowi prowadzącemu lub nadzorującemu postępowanie przygotowawcze, w szczególności w zakresie kierunków prowadzonego postępowania i efektywnego wykonywania czynności procesowych. W toku sprawowania zwierzchniego nadzoru służbowego prokuratorowi prowadzącemu lub nadzorującemu postępowanie przygotowawcze mogą być wydawane polecenia dotyczące sposobu prowadzenia postępowania. Zwierzchni nadzór służbowy jest sprawowany z poszanowaniem zasady niezależności prokuratora prowadzącego lub nadzorującego postępowanie przygotowawcze (§ 71 ust. 1, 2 i 8 Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury).

W myśl § 74 Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury zwierzchni nadzór służbowy może polegać również na:

1) systematycznym zbieraniu i analizowaniu materiałów, w tym danych statystycznych, dotyczących form, kierunków i dynamiki przestępczości, sposobu działania sprawców przestępstw oraz okoliczności sprzyjających ich popełnianiu;
2) prowadzeniu badań akt spraw dotyczących określonej kategorii przestępstw oraz opracowywanie, przy uwzględnieniu danych, o których mowa w pkt 1, sprawozdań i raportów o stanie przestępczości;

3) opracowywaniu i wdrażaniu do praktyki prokuratorskiej metodyki prowadzenia postępowań przygotowawczych, dotyczącej wybranej kategorii przestępstw.

Zasada tajności akt postępowania przygotowawczego

Zgodnie z art. 241 § 1 k.k. *Kto bez zezwolenia rozpowszechnia publicznie wiadomości z postępowania przygotowawczego, zanim zostały ujawnione w postępowaniu sądowym, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.*

Tajemnice zawodowe KNF/UKNF

Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym Przewodniczący Komisji, jego Zastępcy, członkowie Komisji, oraz osoby zatrudnione w Urzędzie Komisji są obowiązani do nieujawniania osobom nieupoważnionym informacji chronionych na podstawie odrębnych ustaw.

Jedną z tajemnic zawodowych KNF/UKNF jest m.in. tzw. tajemnica nadzoru bankowego. W myśl art. 10a ust. 1 i 2 ustawy Prawo bankowe tajemnicę zawodową KNF/UKNF stanowią wszystkie uzyskane lub wytworzone w związku ze sprawowaniem nadzoru bankowego informacje, których udzielenie, ujawnienie lub potwierdzenie mogłoby naruszyć chroniony prawem interes podmiotów, których te informacje bezpośrednio lub pośrednio dotyczą lub utrudnić sprawowanie nadzoru bankowego. Tajemnica nadzoru bankowego ma zatem bardzo szeroki zakres przedmiotowy.

Ponadto art. 19 ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym stanowi, że Przewodniczący Komisji, jego Zastępcy, członkowie Komisji, pracownicy urzędu Komisji i osoby zatrudnione w Urzędzie Komisji są obowiązani do zachowania tajemnicy zawodowej, której treść, zakres, ograniczenia oraz skutki naruszenia określa m.in. ustawa o obrocie instrumentami finansowymi i ustawa o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi.

W przypadku KNF/UKNF tajemnice zawodowe uregulowane w ustawie o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi oraz w ustawie o obrocie instrumentami finansowymi (tj. tajemnice zawodowe KNF/UKNF, o których mowa w art. 280 ust. 2 ustawy o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi oraz art. 147 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi) mają również szeroki zakres przedmiotowy, ponieważ obejmują nie tylko uzyskane przez członków KNF, pracowników UKNF informacje dotyczące chronionych prawem interesów podmiotów dokonujących czynności związanych m.in. z działalnością funduszu inwestycyjnego, obrotem instrumentami finansowymi lub innych czynności w ramach regulowanej ustawą działalności objętej nadzorem KNF, ale również informacje dotyczące czynności podejmowanych w ramach wykonywania nadzoru KNF, które zawierają różnorodne dane.

Osoby spoza KNF/UKNF, które zapoznały się z informacjami stanowiącymi tajemnicę zawodową KNF/UKNF, obowiązane są do zachowania tajemnicy zawodowej, o ile z przepisów odrębnych nie wynika obowiązek/zezwolenie dalszego udzielania tych informacji (patrz m.in. art. 10a ust. 9 ustawy Prawo bankowe, art. 153 ust. 1 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, art. 284 ust. 1 ustawy o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi).

