NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Wiceprezes NIK
Piotr Miklis

KBF.410.8.2.2024

Pan
Waldemar Żurek
Minister Sprawiedliwości
Ministerstwo Sprawiedliwości
Al. Ujazdowskie 11
00-950 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Sprawiedliwości (dalej także: MS) Al. Ujazdowskie 11, 00-950 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	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.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania legislacyjne na rzecz zwalczania nadużyć, w tym przestępstw na rynku finansowym 2. Inne działania związane ze zwalczaniem nadużyć, w tym przestępstw na rynku finansowym
Okres objęty kontrolą	Okres od 2020 r. do I połowy 2024 r. z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie związanych z zakresem przedmiotowym kontroli
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[1]
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	Anna Patyńska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/78/2024 z 26 sierpnia 2024 r. oraz nr KBF/34/2025 z 4 czerwca 2025 r. Jan Werenowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/77/2024 z 26 sierpnia 2024 r. (akta kontroli tom I str. 1-2; tom III str. 1-2)

[1] Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna[2] kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Podejmowane przez Ministra Sprawiedliwości działania legislacyjne na rzecz zwalczania nadużyć, w tym przestępstw na rynku finansowym, były częściowo nierzetelne. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia inne działania podejmowane przez Ministra Sprawiedliwości w tej sferze w okresie od 2020 r. do I połowy 2024 r.

W Ministerstwie Sprawiedliwości przygotowano dwa projekty ustaw[3], 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[4]. NIK dostrzega natomiast potrzebę kontynuacji lub podjęcia prac legislacyjnych w szczególności w zakresie zwiększenia ochrony praw zbywców nieruchomości w zamian za dożywotnie świadczenia oraz klientów firm (kancelarii) odszkodowawczych.

NIK pozytywnie ocenia prace nad projektem UD111, pomimo stwierdzenia nieprawidłowości w zakresie części obowiązków publikacyjnych wynikających z Regulaminu pracy Rady Ministrów[5]. W zakresie prowadzenia prac legislacyjnych nad pozostałymi badanymi projektami NIK stwierdziła również, że nie wszystkie przebiegały rzetelnie, gdyż:

- 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 MS[6], a nawet Dyrektora Departamentu Legislacyjnego Prawa Karnego MS 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 (dalej: SRRK)[7], oraz nie podjęto innych prac w

---

[2] Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

[3] *Projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz ustawy - Kodeks postępowania cywilnego* (pierwotnie: *projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny*; projekt wypisany do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pod nr UD111) oraz *projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania lichwie* (projekt wypisany do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pod nr UD286).

[4] Ustawa z dnia 2 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny, ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2459), ustawa z dnia 6 października 2022 r. o zmianie ustaw w celu przeciwdziałania lichwie (Dz. U. poz. 2339, ze zm.).

[5] 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.

[6] Kierownictwo Ministerstwa Sprawiedliwości stanowią: Minister Sprawiedliwości, Sekretarze Stanu i Podsekretarze Stanu.

[7] 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).

celu precyzyjnego określenia rodzaju spraw, które miałyby być rozpoznawane przez ww. sąd.

Stwierdzono nieprawidłowość formalną dotyczącą terminów sprawowania przez Ministra Sprawiedliwości kontroli wykonywania obowiązków nadzorczych przez prezesów sądów apelacyjnych wobec działalności sądów rejestrowych w zakresie podmiotów wpisanych na *Listę ostrzeżeń publicznych Komisji Nadzoru Finansowego* (dalej: KNF).

W ocenie NIK 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.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe[8] kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

Minister Sprawiedliwości w okresie od 2020 r. do I połowy 2024 r.[9] kierował działem administracji rządowej – sprawiedliwość[10] (który obejmuje m.in. sprawy sądownictwa i prokuratury[11]) 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[12] 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 RM.

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

---

8 Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

9 Dalej: okres objęty kontrolą.

10 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).

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

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

organizacyjne Ministerstwa Sprawiedliwości[13] zgodnie z regulaminem organizacyjnym Ministerstwa Sprawiedliwości[14].

Organizowanie i prowadzenie działań związanych z dokonywaniem w toku prac legislacyjnych oceny skutków regulacji należało do zadań Departamentu Strategii i Funduszy Europejskich (dalej: DSF)[15].

Tryb prowadzenia prac legislacyjnych określały odrębne zarządzenia Ministra Sprawiedliwości[16], wskazujące między innymi tryb opracowywania, konsultowania i uzgadniania projektów aktów normatywnych, publikowania projektów oraz dokumentów z nimi związanych na stronach serwisu Rządowego Procesu Legislacyjnego (dalej: RPL), koordynacji prac legislacyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości oraz opracowywania oceny funkcjonowania ustawy.

(akta kontroli tom I str. 36-39, 45-50 plik 1-24)

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 Kodeks cywilny[17] (dalej: k.c.), które w wyniku dalszych prac legislacyjnych zostały przedłożone na posiedzenie Rady Ministrów oraz następnie wniesione do Sejmu, uchwalone i weszły w życie[18];

---

[13] Departament Legislacyjny Prawa Cywilnego (DLPC) i Departament Legislacyjny Prawa Karnego (DLPK) od 1 stycznia 2020 r. do 30 czerwca 2024 r., Departament Informatyzacji i Rejestrów Sądowych (DIRS) od 1 stycznia 2020 r. do 30 lipca 2020 r., Departament Prawa Administracyjnego (DPA) od 1 stycznia 2020 r. do 30 czerwca 2024 r., Departament Zawodów Prawniczych (DZP) od 31 lipca 2020 r. do 12 maja 2022 r., Departament Legislacyjny Ustroju Sądów (DLUS) i Departament Prawa Europejskiego (DPA) od 31 lipca 2020 r. do 30 czerwca 2024 r., Departament Spraw Rodzinnych i Nieletnich (DSRIN) od 21 maja 2021 r. do 30 czerwca 2024 r., Departament Prawa Gospodarczego (DPG) od 13 maja 2022 r. do 30 czerwca 2024 r. oraz Departament Strategii i Funduszy Europejskich (DSF) od 1 października 2022 r. do 30 czerwca 2024 r.

[14] 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.); dalej: regulamin organizacyjny MS.

[15] Od 1 lipca 2024 r. zadania prowadzenia i koordynacji prac legislacyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości oraz organizowanie i prowadzenie prac związanych z dokonywaniem w toku prac legislacyjnych oceny skutków regulacji realizuje Departament Legislacyjny (DL), zgodnie z zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 czerwca 2024 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Sprawiedliwości (Dz. Urz. Min. Sprawiedl. poz. 190, ze zm.).

[16] Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 10 września 2015 r. w sprawie prowadzenia prac legislacyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości (Dz. Urz. Min. Sprawiedl. poz. 212, ze zm.) – obowiązujące do 28 lutego 2021 r.; dalej: zarządzenie MS z 2015 r. i zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 lutego 2021 r. w sprawie prowadzenia prac legislacyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości (Dz. Urz. Min. Sprawiedl. poz. 18, ze zm.) – obowiązujące od 1 marca 2021 r. do 4 lipca 2024 r.; dalej: zarządzenie MS z 2021 r.; zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 4 lipca 2024 r. w sprawie prowadzenia prac legislacyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości (Dz. Urz. Min. Sprawiedl. poz. 196) – obowiązujące od 5 lipca 2024 r.; dalej: zarządzenie MS z 2024 r.

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

[18] Ustawa z dnia 2 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny, ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, procedowana na etapie rządowego procesu legislacyjnego pod nr UD111 i ustawa z dnia 6 października 2022 r. o zmianie ustaw w

– dwa projekty ustaw (*o działalności windykacyjnej i zawodzie windykatora*[19] oraz *o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw*[20]), których wpisy w WPLiP RM 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.[21];

– dwa projekty zmian w zakresie Krajowego Rejestru Sądowego (dalej: KRS)[22], opracowane w DL i DPCiG[23], 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 zarówno w DPCiG, jak i Departamencie Informatyzacji i Rejestrów Sądowych w zakresie przyjęcia optymalnego i kompromisowego rozwiązania systemowego umożliwiającego włączenie rejestru funduszy inwestycyjnych i emerytalnych do KRS.

(akta kontroli tom I str. 3, 5-6, 18-23, 75, 80-83, 91-93 plik 3-4, 120-199 plik 791-2906; tom II str. 276, 280-285, 293-294, 296, 301-302, 386, 390-401; tom III str. 61-62, 64-69, 277, 280-282, 284-344, 357-397)

Szczegółowemu badaniu poddano prace legislacyjne Ministra Sprawiedliwości w zakresie dwóch z ww. sześciu projektów aktów prawnych[24], 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).

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

---

celu przeciwdziałania lichwie, procedowana na etapie rządowego procesu legislacyjnego pod nr UD286.

19 *Projekt ustawy o działalności windykacyjnej i zawodzie windykatora*, wpis do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów (dalej: WPLiP RM) pod nr UD435.

20 *Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw*, wpis do WPLiP RM pod nr UD395.

21 Ostatecznie prace nad projektem ustawy:
- *o działalności windykacyjnej i zawodzie windykatora* zostały zakończone 12 sierpnia 2024 r. w wyniku przyjęcia przez Sekretarza Stanu w MS rekomendacji Departamentu Prawa Cywilnego i Gospodarczego (dalej: DPCiG) wskazującej na niecelowość kontynuowania prac ze względu m. in. na brak właściwości Ministerstwa Sprawiedliwości do prowadzenia prac zmierzających do wprowadzenia nowego zawodu regulowanego;
- dotyczącej zmiany k.c. w zakresie umowy o dożywocie zostały zakończone 22 listopada 2024 r. w wyniku przyjęcia przez Sekretarza Stanu w MS rekomendacji Zastępcy Dyrektora DPCiG z 7 listopada 2024 r. wskazującej na niezasadność kontynuowania prac ze względu m.in. na planowane prace Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego.

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

23 Do DPCiG należała obsługa Ministra Sprawiedliwości m.in. w zakresie prawa cywilnego i prawa rejestrów: Krajowego Rejestru Karnego, KRS, ksiąg wieczystych, Krajowego Rejestru Zadłużonych oraz rejestru zastawów.

24 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.

§ 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.

Nieprawidłowości związane z prowadzeniem prac legislacyjnych dotyczących ww. projektu opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości (pkt 1).*

Drugi z ww. projektów poddanych szczegółowemu badaniu NIK (*projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw*[25]) w zakresie regulacji dotyczących umowy dożywocia miał m.in. na celu ograniczenie katalogu osób, które mogą być stroną umowy o dożywocie[26].

W przyjętym przez Radę Ministrów dokumencie *Polityka społeczna wobec osób starszych 2030. BEZPIECZEŃSTWO - UCZESTNICTWO - SOLIDARNOŚĆ*[27] (dalej: *Polityka społeczna wobec osób starszych*) Minister Sprawiedliwości został wskazany jako organ koordynujący dokonanie analizy problematyki dotyczącej tzw. renty dożywotniej[28] 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 RPO[29] w Ministerstwie Sprawiedliwości został opracowany *projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw*.

W uzasadnieniu do ww. 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 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*

---

[25] Projekt uzyskał wpis do WPLiP w czerwcu 2022 r. (wpis archiwalny UD395).

[26] Umowy o dożywocie nie mogłyby być zawierane m.in. przez tzw. fundusze hipoteczne.

[27] 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).

[28] Termin realizacji działania 2019-2022.

[29] 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.