6.3. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
5. Przewodniczący Sejmowej Komisji Finansów Publicznych
6. Prezes Rady Ministrów
7. Minister Sprawiedliwości
8. Minister Finansów i Gospodarki
9. Pierwszy Zastępca Prokuratora Generalnego Prokurator Krajowy
10. Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego
11. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
12. Rzecznik Finansowy

RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR KRAJOWY

Warszawa, dnia 12 października 2026 r.

1001-7.0910.1.2024

dot. **KFP.430.4.2026**

Pani
Katarzyna Budnikowska
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowna Pani Prezes,

Po zapoznaniu się z przekazaną przy piśmie z dnia 28 sierpnia 2026 r., na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, informacją o wynikach kontroli P/24/009 – „Działania Komisji Nadzoru Finansowego, Prokuratora Krajowego i Ministra Sprawiedliwości oraz jednostek im podległych i nadzorowanych na rzecz zwalczania nadużyć i przestępstw na rynku finansowym", w związku z przysługującym prawem do zajęcia stanowisko do tej informacji w terminie 14 dni od dnia jej otrzymania, wskazuję, że podtrzymuję informacje zawarte w piśmie z dnia 7 stycznia 2026 r., sporządzonym w trybie art. 62 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, dotyczące sposobu wykorzystania uwag i wykonania wniosków sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym.

Aktualnie w Departamencie do Spraw Przestępczości Gospodarczej Prokuratury Krajowej prowadzone są prace nad projektem wytycznych Prokuratora Generalnego dotyczących zasad prowadzenia postępowań przygotowawczych o przestępstwa finansowe popełniane na szkodę wielu pokrzywdzonych przy wykorzystaniu instrumentów finansowych oraz działalności bankowej i ubezpieczeniowej. Zatwierdzenie wytycznych będzie stanowiło podstawę do opracowania, zasad koordynacji postępowań dotyczących zwalczania nadużyć na rynku finansowym. Projekt wytycznych, po przeprowadzeniu uzgodnień z właściwymi komórkami

organizacyjnymi Prokuratury Krajowej, został przekazany do Biura Prezydialnego Prokuratury Krajowej. W dniu 28 lipca 2026 r., po dokonaniu analizy pod względem legislacyjnym i redakcyjnym, projekt został zwrócony do Departamentu do Spraw Przestępczości Gospodarczej wraz z sugestiami dotyczącymi zmian redakcyjnych. Obecnie trwają prace nad dostosowaniem projektu do uwag i wskazań Biura Prezydialnego Prokuratury Krajowej.

W systemie PROK-SYS wprowadzono ponadto nowe kategorie koordynacji „kryptowaktywa" oraz „oszustwa inwestycyjne".

W zakresie nawiązania współpracy z podmiotami wskazanymi w art. 7 ust 1 pkt 1, 2 i 4-8 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2023 r. poz. 742, z późn zm.) informuję, że Dyrektor Departamentu do Spraw Przestępczości Gospodarczej Prokuratury Krajowej zainicjował współpracę z Instytutem Ekspertyz Ekonomicznych i Finansowych w Łodzi. W tym celu Instytutowi udostępniono przygotowane uprzednio dane ilościowe dotyczące liczby spraw z zakresu przestępczości gospodarczej w okresie ostatnich 10 lat, celem ich analizy i określenia możliwych kierunków przyszłych prac badawczych. Podjęto również wstępne rozmowy z przedstawicielami innych uczelni w celu nawiązania współpracy służącej realizacji wniosków pokontrolnych.

Jednocześnie informuje, że w dniu 13 stycznia 2026 r. Prokurator Krajowy i Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego zawarli, na podstawie art. 17 ca ust 3 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 640 i 1069), „Porozumienie w sprawie zasad współpracy oraz przekazywania dokumentów i informacji pomiędzy Prokuratorem Krajowym a Przewodniczącym Komisji Nadzoru Finansowego".