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 jest dopełnienie rozwiązań, służących ograniczeniu niepożądanych zjawisk w obrocie nieruchomościami.

W dniu 3 sierpnia 2022 r. Dyrektor DLPC wystąpił do członków Kierownictwa MS o akceptację projektu przed skierowaniem go do uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania. Projekt ten nie uzyskał jednak akceptacji Podsekretarza Stanu w MS, 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 Zastępcy Dyrektora DPCiG z 7 listopada 2024 r. wskazującej na niezasadność kontynuowania prac ze względu m.in. na planowane prace Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego[30], obejmujące m.in. systematykę umów uregulowanych w k.c. W ww. notatce 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*.

NIK 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[31] 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 ww. roboczym projekcie wobec zakończenia sprawy dotyczącej projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw.

---

[30] 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).

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

NIK dostrzega potrzebę kontynuowania działań legislacyjnych prowadzących do zwiększenia ochrony praw zbywcy nieruchomości w zamian za świadczenia dożywotnie.

(akta kontroli tom I str. 3, 5-6, 75, 80-83, 91-93 plik 3-4, 120-199 plik 791-2886; tom II str. 276-277, 287-288, 295-296, 298-301, 304-316; tom III str. 47-48, 50-59)

NIK 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 odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary.

Jednym z działań określonych w SRRK do realizacji w okresie do 2023 r.[32] było *Wprowadzenie sądów specjalizujących się w sprawach dotyczących rynku finansowego.* W SRRK w zakresie ww. 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*. *Niezbędne jest również wprowadzenie dodatkowych elementów edukacyjnych oraz szkoleń dla wszystkich prokuratorów i sędziów. […] 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.*

W celu realizacji ww. działania wynikającego ze SRRK w Ministerstwie Sprawiedliwości zorganizowano spotkania, w tym m.in. 25 listopada 2022 r. z przedstawicielami MF, w tym z Pełnomocnikiem Ministra Finansów ds. SRRK[33] i z przedstawicielami Urzędu KNF dotyczące m.in. organizacji sądu rynku kapitałowego[34].

Na spotkaniu z 25 listopada 2022 r. przedstawiciel MS zreferował negatywne stanowisko Departamentu Legislacyjnego Prawa Karnego (dalej: DLPK) 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 ww. spotkania wskazano, iż przedstawiciele KNF oraz MF *uznali za uzgodnioną kwestię wyłączenia z dalszych prac rozwiązania polegającego na koncentracji wpływu w jednym sądzie spraw*

---

[32] SRRK obejmowała lata 2019–2023.

[33] 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

[34] 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.*

karnych. W zakresie koncentracji wpływu spraw cywilnych w jednym sądzie przedstawiono stanowisko MS 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 MS Pełnomocnik Ministra Finansów ds. SRRK przedłożyła w czerwcu 2023 r. projekt regulacji dotyczących utworzenia specjalistycznego sądu tzw. sądu rynku kapitałowego. Prace w MS nad ww. projektem zostały zakończone 27 lutego 2024 r. w wyniku akceptacji przez Podsekretarza Stanu MS prośby DLPC o wyrażenie *zgody na zakończenie prac analityczno-koncepcyjnych nad przedmiotową kwestią*.

Nie wszystkie prace prowadzone w Ministerstwie Sprawiedliwości dotyczące powołania *wyspecjalizowanego sądu rynku kapitałowego,* o którym mowa w SRRK były rzetelne, co NIK opisała w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości (pkt 2).*

W informacji MF z 20 października 2023 r. dotyczącej podsumowania realizacji SRRK[35] podano m.in., iż *część inicjatyw zawartych w SRRK będzie wymagać kontynuacji. […] 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 NIK zasadne jest rozważenie 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.

(akta kontroli tom I str. 3, 6, 24-30, 75-76, 84-85, 91-92, 119-120 plik 783-790, 360-362, 365, 372 plik 172-174, 400-402; tom II str. 180-181, 326, 328, 330-371; tom III str. 48, 53-58; 72, 73-105; tom IV str. 179-185)

Minister Sprawiedliwości prowadził 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.

W związku z pismami Polskiej Izby Ubezpieczeń (dalej: PIU) z lipca i sierpnia 2016 r.[36], wnioskiem NIK z lipca 2019 r.[37], spotkaniem Podsekretarza Stanu w MS z

---

[35] *https://www.gov.pl/web/finanse/podsumowanie-realizacji-strategii-rozwoju-rynku-kapitalowego-w-polsce;* https://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiglKGI19eNAxVgUlUIHRtZBZIQFnoECBgQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.gov.pl%2Fattachment%2F5686f6c6-a989-494c-9823-09b5b1c62396&usg=AOvVaw0njTlzuVMAu2BDfmZ0nmSh&opi=89978449

[36] Pismo z 28 lipca 2016 r. o potrzebie podjęcia inicjatywy legislacyjnej zmierzającej do zapewnienia bezpieczeństwa finansowego i prawnego osób poszkodowanych, reprezentowanych przez tzw. kancelarie odszkodowawcze oraz pismo z 11 sierpnia 2016 r. przekazujące informację uzupełniającą w nawiązaniu do spotkania poświęconego tematyce doradztwa odszkodowawczego oraz w ślad za pismem z 28 lipca 2016 r.

[37] Informacja o wynikach kontroli *Ochrona konsumentów na rynku ubezpieczeniowym.* Nr ewid. 152/2019/P/17/010/KBF zawierała wniosek o uregulowanie zasad działalności przez kancelarie odszkodowawcze świadczące usługi dochodzenia roszczeń od zakładów ubezpieczeń, których

Prezesem PIU w lipcu 2022 r., a następnie ponownym przekazaniem przez PIU najistotniejszych kwestii wymagających uregulowania w sierpniu 2022 r., w Ministerstwie Sprawiedliwości we wrześniu 2022 r. został opracowany *projekt ustawy o świadczeniu usług w zakresie dochodzenia roszczeń o zadośćuczynienie pieniężne za doznaną krzywdę wynikającą z czynu niedozwolonego* zakładający 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 (dalej: OSR), po uwzględnieniu uwag Rządowego Centrum Analiz (dalej: RCA), 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 RCA[38]. 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 MS.

NIK zauważa, że z jednej strony Dyrektor Generalny MS w piśmie z 11 września 2024 r. wskazał między innymi, 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*[39].

Z drugiej strony, po okresie objętym kontrolą:

- Minister Sprawiedliwości *[...] potwierdził zasadność idei należytego uregulowania rynku świadczenia pomocy prawnej*[40];
- Zastępca Dyrektora DPCiG[41] 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*, wskazał również inne podmioty, które są właściwe w zakresie prowadzenia prac nad tym projektem i wskazał, że dalsze prace powinny uwzględniać stanowiska wszystkich zainteresowanych stron.

---

działalność budzi wiele uwag, w szczególności dotyczących wysokości wynagrodzeń pobieranych przez firmy odszkodowawcze i sposobu wypłacania poszkodowanym uzyskanego odszkodowania.

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

39 *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).

40 Spotkanie Prezesa i Wiceprezesa NRA z Ministrem Sprawiedliwości - Z życia NRA - Naczelna Rada Adwokacka - Warszawa.

41 *Notatka służbowa do Ministra [...], Ministry [...] i do Ministry [...] dot. zasadności prowadzenia prac nad projektem ustawy o świadczeniu usług w zakresie dochodzenia roszczeń o zadośćuczynienie pieniężne za doznaną krzywdę wynikającą z czynu niedozwolonego* z 3 października 2024 r. DPCiG-I.437.2.2024.

Ministerstwo Sprawiedliwości na debacie naukowej zorganizowanej w październiku 2024 r., poświęconej regulacjom rynku usług prawnych, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki tzw. kancelarii odszkodowawczych[42] wskazało, że dostrzega pilną potrzebę wprowadzenia nowych przepisów dotyczących sektora usług odszkodowawczych, które zapewniłyby większą ochronę konsumentów oraz poprawiłyby transparentność na tym rynku. W odpowiedzi z dnia 14 maja 2025 r. na pismo Rzecznika Praw Obywatelskich[43] Minister Sprawiedliwości wskazał m.in., że *wywiązany podczas tego wydarzenia* [tj. ww. debaty naukowej – przyp. NIK] *dialog pokazał złożoność i wieloaspektowość przedmiotowego zagadnienia oraz konieczność uwzględnienia wielu uwarunkowań przy wprowadzeniu ewentualnych regulacji odnoszących się do działalności tzw. kancelarii odszkodowawczych*.

NIK zwraca uwagę, że istnienie podmiotów (innych niż np. radcowie prawni, adwokaci[44]) świadczących usługi prawne na rynku finansowym bez odpowiednich uregulowań służących należytej realizacji tych usług nie sprzyja ochronie konsumentów. Zdaniem NIK zasadne jest podjęcie 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.

(akta kontroli tom I str. 3, 6-7, 31, 76, 86-88, 91-92, 95 plik 103, 98 plik 205-206, 117-119 plik 711-782, 340, 346, 365, 400-402; tom II str. 326, 328, 330-371, 378-385; tom III str. 128-129, 131-136, 174-275; tom IV str. 164-178)

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*[45] 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.*[46]. Odpowiedzialność za przygotowanie wdrożenia rekomendacji dotyczącej wprowadzenia występku karnego odnoszącego się do funkcjonowania i tworzenia tzw. *piramid finansowych* przypisano Prokuraturze Krajowej (dalej: PK) we współpracy z Ministerstwem Sprawiedliwości i Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: UOKiK),

---

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

43 https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2025-05/Odpowiedz_MS_kancelarie_odszkodowawcze_roszczenia_14_05_2025.pdf

44 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.

45 Raport z 19 lutego 2018 r.

46 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2025 r. poz. 383).

z terminem realizacji do końca czerwca 2018 r. (przygotowanie projektu założeń)[47]. Jednocześnie, Ministerstwo Sprawiedliwości zostało wyznaczone jako odpowiedzialne za przygotowanie zmian legislacyjnych tej rekomendacji. Celem realizacji ww. 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 PK 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 MS pismem z 18 lutego 2020 r.[48] w nawiązaniu do prowadzonych prac nad wypracowaniem koncepcji występku karnego odnoszącego się do funkcjonowania i tworzenia tzw. piramid finansowych oraz nawiązując do wcześniejszej korespondencji dotyczącej powołanego z inicjatywy Prezesa Rady Ministrów ww. zespołu roboczego, wniosków końcowych zawartych w informacji o wynikach kontroli NIK *P/18/112 - Działalność organów i instytucji państwowych oraz podmiotów organizujących rynek finansowy wobec spółki GetBack S.A., podmiotów oferujących jej papiery wartościowe oraz ją audytujących*[49] wystąpiło do PK o przedstawienie propozycji zmiany k.k. w zakresie penalizacji tzw. *piramid finansowych*. Ponadto 16 marca 2020 r. MS zgłosiło w formie elektronicznej zapytanie do 29 innych państw o rozwiązania prawne w zakresie penalizacji powstawania *piramid finansowych*. W wyniku analizy stwierdzono, że *kwestia penalizacji tzw. „piramid finansowych" nie jest objęta żadnym europejskim instrumentem prawnym i pozostaje do właściwości Wydziału Prawa Karnego. […]*[50].

PK w piśmie z 9 marca 2020 r. wskazała, m.in. iż *prace nad opracowaniem nowej kategorii występku wymagają poszerzonych analiz prawnoporównawczych oraz w płaszczyźnie skuteczności działań prewencyjnych służb państwa. 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*[51]. *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*.

Prowadzenie sprawy w Ministerstwie Sprawiedliwości zostało zakończone 29 marca 2021 r. przez referenta sprawy notatką o treści: *Brak decyzji o kontynuowaniu prac,* utworzoną i zaakceptowaną 29 marca 2021 r. przez tego

---

47 Rekomendacje wraz z harmonogramem zaakceptowane zostały przez Prezesa Rady Ministrów 27 marca 2018 r

48 Pismo z 18 lutego 2020 r. nr DLPK-I.070.15.2020.

49 NIK w informacji o wynikach kontroli P/18/112 (Nr ewid. 181/2019/P/18/112/KBF) mając na uwadze postulat ww. zespołu roboczego wnioskowała o uregulowanie w k.k. szczególnego typu przestępstwa oszustwa finansowego opartego na systemie typu piramida.

50 Notatka utworzona 8 maja 2020 r. w EZD.

51 PK w pismach z dnia 9 marca i 6 lipca 2020 r. poza swoim stanowiskiem zaproponowała brzmienie treści występku.

samego pracownika, tj. sędziego DLPK, Wydział Prawa Karnego MS (DLPK-I), co nastąpiło bez akceptacji osoby wchodzącej w skład Kierownictwa Ministerstwa Sprawiedliwości, czy nawet osoby kierującej DLPK i zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości (pkt 3)*.

Ministerstwo Sprawiedliwości – odpowiedzialne za przygotowanie zmian legislacyjnych w zakresie ww. rekomendacji zespołu roboczego – nie poinformowało PK i UOKiK o niekontynuowaniu prac. Dyrektor Generalny MS podał, że *Ministerstwo Sprawiedliwości nie posiada dodatkowych informacji w tym przedmiocie.*

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. Przestępstwo polegające na tworzeniu, prowadzeniu i propagowaniu schematów opartych o strukturę tzw. „piramidy finansowej" jest społecznie znacznie bardziej szkodliwe niż znaczna większość innych oszustw. […] już w samym założeniu „piramida finansowa" bazuje na wyrządzeniu szkody możliwie jak największej liczbie osób. Ma to zatem przełożenie na potencjalnie wyższą skalę strat. Już sama ta okoliczność uzasadniać powinna zagrożenie wyższą karą, niż za zwykłe oszustwo*[52].

Natomiast w ramach niniejszej kontroli odmienne stanowisko przedstawiła PK wskazując, że *brak jest racjonalnych przesłanek wskazujących na potrzebę uregulowania szczególnego typu przestępstwa oszustwa na rynku finansowym opartego na systemie typu piramida. Rozwiązanie takie byłoby nadmiernie kazuistyczne. 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. […] Obowiązujące przepisy prawa – w tym także związane z określeniem wysokości zagrożenia karnego jawią się w tej sytuacji wystarczające dla właściwej reakcji prawnokarnej*[53].

Podobny pogląd do PK prezentował Rzecznik Finansowy (dalej: RF), 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, tj. art. 171 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe[54] (nielegalna działalność bankowa), art. 178 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi[55] (nielegalny obrót instrumentami finansowymi), art. 287 ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi[56] (nielegalna działalność lokacyjna funduszy inwestycyjnych), art. 99 i art. 99a ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych[57] (karalne dokonywanie oferty publicznej).

---

52 Pismo Prezesa UOKiK z 23 października 2024 r. nr DOZIK.0910.1.2024.AZ.
53 Pismo z 7 października 2024 r. nr 1001-7.0910.1.2024 dot. KBF.410.8.3.2024.
54 Dz. U. z 2024 r. poz. 1646, ze zm., dalej: upb.
55 Dz. U. z 2024 r. poz. 722, ze zm.
56 Dz. U. z 2024 r. poz. 1034, ze zm.
57 Dz. U. z 2025 r. poz. 592.

NIK, pomimo przekazanych w niniejszej kontroli ww. stanowisk PK i RF, dostrzega potrzebę rozważenia podjęcia dalszych działań celem uregulowania w k.k. 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. Przy czym zgodzić się należy z twierdzeniem PK, iż same działania legislacyjne mogą okazać się niewystarczające jeśli nie będą powiązane z odpowiednimi działaniami prewencyjno-kontrolnymi państwa.

(akta kontroli tom I str. 3, 7, 32, 45-50, 77, 88, 91-92, 98-100 plik 220-263, 383-490; tom II str. 1-177, 186-187, 193-199, 201-202, 204-206, 245, 248-252, 255-274, 326, 328, 330-371, 386-387, 401-404; tom III str. 138-173; tom IV str. 136-137)

Ustawa z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary[58] (dalej: uopz) nie jest efektywnym instrumentem[59] służącym zapewnieniu, że podmioty zbiorowe, w tym osoby prawne, są pociągane do odpowiedzialności za czyny zabronione popełniane przez osobę działającą w imieniu lub interesie tych podmiotów – czego MS nie kwestionuje.

W raporcie z 19 lutego 2018 r. przyjętym przez *Zespół roboczy 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 ww. rekomendacji, z terminem przekazania projektu ustawy do uzgodnień międzyresortowych do końca sierpnia 2018 r.

Celem realizacji ww. zadania w Ministerstwie Sprawiedliwości został opracowany *projekt ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary i zmianie niektórych ustaw*[60] z 25 maja 2018 r. (UD74).

W uzasadnieniu do ww. projektu wskazano m.in., iż *rozwiązania przyjęte w projektowanej ustawie o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych zmierzają do zwiększenia efektywności narzędzi służących do wymierzenia sankcji podmiotom zbiorowym, zwłaszcza w przypadku zwalczania poważnej przestępczości gospodarczej i skarbowej. Potrzebę realizacji powyższego celu uzasadnia dotychczasowa praktyka, która wskazuje na znikomą efektywność przyjętego obecnie ustroju odpowiedzialności podmiotów zbiorowych […].* Wśród podstawowych założeń wskazano:

---

[58] Dz. U. z 2024 r. poz. 1822.

[59] W uzasadnieniu do *projektu ustawy o zmianie ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary* (UD421) wskazano m.in., iż w 2021 r. skierowano 17 wniosków o stwierdzenie odpowiedzialności podmiotów zbiorowych, a w 2020 r. jedynie 3.

[60] Projekt ustawy wraz z uzasadnieniem na stronie RCL *https://legislacja.gov.pl/projekt/12312062*

- 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.[61] (UD421), który uzyskał pozytywną opinię z uwagami (zastrzeżeniami) RCA, miał stanowić kompleksową nowelizację ustawy oraz zmierzał do zapewnienia większej skuteczności rozwiązań prawnych określających zasady tej odpowiedzialności.

Projekt z sierpnia 2022 r. był przedmiotem uzgodnień międzyresortowych, konsultacji publicznych i opiniowania, a 21 października 2022 r. odbyła się konferencja uzgodnieniowa, podczas której wyjaśniono wątpliwości oraz wprowadzono korektę w obrębie treści normatywnej projektu.

Do ww. projektu nowelizacji było zgłaszanych szereg uwag, m.in. RCL postulowało, aby ww. projekt był procedowany jako projekt nowej ustawy a nie nowelizacja dotychczasowej ustawy.

Projekt ww. ustawy w wersji z 3 listopada 2022 r. nie zakładał całkowitej likwidacji prejudykatu, a zakładał *rozróżnienie zasad odpowiedzialności karnej z podziałem (tj. dualizm projektowanych zmian):*

a) z jednej strony na przedsiębiorstwa większe, a zatem takie podmioty, których głównym celem ustawowym lub statutowym jest prowadzenie działalności gospodarczej i zatrudniające w co najmniej jednym roku z dwóch ostatnich lat obrotowych więcej niż 500 pracowników albo osiągające roczny obrót netto ze sprzedaży towarów, wyrobów i usług oraz z operacji finansowych przekraczający równowartość w złotych 100 milionów euro;

b) z drugiej zaś strony na podmioty mniejsze, w tym mikroprzedsiębiorstwa, małe i średnie przedsiębiorstwa, jak również przedsiębiorstwa duże, jednakże mniejsze od proponowanego kryterium podziału oraz te których celem ustawowym lub statutowym nie jest prowadzenie działalności gospodarczej.

Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy, *ostatnia kategoria ww. podmiotów będzie odpowiadać na dotychczasowych zasadach, zaś podmioty, o których mowa w lit. a, będą odpowiadać na nowych, projektowanych zasadach (zob. art. 5a-5d; art. 1 pkt 3 projektu ustawy). Istota projektowanych zmian – w kontekście tzw. dużych podmiotów, o których mowa w projektowanym art. 5a – polega na wyeliminowaniu*

[61] Projekt ustawy wraz z uzasadnieniem na stronie RCL *https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12363700*.

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. Proponuje się likwidację warunku odpowiedzialności podmiotów zbiorowych w postaci uprzedniego prawomocnego skazania osoby fizycznej za wyjątkiem małych i średnich przedsiębiorstw[62]*.*

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 podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary* przez SKRM z zastosowaniem trybu obiegowego wskazując, że zgodnie z ustaleniami zapadłymi podczas posiedzenia SKRM 15 grudnia 2022 r.[63], wskutek uwag zgłoszonych przez Ministra Klimatu i Środowiska oraz Prezesa RCL, dotychczasowy projekt nowelizacji ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary zostaje zastąpiony przez projekt nowej ustawy, zastępującej ustawę z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary. 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.

Nie wszystkie działania Ministra Sprawiedliwości podjęte w celu poprawy efektywności regulacji dotyczących odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary były rzetelne, co NIK opisała w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości (pkt 4).*

Dyrektor Generalny MS wskazał m.in., że *aktualnie trwają prace analityczno-koncepcyjne w przedmiotowym zakresie, w tym także w zakresie uwzględnienia rekomendacji organizacji międzynarodowych skierowanych wobec Polski, a także aktów prawa międzynarodowego zobowiązujących Polskę do wprowadzenia przepisów obejmujących sankcje karne dla osób prawnych.*

(akta kontroli tom I str. 3, 7, 77, 88-89, 91-92, 95-97 plik 104-168, 98 plik 208-219, 100-116 plik 264-691, 400-402; tom II str. 227-229, 231-238; 240-242, 244, 326, 328, 330-371)

NIK poddała także badaniu kwestię dotyczącą 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[64].

---

[62] Uzasadnienie do projektu z dnia 3 listopada 2022 r. pkt. V. Istota projektowanych zmian str. 4-5.

[63] Protokół ustaleń nr 49/2022.

[64] Pismo Prokuratury Krajowej zostało skierowane w związku z pracami *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*. Jedną z rekomendacji zawartej w raporcie ww. zespołu było *Ograniczenie barier prawnych i wzmocnienie współpracy międzynarodowej*, w ramach której wskazano m.in, iż *Zniesienie prawnych barier dla dostępu do źródeł informacji niezbędnych do skutecznego przeciwdziałania zagrożeniom, np.*

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 z dnia 29 sierpnia 1997 r. 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 MS 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 MS ocenił m.in. propozycję łatwiejszego dostępu prokuratora do tajemnicy bankowej za mogącą mieć pozytywny wpływ na sprawność postępowań.

NIK zauważa, że art. 105 ust. 1 pkt 2 lit. b upb 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[65] do sytuacji, w której postępowanie toczy się jedynie w sprawie, wówczas bowiem zgodnie z treścią przepisu art. 106b upb poza przypadkami określonymi w art. 105 i art. 106a[66], 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[67] upb na udostępnienie prokuratorowi informacji

---

zapewnienie możliwości prokuratorom szybkiego dostępu do dokumentacji objętej tajemnicą bankową we wszystkich postępowaniach przygotowawczych.