Przedstawione powyżej działania stanowią realizację wniosków wynikających z przeprowadzonej kontroli oraz służą ich uwzględnieniu w dalszej działalności Prokuratury Krajowej.

Z poważaniem

Dariusz Korneluk

Minister
Sprawiedliwości

BM-VI.0910.15.2024
Warszawa, 10 września 2026 r.

Pan
Mariusz Haładyj
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

stosownie do uprawnienia wynikającego z art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[1] przedstawiam poniżej stanowisko do Informacji o wynikach kontroli nr *P/24/009 - Działania Komisji Nadzoru Finansowego, Prokuratora Krajowego i Ministra Sprawiedliwości oraz jednostek im podległych i nadzorowanych na rzecz zwalczania nadużyć i przestępstw na rynku finansowym*.

Odnosząc się do części opracowania obejmującej „Ważniejsze wyniki kontroli" w szczególności do pkt 5.2 Ministerstwo – Sprawiedliwości Informacji o wynikach kontroli, tj.;

1. *„Prace dotyczące uregulowania zasad działalności tzw. (Kancelarii) odszkodowawczych" „Działania Ministerstwa Sprawiedliwości w zakresie problematyki tzw. kancelarii odszkodowawczych po okresie objętym kontrolą NIK",* wskazać należy, że w opisie wyników kontroli zamieszczono informacje wykraczające poza okres objęty kontrolą tj. poza I połowę 2024 r. W kontekście zagadnienia dotyczącego tzw. kancelarii odszkodowawczych aktualnie w Ministerstwie Sprawiedliwości są prowadzone prace robocze nad uregulowaniem kwestii świadczenia usług przy dochodzeniu roszczeń. Prace nad projektem rozpoczęły się z początkiem 2026 r. i są prowadzone z uwzględnieniem analiz oraz roboczych konsultacji z Rzecznikiem Finansowym, którego doświadczenia w zakresie ochrony konsumentów i identyfikacji nieprawidłowości na rynku usług prawnych stanowią istotne źródło wiedzy i informacji. Należy za tym wskazać, że uwaga zgłoszona przez NIK nie uwzględnia faktu podjęcia w Ministerstwie Sprawiedliwości prac legislacyjnych nad projektem ustawy może sugerować, że kwestia uregulowania zasad działalności tzw. kancelarii odszkodowawczych pozostaje na etapie rozważania przez Ministerstwo Sprawiedliwości, podczas gdy prace legislacyjne zostały już rozpoczęte.
2. *„Prace dotyczące powołania wyspecjalizowanego Sądu rynku kapitałowego*", Ministerstwo Sprawiedliwości obecnie nie dostrzega zasadności rekomendacji Najwyższej Izby Kontroli w zakresie rozważania możliwości podjęcia działań w celu powołania wyspecjalizowanego sądu rynku kapitałowego. Ponadto Najwyższa Izba Kontroli nie odniosła się do przedstawianej argumentacji przesądzającej o braku zasadności powołania wyspecjalizowanego sądu rynku kapitałowego, wskazując jedynie, że rekomenduje rozważenie możliwości podjęcia działań w celu jego powołania.

[1] Dz. U. z 2020 r. poz. 1200.

+48 22 52 12 888
kontakt@ms.gov.pl
www.gov.pl/sprawiedliwosc

Al. Ujazdowskie 11
00-950 Warszawa P-33

3. *„Projekt ustawy dotyczący zmian w zakresie przepisów regulujących instytucję tzw. Wyzysku„* tj. ustawy z dnia 2 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (UD111)[2] i opisanych w Informacji o wynikach kontroli nieprawidłowościach w zakresie części obowiązków publikacyjnych wynikających z Regulaminu pracy Rady Ministrów (s. 41-42), informuję, że nie są znane przyczyny stwierdzonych nieprawidłowości, niemniej Ministerstwo Sprawiedliwości uwzględni wnioski wynikające z wystąpienia pokontrolnego NIK przy prowadzeniu prac legislacyjnych.