65 Art. 105 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy Prawo bankowe stanowi, iż bank ma obowiązek udzielenia informacji stanowiących tajemnicę bankową wyłącznie na żądanie sądu lub prokuratora 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 fizycznej,
- popełnione w związku z działaniem osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej, w zakresie informacji dotyczących tej osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej,
- określone w art. 165a lub art. 299 k.k. (tj. finansowanie przestępstwa o charakterze terrorystycznym, pranie pieniędzy),
- w zakresie zawarcia z osobą fizyczną, prawną lub jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej umowy o wykonywanie czynności bankowych, w celu weryfikacji zawarcia takich umów i czasu ich obowiązywania.

66 Art. 106a upb dotyczy m.in. zawiadomień składanych przez bank o podejrzeniu popełnienia przestępstwa i możliwości żądania przez prokuratora uzupełnienia informacji w związku z tym zawiadomieniem.

67 Art. 106c upb stanowi, iż prokurator prowadzący postępowanie, w przypadkach określonych m.in. w art. 105 ust. 1 pkt 2 lit. b może - na podstawie postanowienia wydanego na jego wniosek

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%).

Dyrektor Generalny MS 5 lutego 2025 r. poinformował, że Ministerstwo Sprawiedliwości nie rozważało podjęcia działań legislacyjnych w tym zakresie i dodał, że *nie toczą się prace legislacyjne w tym kierunku* oraz zauważył, że *Prawo bankowe pozostaje poza właściwością Ministerstwa Sprawiedliwości. Ministerstwo Finansów, które jest właściwe do nowelizacji ww. ustawy, nie zwracało się do Ministerstwa Sprawiedliwości o stanowisko […], postulat tego rodzaju nie został zgłoszony w okresie ostatniego roku.*

NIK wskazuje iż, o ile faktycznie przygotowanie zmian w zakresie upb leży co do zasady w gestii Ministra Finansów, tj. ministra właściwego do spraw instytucji finansowych (dział administracji rządowej *instytucje finansowe* obejmuje m.in. sprawy funkcjonowania banków), to jednak Minister Sprawiedliwości w niektórych przypadkach również jest organem wnioskującym o zmiany w tej ustawie jako minister właściwy w sprawach sądownictwa i prokuratury. Przepisy m.in. art. 105 ust. 1 pkt 2 lit. b, art. 106b i art. 106c upb dotyczą także spraw sądownictwa i prokuratury (kwestia dostępu prokuratorów do tajemnicy bankowej). Na marginesie NIK wskazuje, że np. przygotowany w MS *projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw*[68] zakładał m.in. zmiany w art. 105 upb poprzez dodanie w nim przepisu umożliwiającego kierowanie przez sąd żądania do banku udzielenia informacji stanowiących tajemnicę bankową w związku z postępowaniem w sprawach własności intelektualnej.

W celu zwiększenia efektywności prowadzenia postępowań dotyczących przestępstw na rynku finansowym zasadne jest zatem rozważenie podjęcia przez Ministra Sprawiedliwości prac w kierunku nowelizacji upb w zakresie trybu pozyskiwania przez prokuratora informacji stanowiących tajemnicę bankową.

(akta kontroli tom I str. 414-431; tom II str. 386, 390; tom IV str. 138-150)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Prace dotyczące *projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz ustawy - Kodeks postępowania cywilnego* (UD111; pierwotny tytuł: *projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny*), tj. projektu dotyczącego m.in. zmiany art. 388 k.c. (odnoszącego się do instytucji wyzysku), prowadzone były przez pracowników Ministerstwa Sprawiedliwości z naruszeniem części obowiązków określonych w Regulaminie pracy RM, ponieważ:

przez właściwy miejscowo sąd okręgowy - żądać udzielenia informacji stanowiących tajemnicę bankową od podmiotów, którym bank ujawnił informacje stanowiące tajemnicę bankową.

[68] Projekt dostępny na stronie *https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12327854/katalog/12645842#12645842*

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 w RPL 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[69] i Rzecznika Finansowego[70] 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.

Dyrektor Generalny MS poinformował, że Ministerstwo Sprawiedliwości nie posiada informacji o przyczynach tych nieprawidłowości.

NIK zwraca uwagę, że wymóg bieżącej publikacji na stronie RPL dokumentów dotyczących prac nad projektem, w tym m.in. stanowiska Ministra Sprawiedliwości w sprawie uwag zgłoszonych w konsultacjach publicznych, w wyniku opiniowania i w uzgodnieniach międzyresortowych wynika wprost z § 15 ust. 1 pkt 4 i 5 zarządzenia MS z 2021 r.

(akta kontroli tom I str. 198 plik 2882; tom II str. 276-277, 287-288)

2. Nie wszystkie prace prowadzone w Ministerstwie Sprawiedliwości dotyczące powołania *wyspecjalizowanego sądu rynku kapitałowego,* o którym mowa w SRRK były rzetelne. Notatka kierownictwa DLPC[71] dotycząca przekazanego pismem z 23 czerwca 2023 r. przez Pełnomocnika Ministra Finansów ds. SRRK projektu ustawy w zakresie powołania ww. sądu została podpisana i przedłożona Podsekretarz Stanu w MS dopiero po siedmiu miesiącach od daty wpływu do MS ww. projektu. Minister Sprawiedliwości nie udzielił odpowiedzi na prośbę Pełnomocnika Ministra Finansów ds. SRRK zawartą w ww. piśmie ani nie zapewnił podjęcia w MS żadnych innych, dalszych prac w celu doprecyzowania rodzaju spraw, które miałyby być rozpoznawane w ramach proponowanej do utworzenia struktury sądu rynku kapitałowego. Minister Sprawiedliwości, który zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy o Radzie Ministrów jest obowiązany, w zakresie działu sprawiedliwość, m.in. do przedkładania projektów ustaw na posiedzenia Rady Ministrów oraz, stosownie do treści § 6 pkt 2 regulaminu pracy RM, do

---

69 Zgłoszenie z 20 października 2020 r. nr DPP-DPPZRP.072.21.2020.RL.

70 Zgłoszenie z 20 października 2020 r. nr RF/173/2020.

71 *Notatka w przedmiocie koncepcji utworzenia specjalistycznego sądu (sądu rynku kapitałowego), który miałby funkcjonować w strukturze organizacyjnej Sądu Okręgowego w Warszawie.*

współdziałania w realizacji ustaleń Rady Ministrów, nie zapewnił, aby prace prowadzone w MS dotyczące ww. projektu nie ograniczyły się jedynie do jego negatywnej oceny.

Mając na uwadze m.in. ustalenia wynikające ze spotkania z 25 listopada 2022 r. oraz pismo MS z dnia 19 maja 2023 r.[72], Pełnomocnik Ministra Finansów ds. SRRK przekazała do Ministerstwa Sprawiedliwości 23 czerwca 2023 r. – w formie oficjalnego stanowiska – projekt przepisów w zakresie powołania sądu rynku kapitałowego[73] (*projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych*[74] z 14 czerwca 2023 r.) wraz z uzasadnieniem i OSR. Pełnomocnik Ministra Finansów ds. SRRK zwróciła się ponadto z prośbą o spotkanie *w celu przedyskutowania dalszych działań w związku z załączonym projektem*.

Zastępca Dyrektora Departamentu Kadr i Organizacji Sądów Powszechnych i Wojskowych (dalej: DKO) w MS, w piśmie z dnia 4 sierpnia 2023 r. do Dyrektora DLPC[75] przekazującym przedłożony przez Pełnomocnika Ministra Finansów ds. SRRK projekt dotyczący powołania sądu rynku kapitałowego, wskazała m.in., iż *stworzenie specjalistycznego sądu, któremu będą powierzane sprawy dotyczące rynku kapitałowego i który miałby funkcjonować w strukturze organizacyjnej Sądu Okręgowego w Warszawie winno być poprzedzone szczegółową analizą zakresu kognicji tak tworzonego „wyspecjalizowanego" sądu oraz wpływu jego utworzenia na funkcjonowanie całej jednostki (...) przesłana propozycja nie uwzględnia postulatów Ministerstwa Sprawiedliwości przekazanych na ww. spotkaniu w dniu 25 listopada 2022 r., w świetle których tworzenie kategorii spraw, wobec których celowym wydaje się objęcie przedmiotową koncentracją, winno odbywać się z wykorzystaniem kombinacji kryteriów przedmiotowych, podmiotowych i innych, pozwalających na skupienie jedynie najważniejszych spraw związanych z funkcjonowaniem rynku kapitałowego.*

Następnie 30 października 2023 r., w związku z ww. pismem DKO, przygotowano notatkę kierownictwa DLPC, która została podpisana dopiero przez nową Dyrektor DLPC 13 lutego 2024 r. W przedmiotowej notatce wskazano m.in., iż *bez posiadania dokładnych informacji dotyczących rodzaju spraw rozpoznawanych*

---

[72] Pismo DKO-IV.5006.61.2021 z prośbą o przedstawienie oficjalnego stanowiska Pełnomocnika Ministra Finansów ds. SRRK *nawiązującego swoją systematyką do oficjalnej propozycji zmian legislacyjnych, a także jego uzupełnienie o propozycję uzasadnienia.*

[73] Według pisma Pełnomocnika Ministra Finansów ds. SRRK z 23 czerwca 2023 r. *projekt został przygotowany w oparciu i na podstawie ustaleń z wielomiesięcznych rozmów w [...] gronie interesariuszy* tj. MS, MF, KNF oraz RF.

[74] Projekt przewidywał m.in. dodanie w ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 1568, ze zm., dalej: k.p.c.):
Art. 479^{89a}. § 1. Przepisy niniejszego działu stosuje się w sprawach cywilnych wynikających ze stosunków prawnych związanych z uczestnictwem w obrocie na rynku kapitałowym dotyczących inwestorów i klientów instytucji finansowych w rozumieniu art. 4 pkt 7 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (sprawy z zakresu rynku kapitałowego).
§ 2. Sprawami z zakresu rynku kapitałowego w rozumieniu niniejszego działu są także sprawy, w których podstawą powództwa są roszczenia majątkowe wynikające z przepisów, o których mowa w art. 2 pkt 1 −5l ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym;
oraz przepisu określającego, iż *Sąd Okręgowy w Warszawie jest wyłącznie właściwy w sprawach z zakresu rynku kapitałowego.*

[75] Zgodnie z § 17 pkt 2 regulaminu organizacyjnego MS do zadań DLPC należało m.in. organizowanie i koordynowanie w Ministerstwie Sprawiedliwości przebiegu procesu legislacyjnego w zakresie postępowania cywilnego.

w ramach proponowanej do utworzenia struktury, a co za tym idzie bez możliwości oszacowania wpływu przedmiotowych spraw, nie jest możliwe wskazanie jakie konsekwencje spowodowałoby utworzenie specjalistycznej struktury ds. rynku kapitałowego. […] Na gruncie prawnym brak jest definicji rynku kapitałowego […] Mając na uwadze treść przepisu art. 4 § 1 pkt 7 k.s.h., który określa co należy rozumieć przez instytucję finansową, sąd rynku kapitałowego rozpoznawałby sprawy zawierające wymiar „giełdowy" (a więc związany z papierami wartościowymi), jak również sprawy odnoszące się do produktów oferowanych przez sektor bankowy, zakłady ubezpieczeń i instytucje parabankowe. Zatem zakres spraw rozpoznawanych przez ww. sąd byłby bardzo szeroki […] W uzasadnieniu projektu ani w OSR nie wskazano choćby hipotetycznej liczby spraw z zakresu rynku kapitałowego, które mogłyby wpłynąć do Sądu Okręgowego w Warszawie, a tym samym brak jest możliwości oszacowania potrzeb tej jednostki […] Z uzasadnienia nie wynika także dlaczego do rozpoznawania spraw z zakresu rynku kapitałowego wyznaczono właśnie Sąd Okręgowy w Warszawie. W konkluzji ww. notatki wskazano, iż *w szczególności z uwagi na brak jednoznacznego określenia przedmiotowego czym jest sprawa z zakresu rynku kapitałowego, w ocenie DLPC, propozycja zmiany organizacyjnej polegającej na utworzeniu specjalistycznego sądownictwa ds. rynku kapitałowego nie zasługuje na uwzględnienie.*

Prace w MS nad projektem regulacji dotyczących utworzenia specjalistycznego sądu tzw. sądu rynku kapitałowego, przekazanym przez Pełnomocnika Ministra Finansów ds. SRRK zostały zakończone 27 lutego 2024 r. w wyniku akceptacji przez Podsekretarza Stanu MS, wyrażonej w ww. notatce DLPC, prośby *na zakończenie prac analityczno-koncepcyjnych nad przedmiotową kwestią*.