Odnosząc się do wniosku pokontrolnego NIK dotyczącego projektu UD395 w zakresie zasadności rozważenia możliwości kontynuowania działań legislacyjnych prowadzących do zwiększenia ochrony praw zbywcy nieruchomości w zamian za świadczenia dożywotnie, uprzejme informuję, że pismem z dnia 29 stycznia 2026 r. Minister ds. Polityki Senioralnej (Sekretarz Stanu i Pełnomocnik Rządu ds. Polityki Senioralnej) zwróciła się do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o podjęcie działań zmierzających do powołania zespołu, którego zadaniem byłoby opracowanie systemowych rozwiązań w zakresie bezpieczeństwa osób starszych przy zawieraniu umów zarówno z osobami fizycznymi, jak i z instytucjami finansowymi.
Przedmiotowe zadanie stanowić ma kontynuację dotychczasowych działań, podejmowanych na wniosek Prezesa Rady Ministrów, związanych z diagnozą sytuacji osób starszych w obszarze szeroko rozumianego bezpieczeństwa oraz z opracowaniem rekomendacji w tym zakresie. Wyrazem prowadzonych prac w tym obszarze są spotkania, które odbyły się w KPRM oraz spotkania robocze przedstawicieli poszczególnych resortów i instytucji, w tym z Ministrem Sprawiedliwości. Podczas spotkania z Ministrem Sprawiedliwości omówiono kwestie, które mogłyby podlegać zmianom legislacyjnym, w tym dotyczące umowy dożywocia oraz innych instrumentów mogących służyć zwiększeniu ochrony osób starszych. Na obecnym etapie oczekuje się na decyzję co do dalszego kierunku i formuły prowadzenia prac.

Odnosząc się do uwag zawartych na str. 57-59 Informacji o wynikach kontroli należy podkreślić, że przepisy powszechnie obowiązującego prawa, w tym m.in. ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym[3] i rozporządzenia wykonawcze do tego aktu prawnego, nie zakreślają sądom rejestrowym terminów na przeprowadzenie postępowań wszczynanych z urzędu, tj. m.in. postępowań przymuszających do zgłoszenia dokumentów finansowych, o których mowa w art. 24 wskazanej wyżej ustawy oraz postępowań o rozwiązanie podmiotu bez przeprowadzania postępowania likwidacyjnego, o których mowa w art. 25a ww. ustawy. W przeciwieństwie do wniosków o wpis do Krajowego Rejestru Sądowego, które sąd rejestrowy powinien rozpoznać w ciągu 7 dni od daty ich wpływu (art. 20a ustawy o KRS), przepisy nie wyznaczają sądom rejestrowym czasu, w którym ma być przeprowadzone postępowanie z urzędu. Podobnie czynności z zakresu zewnętrznego nadzoru administracyjnego, określone m.in. w ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych[4] oraz w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości w sprawie nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną

[2] (Dz.U. z 2021 poz. 2459)
[3] (tj. z dnia 26 czerwca 2025 r., Dz.U. z 2025, poz. 869, dalej jako ustawa o KRS)
[4] (t.j. z dnia 9 lutego 2024 r., Dz. U. z 2024 r., poz. 334)

sądów powszechnych z dnia 20 grudnia 2012 r.[5] nie przewidują konkretnych terminów ani ram czasowych na prowadzenie czynności nadzorczych. Podobnie brak wytycznych czy zarządzeń o charakterze wewnętrznym regulujących czas czy terminy podejmowania czynności z zakresu zewnętrznego nadzoru administracyjnego. W związku z tym wyłącznie od doświadczenia i znajomości przez referentów prowadzących sprawy nadzorcze w Ministerstwie Sprawiedliwości realiów czynności podejmowanych przez sądy rejestrowe zależą wyznaczane terminy czynności nadzorczych i kierowanie na określony czas spraw na tzw. kalendarz.

Czynności nadzorcze w ww. sprawach są dokonywane zgodnie z liczbą i stopniem pilności spraw wynikającym z terminów na udzielenie odpowiedzi w sprawach poszczególnych kategorii i rodzajów, tzn. sprawy terminowe są procedowane w pierwszej kolejności, a następnie są przygotowywane pisma i notatki w innych sprawach nie wymagających odpowiedzi terminowych. Jeszcze raz należy podkreślić, że tzw. wewnętrzny kalendarz porządkuje i ułatwia pracę referentów spraw, a nie wyznacza wiążące terminy przewidziane przez przepisy.