NIK zauważa, że w notatce Dyrektora DLPC sporządzonej 13 lutego 2024 r. nietrafne jest sformułowanie, że *na gruncie prawnym brak jest definicji rynku kapitałowego* i wskazuje, iż taka definicja jest zawarta w art. 2 pkt 6 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym[76]. Przy czym nie wyklucza to możliwości stworzenia nowej definicji na potrzeby innej ustawy (np. k.p.c.). NIK wskazuje ponadto, że w Ministerstwie Sprawiedliwości dokonano krytycznej oceny projektu przekazanego w czerwcu 2023 r. przez Pełnomocnika Ministra Finansów ds. SRRK natomiast nie podjęto żadnych innych, dalszych prac w celu doprecyzowania rodzaju spraw, które miałyby być rozpoznawane w ramach proponowanej do utworzenia struktury sądu rynku kapitałowego. Minister Sprawiedliwości po otrzymaniu projektu wraz z uzasadnieniem i OSR, w zakresie powołania sądu rynku kapitałowego nie udzielił nawet odpowiedzi na prośbę Pełnomocnika Ministra Finansów ds. SRRK zawartą w piśmie z 23 czerwca 2023 r. *o spotkanie w celu przedyskutowania dalszych działań w związku z załączonym projektem*.

Dyrektor Generalny MS wyjaśniając przyczyny zaniechania podejmowania w Ministerstwie Sprawiedliwości po 23 czerwca 2023 r. działań w zakresie wprowadzenia *wyspecjalizowanego sądu rynku kapitałowego* wskazał na ww. pismo DKO i notatkę DLPC oraz, że z materiałów zgromadzonych w sprawie nie wynikają przyczyny, *co do nieudzielenia odpowiedzi przez DKO i DLPC*. Wyraził przypuszczenie, że *być może brak odpowiedzi na prośbę o spotkanie był*

[76] Dz. U. z 2024 r. poz. 1161, ze zm.

podyktowany negatywnym stanowiskiem zarówno poprzedniego kierownictwa, jak i obecnego, co do koncepcji utworzenia sądu rynku kapitałowego.

W notatce DLPC z 13 lutego 2024 r. wskazano, że *alternatywą dla wprowadzenia struktury sądownictwa specjalistycznego, znacznie bardziej uzasadnioną z uwagi na zasadę racjonalnego zarządzania kadrą w sądach powszechnych, jest możliwość specjalizacji sędziów w zakresie orzekania w sprawach dotyczących rynku finansowego. Należałoby raczej zintensyfikować program szkoleń dla sędziów „gospodarczych i cywilnych" […] Uzasadnione wydaje się również podjęcie działań mających na celu zapewnienie sądom odpowiedniej liczby wyspecjalizowanych w tej tematyce biegłych sądowych i instytutów, którzy wydawaliby opinie w tych sprawach.*

Dyrektor Generalny MS 25 października 2024 r. i 5 listopada 2024 r. wskazał na podjęcie w tym celu szeregu działań związanych z:

- przekazywaniem przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury (dalej: KSSiP) we współpracy z KNF informacji do sądów i prokuratury o seminariach w ramach projektu edukacyjnego Centrum Edukacji dla Uczestników Rynku – CEDUR,
- uwzględnieniem przez KSSiP w *Harmonogramie Działalności Szkoleniowej na 2025 rok* pięciu szkoleń z obszaru rynku finansowego,
- coroczną organizacją przez KSSiP szkoleń o tematyce związanej z ochroną praw konsumentów i dochodzonymi roszczeniami wynikającymi z umów kredytowych zawieranych z bankami,
- ustanowieniem Pełnomocnika Ministra Sprawiedliwości do spraw biegłych sądowych[77], powołaniem Zespołu roboczego do spraw przygotowania założeń ustawy o biegłych (sądowych)[78] oraz ogłoszeniem wstępnych założeń do projektu tej ustawy 11 lipca 2024 r.[79],
- prowadzeniem w Ministerstwie Sprawiedliwości prac nad kompleksowym uregulowaniem ustawowym problematyki ustanawiania i wynagradzania biegłych sądowych w sposób zapewniający dostęp do wysoko kwalifikowanego korpusu ekspertów,
- planowanym m.in. utworzeniem niezależnej instytucji: Komisji Certyfikacyjnej Biegłych Sądowych i Instytucji Opiniujących.

NIK zauważa, że w SRRK wskazano wprost obowiązek podjęcia prac nad *powołaniem wyspecjalizowanego sądu rynku kapitałowego, w tym także rozważenia wprowadzenia specjalizacji w zakresie orzekania w sprawach karnych dotyczących rynku kapitałowego.* W ocenie NIK takie sformułowanie zapisów SRRK wskazuje, że sprawą zasadniczą było podjęcie rzetelnych działań w kierunku utworzenia wyspecjalizowanego sądu rynku kapitałowego i nie wykluczało to możliwości

---

[77] Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2023 r. w sprawie Pełnomocnika Ministra Sprawiedliwości do spraw biegłych sądowych (Dz. Urz. Min. Sprawiedl. poz. 232, ze zm.).

[78] Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 kwietnia 2024 r. w sprawie powołania Zespołu roboczego do spraw przygotowania założeń ustawy o biegłych (sądowych) (Dz. Urz. Min. Sprawiedl. poz. 132, ze zm.).

[79] https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/reforma-przepisow-o-bieglych-sadowych

specjalizacji sędziów i zapewnienia odpowiedniego dostępu do biegłych sądowych, a działania te można było prowadzić równocześnie.

(akta kontroli tom I str. 3, 6, 24-30, 75-76, 84-85, 91-92, 119-120 plik 783-790, 360-362, 365, 372 plik 172-174, 400-402; tom II str. 180-181, 326, 328, 330-371; tom III str. 48, 53-58, 72, 73-105; tom IV str. 179-185)

3. W okresie od 2020 r. do 23 lutego 2022 r. Minister Sprawiedliwości podejmował przewlekle działania w celu poprawy efektywności regulacji dotyczących odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, co było nierzetelne.

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 pięć miesięcy od 26 sierpnia 2020 r. (od przekazania do DLPK przez DSF OSR do projektu) do 21 stycznia 2021 r. (do ponownego przekazania przez DLPK do DSF projektu z prośbą o opracowanie OSR) i ponad dwanaście miesięcy od 29 stycznia 2021 r. (od przekazania DLPK przez DSF OSR do projektu) do 23 lutego 2022 r. (do wznowienia prac nad projektem).

Dyrektor Generalny MS odnosząc się do pytania *z czego wynikały długotrwałe przerwy w pracach nad projektem* poinformował, że *na podstawie dostępnej dokumentacji udzielenie odpowiedzi nie jest możliwe. […] Ministerstwo Sprawiedliwości nie posiada innych informacji dotyczących tej sprawy.*

Dyrektor Generalny MS podał dodatkowo, że na harmonogram prac nad projektem nowelizacji ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary miał wpływ szereg poszczególnych instrumentów prawnych negocjowanych lub przyjętych na poziomie unijnym, które zawierają przepisy dotyczące odpowiedzialności karnej osób prawnych i wymagają transpozycji do prawa krajowego[80].

---

[80] 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.)*;* dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1712 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie zmiany dyrektywy 2011/36/UE w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar (Dz. Urz. UE L 2024/1712 z 24.06.2024); *projekt dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zwalczania korupcji, zastępującej decyzję ramową Rady 2003/568/WSiSW oraz Konwencję w sprawie zwalczania korupcji urzędników Wspólnot Europejskich i urzędników państw członkowskich Unii Europejskiej oraz zmieniającej dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371,* COM(2023)234 final*;* dyrektywa 2024/1226 z dnia 24 kwietnia 2024 r. w sprawie określenia przestępstw związanych z naruszeniem unijnych środków ograniczających i sankcji za takie naruszenia oraz zmiany dyrektywy (UE) 2018/1673 (Dz. Urz. UE L 2024/1226 z 29.04.2024); *projekt dyrektywy w sprawie ustanowienia norm minimalnych dotyczących zapobiegania i przeciwdziałania ułatwianiu*

Ponadto Dyrektor Generalny MS wskazał, że prowadzone przez Komisję Europejską (dalej: KE, Komisja) 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*[81] wpłynęło na zainicjowanie w 2023 r. przez Ministerstwo Sprawiedliwości prac legislacyjnych zmierzających do pełnej implementacji tej dyrektywy, w tym przygotowania projektu częściowej zmiany uopz.

Pismem z dnia 1 czerwca 2023 r., KE wystosowała zarzuty formalne inicjując postępowanie naruszeniowe INFR(2023)2011, z których dwa zarzuty dotyczyły odpowiedzialności podmiotów zbiorowych[82]; pismem z dnia 31 lipca 2023 r. Ministerstwo Sprawiedliwości udzieliło formalnej odpowiedzi. W okresie od sierpnia 2023 r. do maja 2024 r. prowadzony był dialog w trybie roboczym pomiędzy ekspertami Komisji i Ministerstwem Sprawiedliwości w sprawie sposobu transpozycji dyrektywy i wyjaśnienia wątpliwości, czego skutkiem była aktualizacja tabel zbieżności oraz przygotowanie propozycji legislacyjnych. Dalsze czynności podejmowano po zakończeniu okresu kontrolowanego (tj. po 30 czerwca 2024 r.). W lipcu i sierpniu 2024 r. przeprowadzono konsultacje wewnętrzne, uzyskano opinie Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karego, a 20 września 2024 r. uzyskano zgodę Ministra Sprawiedliwości na podjęcie formalnych prac legislacyjnych. 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[83].

---

niedozwolonego wjazdu do Unii, tranzytu przez jej terytorium i pobytu na nim oraz zastępująca dyrektywę Rady 2002/90/WE i decyzję ramową Rady 2002/946/WSiSW, COM(2023) 755 final.

81 Dz. Urz. UE L 198 z 28.07.2017, str. 29. Termin transpozycji dyrektywy: 6 lipca 2019 r.

82 1) W art. 6 dyrektywy 2017/1371 zobowiązuje się państwa członkowskie do zapewnienia możliwości pociągnięcia osób prawnych do odpowiedzialności za przestępstwa, o których mowa w art. 3, 4 i 5 tej dyrektywy. Uopz stanowi, iż podmiot zbiorowy podlega odpowiedzialności, jeśli osoba fizyczna, o której mowa w art. 3 popełniła przestępstwo wymienione w art. 16. W art. 16 uopz nie wymieniono przestępstwa określonego w art. 284 k.k., czyli przywłaszczenia. Oznacza to, że osoby prawne nie mogą zostać pociągnięte do odpowiedzialności za przestępstwa, o których mowa w art. 4 ust. 3 dyrektywy 2017/1371. Wynika z tego, że 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) W art. 6 w związku z art. 9 dyrektywy 2017/1371 zobowiązuje się państwa członkowskie do przyjęcia skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających sankcji wobec osób prawnych ponoszących odpowiedzialność za przestępstwa, o których mowa w art. 3, 4 i 5. Ponadto z art. 6 ust. 1 i 3 ww. dyrektywy wynika, że odpowiedzialność osób prawnych należy zapewnić w sposób niezależny od możliwości prowadzenia postępowania karnego przeciwko osobom fizycznym. Art. 4 uopz stanowi, że odpowiedzialność podmiotów zbiorowych może powstać co do zasady wyłącznie (z zastrzeżeniem art. 4a) w przypadku, jeśli fakt popełnienia czynu zabronionego przez osobę fizyczną, o której mowa w art. 3 został potwierdzony orzeczeniem, np. prawomocnym wyrokiem skazującym. Dyrektywa 2017/1371 nie zawiera takiego wymogu. Wymóg ten podważa skuteczność i odstraszający charakter sankcji wobec osób prawnych. Wynika z tego, że poprzez ustanowienie wymogu prejudykatu, 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.

83 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.

NIK 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 NIK fakt prowadzenia prac nad projektami dyrektyw i dyrektywami[84] 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.

(akta kontroli tom I str. 3, 7, 77, 88-89, 91-92, 95-97 plik 104-168, 98 plik 208-219, 100-116 plik 264-691, 400-402; tom II str. 227-229, 231-238, 240-242, 244, 326, 328, 330-371)

4. Sprawa dotycząca wypracowania w Ministerstwie Sprawiedliwości koncepcji występku karnego odnoszącego się do funkcjonowania i tworzenia tzw. piramid finansowych została zakończona bez akceptacji osoby z Kierownictwa Ministerstwa Sprawiedliwości czy nawet osoby kierującej DLPK, co było działaniem nierzetelnym. Zgodnie ze standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych[85] (pkt II.C.11) należy prowadzić nadzór nad wykonaniem zadań m.in. w celu ich efektywnej i skutecznej realizacji.

Powyższa sprawa została zakończona 29 marca 2021 r. przez referenta sprawy notatką o treści: *Brak decyzji o kontynuowaniu prac,* utworzoną i zaakceptowaną 29 marca 2021 r. przez tego samego pracownika, tj. sędziego DLPK, Wydział Prawa Karnego MS (DLPK-I).
NIK zwraca uwagę, że działania w zakresie zakończenia prac legislacyjnych podlegały akceptacji przez osobę z Kierownictwa MS[86]. Ponadto § 10 ust. 1 regulaminu organizacyjnego MS stanowił, iż działalnością departamentu kieruje dyrektor departamentu, który odpowiada za prawidłowe i zgodne z obowiązującymi przepisami prawa wykonywanie zadań podległej mu komórki organizacyjnej, w tym za przestrzeganie określonych przepisami prawa terminów załatwiania spraw.

Nie wyjaśniono dlaczego nikt z Kierownictwa Ministerstwa Sprawiedliwości nie zaakceptował tej notatki. Dyrektor Generalny MS poinformował, że Ministerstwo Sprawiedliwości nie posiada informacji w tym zakresie.

Nie przedstawiono również innych dokumentów potwierdzających podjęcie decyzji przez osobę z Kierownictwa Ministerstwa Sprawiedliwości o zakończeniu sprawy. Dyrektor Generalny MS podał, że *dodatkowych dokumentów w tym przedmiocie w sprawie nie odnaleziono.*

---

[84] Np. dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1203 dotycząca m.in. odpowiedzialności osób prawnych; termin transpozycji 21 maja 2026 r.

[85] 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).

[86] Akceptacji Sekretarza/Podsekretarza Stanu w MS podlegały m.in. rekomendacje/prośby w zakresie zakończenia prac nad projektem regulacji dotyczących: utworzenia specjalistycznego sądu tzw. sądu rynku kapitałowego (akceptacja w lutym 2024 r.), zmian w zakresie umowy o dożywocie (akceptacja w listopadzie 2024 r.).

(akta kontroli tom I str. 24-30, 36-43; tom II str. 245, 248-252, 255-274, 304-312, 386-387, 401-404; tom III str. 138-173)

OCENA CZĄSTKOWA

Nie wszystkie działania legislacyjne podejmowane przez Ministra Sprawiedliwości w okresie od 2020 r. do I połowy 2024 r. na rzecz zwalczania nadużyć, w tym przestępstw na rynku finansowym były rzetelne i prawidłowe.

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. dotyczących wyzysku, służących zwiększeniu ochrony osób wyzyskiwanych, co NIK ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzenia nieprawidłowości w zakresie publikacji dokumentów dotyczących prac nad projektem tej ustawy.

NIK stwierdziła ponadto nieprawidłowości w zakresie prac dotyczących: powołania wyspecjalizowanego sądu rynku kapitałowego wskazanego w SRRK, poprawy skuteczności regulacji w zakresie odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, uregulowania występku karnego odnoszącego się do funkcjonowania i tworzenia tzw. piramid finansowych.

Stwierdzone nieprawidłowości świadczą o niedostatecznych mechanizmach kontroli zarządczej w zakresie prowadzenia procesu legislacyjnego.

OBSZAR

2. Inne działania związane ze zwalczaniem nadużyć, w tym przestępstw na rynku finansowym

2.1. Działania edukacyjne dotyczące rynku finansowego

Opis stanu faktycznego

Nadzorowana przez Ministra Sprawiedliwości Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury (dalej: KSSiP)[87] 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[88]:

- *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,

[87] 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.

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

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 15 prokuratorów oraz 11 sędziów.

Dyrektor Generalny MS wskazał, że *powyższe działania szkoleniowe nie stanowiły rezultatu zlecenia KSSiP przeprowadzenia dodatkowych szkoleń przez Ministra Sprawiedliwości w trybie art. 15a ust. 3 lub 4 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, lecz zostały uwzględnione w rocznych harmonogramach działalności szkoleniowej KSSiP na lata 2021, 2023 i 2024, jako odpowiedź na 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.*

Zastępca Dyrektora Departamentu Kadr i Organizacji Sądów Powszechnych i Wojskowych podała, że w okresie objętym kontrolą do Wydziału Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury w MS nie wpłynął taki postulat szkoleniowy, który uzasadniałby zlecanie dodatkowych szkoleń KSSiP na podstawie art. 15a ust. 3 lub 4 ustawy o KSSiP, w sytuacji, w której jednocześnie KSSiP wskazałaby na brak możliwości zorganizowania takiego szkolenia w ramach swojej działalności.

Szkolenie *Prawne podstawy obrotu instrumentami finansowymi w Polsce* zostało włączone do programu KSSiP na wniosek Ministra Sprawiedliwości[89], na podstawie przekazanych (pismem z 9 lutego 2023 r.) przez Pełnomocnika Ministra Finansów ds. SRRK materiałów dotyczących podnoszenia kompetencji sędziów sądów powszechnych w zakresie określonej problematyki (wśród materiałów był również proponowany plan szkolenia sędziów z prawa rynku kapitałowego), o których mowa w punkcie 39 Sprawozdania z realizacji SRRK z 20 października 2023 r.

Natomiast szkolenie *Problematyka indeksów stosowanych jako wskaźniki referencyjne w instrumentach finansowych i umowach finansowych* zostało zorganizowane poza harmonogramem rocznym – 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.

(akta kontroli tom I str. 3-4, 8-9, 91-93 plik 5, 98 plik 199-204, 340-341, 346-350, 365, 370 plik 148-158, 372 plik 175-183; tom II str. 405-406; tom III str. 16-20)

Pełnomocnik Ministra Sprawiedliwości ds. Ochrony Praw Konsumenta[90] w celu ulepszenia procesu szkoleniowo-edukacyjnego (szczególnie w odniesieniu do

---

[89] Pismo z 3 kwietnia 2023 r. nr DKO-VI.5831.8.2023.

[90] 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.). Zgodnie z § 4 pkt 2, 3 i 5 przedmiotowego zarządzenia do zadań pełnomocnika należało m.in. analizowanie i proponowanie rozwiązań legislacyjnych i pozalegislacyjnych dotyczących ochrony praw konsumenta, mających na celu poprawę efektywności działania sądów w sprawach dotyczących

tzw. spraw frankowych), w lutym 2024 r. podjęła działania celem zgłoszenia do planu badań jednostki podległej Ministrowi Sprawiedliwości: Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości[91] (dalej: IWS) na rok 2024 projektów odnoszących się do stosowania prawa konsumenckiego w Polsce.

Dyrektor Generalny MS wskazał, iż *przyjęto założenie, że analizy te zostaną wykorzystane między innymi jako podstawa przygotowania materiałów edukacyjnych i szkoleniowych dla sędziów orzekających w sprawach frankowych.*

Dalsze czynności w tym zakresie dotyczące przygotowania opracowań: *Wpływ orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawach konsumenckich na przepisy polskiego postępowania cywilnego. Analiza orzecznictwa*[92] i *Aktualność orzecznictwa Sądu Najwyższego w sprawach frankowych w świetle orzecznictwa TSUE*[93] oraz prace nad bazą danych orzecznictwa podjęto po zakończeniu okresu objętego kontrolą (30 czerwca 2025 r.).

(akta kontroli tom I str. 3-4, 9-11; tom II str. 178-180, 183-184 plik 1-5; tom III str. 107-114, 345-346, 348-355)

2.2. Pozostałe działania związane ze zwalczaniem nadużyć na rynku finansowym

W myśl art. 35 § 3 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze[94] 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 z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym[95] 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.

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

---

umów kredytu denominowanego lub indeksowanego do walut obcych, współpraca w zakresie ochrony praw konsumenta z jednostkami organizacyjnymi podległymi Ministrowi Sprawiedliwości lub przez niego nadzorowanymi, w szczególności z Krajową Szkołą Sądownictwa i Prokuratury z siedzibą w Krakowie oraz Instytutem Wymiaru Sprawiedliwości z siedzibą w Warszawie.

91 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.).

92 Dr Bartosz Wołodkiewicz *Wpływ orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawach konsumenckich na przepisy polskiego postępowania cywilnego. Analiza orzecznictwa,* Wydawnictwo Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2024.

93 Mateusz Cieśla, Marcin Dziurda (kierownik zespołu), Sandra Hadrowicz *Aktualność orzecznictwa Sądu Najwyższego w sprawach frankowych w świetle orzecznictwa TSUE*, Wydawnictwo Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa, 2024.

94 Dz. U. z 2024 r. poz. 390, ze zm.

95 Dz. U. z 2025 r. poz. 640, ze zm.

popełnienia[96], które ustala właściwość ww. prokuratury w sprawach o określone w nim przestępstwa z obszaru rynku kapitałowego[97].