Zakreślanie terminu przez referenta polegające na umieszczeniu sprawy na tzw. kalendarzu nie jest czynnością regulowaną przepisami prawa, w tym zakresie nie ma prawnie wiążących norm czy wytycznych. Termin określany przez referenta sprawy poprzez umieszczenie sprawy na kalendarzu wynika jedynie z doświadczenia i przewidywania referenta sprawy co do długości trwania postępowania w sądzie rejestrowym, bądź podjęcia czynności w sądzie rejestrowym i ma wyłącznie charakter porządkowy. W przypadku uzyskania informacji istotnych z punktu widzenia prowadzonego postępowania nadzorczego, dalsze czynności nadzorcze mogą być podjęte przed upływem terminu z kalendarza bądź po tym terminie. Celem referenta sprawy przy wyznaczaniu terminu na tzw. kalendarz jest przypomnienie, że sprawa pozostaje w toku i aby cyklicznie, co jakiś czas dokonywać sprawdzenia czynności podejmowanych przez sąd rejestrowy w sprawie podmiotów z listy ostrzeżeń publicznych KNF.

Należy podkreślić, że czynności nadzorcze wobec podmiotów wpisanych na listę ostrzeżeń publicznych KNF wykonywane są w Ministerstwie Sprawiedliwości sukcesywnie, systematycznie, a przepisy powszechnie obowiązującego prawa, ani inne akty prawne jak wytyczne, czy zarządzenia wewnętrzne, nie przewidują terminów na dokonywanie czynności nadzorczych. Jeszcze raz należy wskazać, że tzw. wewnętrzny kalendarz porządkuje i ułatwia pracę referentów spraw, a nie wyznacza wiążące terminy przewidziane przez przepisy. Nie sposób zatem znaleźć racjonalnych podstaw do wskazanego na s. 59 raportu w ostatnim akapicie rozdziału 5.2.10 określenia kontynuowania spraw nadzorczych po upływie terminów pierwotnie określonych jako nierzetelne. Działania podejmowane w Ministerstwie Sprawiedliwości z uwagi na dużą liczbę procedowanych spraw, ich charakter i złożoność nie mogą być kontynuowane w jednym terminie oznaczonym jako dzień wyznaczony na kalendarzu danej sprawy, jest to jedynie orientacyjny, nie wynikający z przepisów prawa, ani powszechnie ani obowiązującego, przybliżony moment przypominający referentowi o potrzebie zajrzenia do sprawy i rozważenia podjęcia ewentualnych czynności, takich jak sporządzenie notatki czy przygotowanie pisma nadzorczego. Nie sposób zatem określać podejmowania czynności w sprawie nadzorczej w innym dniu niż termin wynikający z kalendarza jako nierzetelnej i kwalifikować go jako *„nieprawidłowość formalną dotyczącą przekroczenia wyznaczonych terminów”.*

[5] (t.j. z dnia 24 maja 2021 r., Dz. U. z 2021 r., poz. 1166)

W kwestii punktu 5.2.7 (*Prace dotyczące poprawy efektywności regulacji prawnych dotyczących odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary*) informuję, że Komisja Kodyfikacyjna Prawa Karnego powołała Zespół problemowy ds. odpowiedzialności podmiotów zbiorowych. Prace zespołu trwają.

Odnosząc się do prośby o przekazanie efektów prac Zespołu do spraw przeciwdziałania i zwalczania przestępczości na rynku finansowym, powołanego zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 grudnia 2025 r., informuję, że w dniu 22 grudnia 2025 r. odbyło się inauguracyjne posiedzenie Zespołu. Prace Zespołu są nadal prowadzone, a końcowe efekty jego działalności nie zostały jeszcze opracowane i przyjęte przez Rząd. Skierowanie raportu z prac zespołu do przyjęcia przez SKRM planowane jest na przełomie września i października 2026 r.

Z wyrazami szacunku,
z upoważnienia Ministra Sprawiedliwości
Arkadiusz Myrcha
Sekretarz Stanu
/podpisano elektronicznie/