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.

Dyrektor Generalny MS podał, że *powołane rozporządzenie ustaliło bowiem wyjątkową właściwość rzeczową Prokuratury Okręgowej w Warszawie w zakresie określonych przestępstw popełnianych na rynku finansowym.* Jednocześnie wskazał*, że poważnym mankamentem ustrojowym prokuratury w Polsce jest brak jakiejkolwiek specjalizacji prokuratorów w zakresie określonego profilu przestępczości.*

Dyrektor Generalny MS wyjaśnił ponadto, że *w zakresie wielu istotnych kwestii dla funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w ostatnich latach nie podejmowano żadnych inicjatyw ukierunkowanych na poprawę tej sytuacji. […] Prace nad wypracowaniem nowego modelu ustrojowego prokuratury zostały podjęte bezpośrednio po ukonstytuowaniu się Komisji Kodyfikacyjnej, a więc po 5 marca 2024 r. Komisja Kodyfikacyjna prowadzi intensywne prace, które obejmują poza zagadnieniami ustrojowymi również kwestie dotyczące prawa karnego procesowego (zmiany wynikowe), co wymaga współpracy z Komisją Kodyfikacyjną Prawa Karnego. Zakres prowadzonych prac jest niezwykle obszerny i wymaga przeprowadzenia różnych prac analitycznych, w tym o charakterze porównawczym. […] Termin zakończenia tych prac nie jest aktualnie znany […]*

Decyzja o wydaniu rozporządzenia z dnia 1 września 2016 r., jak wskazał Dyrektor Generalny MS, *była jednak wyjątkowa i podyktowana głównie względami praktycznymi wynikającymi z faktu, że większość tego rodzaju przestępstw popełnianiach jest na terenie Warszawy (rozwinięty rynek kapitałowy, wielość podmiotów i transakcji kapitałowych). Potrzeba zatem wyznaczenia wyspecjalizowanej jednostki organizacyjnej prokuratury była uzasadniona.* Według Dyrektora Generalnego MS *nie należy jednak rozszerzać tego katalogu z uwagi na fakt, że również prokuratorzy innych jednostek organizacyjnych prokuratury winni mieć kontakt z tego rodzaju przestępczością, nabywać umiejętności ich prowadzenia, w sytuacji, gdy jak wspomniano o tym wyżej, brak jest obecnie rozwiązań systemowych umożliwiających uzyskiwanie przez prokuratorów właściwej wiedzy specjalistycznej w warunkach szkoleniowych – przygotowujących do podjęcia prowadzenia bądź nadzorowania postępowań w tego rodzaju sprawach.* Dyrektor Generalny MS wskazał również ograniczone możliwości kadrowe i lokalowe Prokuratury Okręgowej w Warszawie, w której poza katalogiem wynikających ze wskazanego rozporządzenia, prowadzonych jest szereg ciężkich i skomplikowanych spraw kryminalnych i gospodarczych, a wyznaczanie innej (poza Warszawą) jednostki organizacyjnej i przekazywanie do jej właściwości rzeczowej kolejnych przestępstw o analizowanym profilu mijałoby się z celem, z uwagi na konieczność ścisłej współpracy w ramach tego rodzaju postępowań z wyspecjalizowanymi służbami policyjnymi i organami państwowymi (np. KNF).

---

[96] Dz. U. poz. 1484, dalej: rozporządzenie z dnia 1 września 2016 r.

[97] Rynek kapitałowy jest częścią rynku finansowego.

Uwzględniając powyższe uwarunkowania o charakterze systemowym, Dyrektor Generalny MS wskazał, że [...] *aktualnie brak jest wystarczających podstaw do określania dodatkowej, wyjątkowej właściwości rzeczowej określonej jednostki organizacyjnej prokuratury w zakresie przestępstw finansowych.*

Zdaniem NIK, określenie przez Ministra Sprawiedliwości właściwości powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury w sprawach o kolejne poszczególne przestępstwa z rynku finansowego (przestępstwa inne niż określone w ww. rozporządzeniu z dnia 1 września 2016 r.) mogłoby sprzyjać specjalizacji prokuratorów w tym zakresie, a tym samym zwiększyć efektywność zwalczania przestępstw na tym rynku[98].

Co więcej, zdaniem NIK pogląd, że *brak jest obecnie rozwiązań systemowych umożliwiających uzyskiwanie przez prokuratorów właściwej wiedzy specjalistycznej w warunkach szkoleniowych*, nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach. Stosownie do treści art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o KSSiP zadaniem KSSiP jest m.in. szkolenie i doskonalenie zawodowe sędziów, asesorów sądowych, prokuratorów i asesorów prokuratury w celu uzupełnienia ich specjalistycznej wiedzy i umiejętności zawodowych. KSSiP, w myśl art. 2 ust. 2 pkt 9 ustawy o KSSiP, realizuje zadania m.in. 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. Z kolei przedmiotem działalności IWS jest, zgodnie z § 3 ust. 1 załącznika do zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 września 2016 r. w sprawie nadania statutu Instytutowi Wymiaru Sprawiedliwości[99] (dalej: Statut IWS), prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych nad tworzeniem, stosowaniem, aksjologią prawa, zjawiskami przestępczości, patologii społecznej, pokrzywdzenia przestępstwem, problematyką komunikacji w obszarze wymiaru sprawiedliwości oraz przystosowywanie wyników tych badań do potrzeb praktyki, ich wdrażanie, a także upowszechnianie i edukacja prawna w tych dziedzinach. W związku z prowadzoną działalnością IWS, stosownie do treści § 3 ust. 3 pkt 1 i 2 Statutu IWS, może organizować m.in. konferencje, seminaria, przedsięwzięcia o charakterze promocyjnym, edukacyjnym, informacyjnym oraz organizować i prowadzić kształcenie, studia podyplomowe, kursy doszkalające i szkolenia, a także studia doktoranckie związane z prowadzonymi przez Instytut badaniami naukowymi i pracami rozwojowymi. Nadto zgodnie z § 3 ust. 2 pkt 5 załącznika do zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 11 stycznia 2017 r. w sprawie nadania statutu Instytutowi Ekspertyz Sądowych im. prof. dra Jana Sehna w Krakowie[100] oraz w myśl § 3 ust. 2 pkt 5 załącznika do zarządzenia nr 222/18/DLPK Ministra Sprawiedliwości z dnia 11 lipca 2018 r. w sprawie utworzenia Instytutu Ekspertyz Ekonomicznych i Finansowych w Łodzi[101] przedmiotem działalności ww. Instytutu Ekspertyz Sądowych oraz Instytutu Ekspertyz Ekonomicznych i Finansowych jest m.in. działalność szkoleniowa i edukacyjna, mająca na celu kształcenie i doskonalenie zawodowe własnych kadr oraz praktyków wymiaru sprawiedliwości i organów ścigania, biegłych sądowych i innych specjalistów w poszczególnych dyscyplinach nauk sądowych.

---

[98] Art. 6a ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym.

[99] Dz. Urz. Min. Sprawiedl. poz. 167, ze zm.

[100] Dz. Urz. Min. Sprawiedl. poz. 3, ze zm.

[101] Dz. Urz. Min. Sprawiedl. poz. 206, ze zm.

Wskazane powyżej instytuty są jednostkami podległymi Ministrowi Sprawiedliwości i wykonują swoje zadania biorąc pod uwagę tematykę proponowaną przez Ministra Sprawiedliwości.

Dyrektor Generalny MS podał, że *jednostką realizującą potrzeby szkoleniowe sędziów jest KSSiP. Instytuty badawcze podległe Ministrowi Sprawiedliwości realizują co do zasady inne zadania, przede wszystkim w zakresie prowadzenia badań empirycznych, przygotowywania analiz i opinii na potrzeby wymiaru sprawiedliwości. Zespół ds. Wykorzystania Potencjału Instytutów Badawczych podjął działania mające na celu polepszenie koordynacji i współpracy między instytutami a ministerstwem. Nie obejmuje to jednak rozszerzania zakresu ich działań, a jedynie polepszenia jakości i efektywności prac instytutów.*

NIK wskazuje, że możliwość prowadzenia działalności szkoleniowej została zapisana w statutach ww. Instytutów. Istnieje zatem możliwość wykorzystania potencjału tych jednostek do realizacji zadań Ministra Sprawiedliwości w badanym zakresie.

(akta kontroli tom I str. 4, 11, 32-34, 341-342, 351-352; tom IV str. 125-126, 128-129)

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 z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych[102].

Minister Sprawiedliwości w ramach zewnętrznego nadzoru administracyjnego m.in. ustala ogólne kierunki wewnętrznego nadzoru administracyjnego, wykonywanego przez prezesów sądów apelacyjnych (art. 37g § 1 pkt 2 ww. ustawy).

W ramach ogólnych kierunków wewnętrznego nadzoru administracyjnego ustalonych przez Ministra Sprawiedliwości na 2020 r., 2023 r. i 2024 r.[103] przewidziano w sprawach rejestrowych m.in. realizację obowiązku wszczynania przez sądy rejestrowe postępowań przymuszających[104], w tym dotyczących sprawozdań finansowych i innych dokumentów, podlegających złożeniu do rejestru zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości[105], przestrzeganie regulacji wewnętrznych 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

---

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

[103] Ogólne kierunki nadzoru administracyjnego w 2020 roku z 20 grudnia 2019 r. nr DNA-I.511.2.2019; Ogólne kierunki nadzoru administracyjnego w 2023 roku z 30 grudnia 2022 r. nr DNA-I.511.1.2022; Ogólne kierunki nadzoru administracyjnego w 2024 roku z 6 grudnia 2023 r. nr DNA-I.511.1.2023.

[104] 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.

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

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[106] 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 (dalej: RAR) 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 przypadku, gdy wszystkie dokumenty zostały zgłoszone zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości, z przeprowadzonej analizy jest sporządzana notatka służbowa, która podlega dołączeniu do akt sprawy macierzystej.

Natomiast w przypadku, gdy podmiot wpisany na *Listę ostrzeżeń publicznych KNF* nie złożył wszystkich bądź niektórych wymaganych dokumentów finansowych, wówczas zakładana jest nowa sprawa nadzorcza dotycząca tego podmiotu, do której jest dołączana notatka z przeprowadzonej analizy ujawnionych dokumentów rejestrowych. W ramach rozszerzonej analizy, od 1 lipca 2021 r.[107] dokonywane jest także sprawdzenie, czy w sądzie rejestrowym zostało wszczęte postępowanie z urzędu, mające na celu przymuszenie podmiotu do wykonania obowiązku rejestrowego (przewidziane w art. 24 ustawy o KRS) lub zmierzające do jego wykreślenia z rejestru (o rozwiązanie podmiotu bez przeprowadzenia postępowania likwidacyjnego wszczynane na podstawie art. 25a ustawy o KRS). Jeżeli z dokumentów ujawnionych w RAR wynika, iż sąd rejestrowy wszczął stosowne postępowanie z urzędu, sporządzana jest notatka służbowa załączana do akt sprawy, wskazująca jednocześnie datę kiedy należy dokonać ponownej analizy i sprawa kierowana jest na tzw. kalendarz. Jeżeli postępowanie z urzędu nie zostało wszczęte przez sąd rejestrowy bądź z dokumentów ujawnionych w RAR wynika, iż postępowanie jest prowadzone opieszale, bądź brakuje potrzebnych informacji pozwalających na ocenę stanu działania sądu rejestrowego, wówczas kierowane jest pismo nadzorcze do właściwego prezesa sądu apelacyjnego, w którego apelacji sąd rejestrowy ma siedzibę, z pytaniami dotyczącymi prowadzonych wobec podmiotu postępowań z urzędu, m.in. z ww. zakresu. Po odpowiedzi prezesa sądu apelacyjnego, dokonywana jest ponowna analiza sytuacji podmiotu, z której sporządzana jest notatka służbowa i ewentualnie kierowane jest ponowne pismo nadzorcze lub sprawa jest umieszczana na kalendarzu. Sprawy nadzorcze w stosunku do podmiotów wpisanych na Listę ostrzeżeń publicznych KNF są prowadzone do momentu

---

[106] Zamówione na adres email pracownika Wydziału DNA III w ramach subskrypcji Newslettera publikowanego przez KNF.

[107] Ustawą z dnia 26 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 398, ze zm.) wprowadzono od 1 lipca 2021 r. w sądach rejestrowych nowy system teleinformatyczny: Elektroniczny System Obsługi Wydziałów KRS (SOW KRS), co zapewniło swobodny dostęp do zasobów Repozytorium Akt Rejestrowych (RAR).

wykreślenia podmiotu z KRS, i jak wskazał Dyrektor Generalny MS *trwają nawet kilka lat.*

W ramach kontroli wykonywania obowiązków nadzorczych przez prezesów sądów apelacyjnych w zakresie działalności sądów rejestrowych wobec podmiotów wpisanych na *Listę ostrzeżeń publicznych KNF*, w MS prowadzono: w 2020 r. – 60 spraw[108], w 2021 r. – 67 spraw[109], w 2022 r. – 76 spraw[110], w 2023 r. – 81 spraw[111], w I połowie 2024 r. – 81 spraw[112], co stanowiło działanie na rzecz zwalczania nadużyć na rynku finansowym.

Jak zaznaczył Dyrektor Generalny MS *sprawy wszczęte w poprzednich latach w większości przypadków nadal są kontynuowane*

(akta kontroli tom I str. 4, 12, 91-95 plik 1-2, 6-53, 56-102, 97-98 plik 175-198, 207, 116-117 plik 692-710, 342-343, 352-343, 352-360, 365-372 plik 1-147, 159-171; tom II str. 387, 406-407)

Szczegółowym badaniem NIK 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[113].

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że w każdym przypadku założona została sprawa nadzorcza z kategorii 510 dotycząca tego podmiotu[114], do której dołączana była notatka z przeprowadzonej analizy ujawnionych dokumentów rejestrowych (w czterech sprawach) oraz czynności nadzorczych w postępowaniu upadłościowym (w jednej sprawie).

W MS w ramach analizy (czterech spraw) dokonywane było również sprawdzenie, czy w sądzie rejestrowym zostało wszczęte postępowanie z urzędu, mające na celu przymuszenie podmiotu do wykonania obowiązku rejestrowego lub zmierzające do jego wykreślenia z rejestru. We wszystkich pięciu sprawach kierowano pismo nadzorcze do właściwego prezesa sądu apelacyjnego[115], dokonywano ponownej analizy sytuacji podmiotu, z której w większości sporządzano notatkę służbową i ewentualnie ponowne pismo nadzorcze lub umieszczano sprawę na kalendarzu. Bez wpływu na ocenę

---

[108] 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.

[109] 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.

[110] 62 sprawy wszczęte w latach 2019-2021 (5 spraw zostało zakończonych przed 1 stycznia 2022 r.) oraz 14 spraw wszczętych w 2022 r.

[111] 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.

[112] 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.

[113] 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.).

[114] DNA-III.510.13.2020, DNA-III.510.2.2021, DNA-III.510.24.2022, DNA-III.510.25.2022, DNA-III.510.12.2023.

[115] Na podstawie art. 37g § 1 pkt 3 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz § 20 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów powszechnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1166, ze zm.).

realizacji przez Ministra Sprawiedliwości czynności nadzorczych pozostaje stwierdzona nieprawidłowość opisana w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

(akta kontroli str. 3, 6, 8-9, 11, 13-15, 30-31, 33-46, 116-127; tom IV str. 151-163)

Ministerstwo Sprawiedliwości nie posiada danych w sprawach nadużyć na rynku finansowym, za okres objęty kontrolą, w tym dotyczących zarówno sądów jak i sędziów wyznaczonych do orzekania, liczby prowadzonych spraw (w tym informacji o naruszonych normach prawnych) oraz ostatecznych rozstrzygnięciach w tych sprawach.

Dyrektor Generalny MS wskazał, że *w ramach sprawozdawczości statystycznej z działalności sądów dane pozyskiwane są przy pomocy sprawozdań statystycznych. Aktualnie obowiązujące wzory formularzy nie przewidują zbierania tak szczegółowych informacji.*

Dyrektor Generalny MS podał, że Ministerstwo Sprawiedliwości *dysponuje jedynie informacjami w odniesieniu m.in. do pionów orzeczniczych (karny, cywilny, rodzinny i nieletnich, gospodarczy, pracy i ubezpieczeń społecznych oraz wieczystoksięgowy). […] gromadzi dane statystyczne o działalności sądów powszechnych i wojskowych, grupowane według dziedzin prawa, instancji orzecznictwa, struktury resortu oraz podziału administracyjnego kraju.* Informacje statystyczne pozyskiwane są również w ramach statystyki publicznej na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej[116]. Dane statystyczne zgromadzone w okresach kwartalnych oraz wybrane, będące przekrojowym opracowaniem, z obszarów budzących największe zainteresowanie są publikowane na stronie Ministerstwa Sprawiedliwości[117].

Minister Sprawiedliwości nie widzi potrzeby rozpoczęcia gromadzenia danych we wskazanym zakresie. Dyrektor Generalny MS wyjaśnił, że Ministerstwo Sprawiedliwości *gromadzi dane, bądź też podejmuje kroki mające na celu umożliwienie gromadzenia danych statystycznych* w związku z prowadzonymi działaniami *w zakresie postępowań związanych z kredytami konsumenckimi: denominowanymi i indeksowanymi do franka szwajcarskiego, odwołującymi się do wskaźnika referencyjnego WIBOR oraz w odniesieniu do których możliwe jest zastosowanie sankcji kredytu darmowego.*

(akta kontroli tom I str. 4, 34; tom II str. 387, 407)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W dwóch (z pięciu) zbadanych sprawach 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 MS były kontynuowane po upływie terminów pierwotnie określonych w dokumentacji prowadzonej przez Ministerstwo Sprawiedliwości, co było działaniem nierzetelnym.

---

[116] Dz. U. z 2024 r. poz. 1799.

[117] https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/

W sprawach:

- DNA-III.510.13.2020 – kontynuację działań nadzorczych MS (rozpoczętych 7 kwietnia 2020 r.) podjęto dopiero 3 marca 2022 r., pomimo terminu wyznaczonego na 2 grudnia 2021 r.[118], tj. w okresie od 2 grudnia 2021 r. do 2 marca 2022 r. (przez trzy miesiące) żadne czynności nadzorcze nie były prowadzone;
- DNA-III.510.2.2021 – kontynuację działań nadzorczych MS (rozpoczętych 13 stycznia 2021 r.) podjęto dopiero 23 listopada 2021 r., pomimo terminu wyznaczonego na 15 września 2021 r.[119], tj. w okresie od 15 września 2021 r. do 22 listopada 2021 r. (przez ponad dwa miesiące) żadne czynności nadzorcze nie były prowadzone.

  Dalej kontynuację działań nadzorczych podjęto dopiero 13 grudnia 2022 r., pomimo terminu wyznaczonego na 4 października 2022 r.[120], tj. w okresie od 4 października 2022 r. do 12 grudnia 2022 r. (przez ponad dwa miesiące) żadne czynności nadzorcze nie były prowadzone.

Dyrektor DNA podał, że *czynności nadzorcze wobec podmiotów wpisanych na listę ostrzeżeń publicznych KNF wykonywane są sukcesywnie, systematycznie, a przepisy powszechnie obowiązującego prawa, ani inne akty prawne jak wytyczne, czy zarządzenia wewnętrzne, nie przewidują terminów na dokonywanie czynności nadzorczych. Czynności nadzorcze w ww. sprawach są dokonywane z uwzględnieniem stopnia pilności spraw wynikającym z terminów na udzielenie odpowiedzi w sprawach poszczególnych kategorii i rodzajów [...].* Ponadto wskazał, że w pierwszej połowie 2022 r. wdrażany do pracy był jeden z referentów spraw rejestrowych, który nie tylko wykonywał mniejszą ilość pracy niż standardowy pracownik, ale także wymagał wsparcia drugiego referenta zajmującego się tą problematyką. Dyrektor DNA wyjaśnił również, że *terminy wyznaczone poprzez umieszczenie sprawy na tzw. kalendarzu mają wyłącznie charakter informacyjny i instrukcyjny, a przygotowywane czynności są związane z sytuacją danego podmiotu ujawnioną w odpowiednich rejestrach, a także z ilością, stopniem pilności i skomplikowania prowadzonych spraw nadzorczych.*

Nie kwestionując powyższych wyjaśnień, NIK wskazuje, że przywołane okoliczności, tzn. brak przepisów powszechnie obowiązującego prawa określających terminy na dokonywanie czynności nadzorczych, nie mogą być uzasadnieniem dla wykonywania czynności nadzorczych z pominięciem terminów ustalonych w Ministerstwie Sprawiedliwości celem zapewnienia prawidłowego sprawowania zewnętrznego nadzoru administracyjnego Ministra Sprawiedliwości.

(akta kontroli tom III str. 3, 6, 8-9, 11, 13-15, 30-31, 33-46, 116-127; tom IV str. 151-163)

---

[118] Zgodnie z dekretacją referenta sprawy z 8 czerwca 2021 r. na podstawie notatki służbowej z 2 czerwca 2021 r. zawierającej wskazanie umieszczenia sprawy w kalendarzu na 6 miesięcy.

[119] Zgodnie z dekretacją referenta sprawy z 16 lutego 2021 r. na podstawie dekretacji Naczelnika Wydziału Sądów Powszechnych-Gospodarczy i Rejestrów (DNA-III) zawierającej wskazanie wyznaczenia kalendarza (bez notatki).

[120] Zgodnie z dekretacją referenta sprawy z 2 lutego 2022 r. na podstawie notatki służbowej z 1 lutego 2022 r. zawierającej wskazanie skierowania sprawy na kalendarz na okres 8 miesięcy.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia inne działania podejmowane przez Ministra Sprawiedliwości związane ze zwalczaniem nadużyć, w tym przestępstw na rynku finansowym. W Ministerstwie Sprawiedliwości 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 podległej Ministrowi Sprawiedliwości, tj. Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości projektów odnoszących się do stosowania prawa konsumenckiego w Polsce. W ocenie NIK Minister Sprawiedliwości powinien rozważyć wykorzystanie posiadanych zasobów podległych jednostek organizacyjnych, w szczególności Instytutu Ekspertyz Ekonomicznych i Finansowych w Łodzi i Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości w Warszawie do przeprowadzania szkoleń dla sędziów i prokuratorów w zakresie zwalczania nadużyć, w tym przestępstw na rynku finansowym.

W zakresie pozostałych działań związanych ze zwalczaniem nadużyć na rynku finansowym Minister Sprawiedliwości w ramach ogólnych kierunków wewnętrznego nadzoru administracyjnego ustalonych na 2020 r., 2023 r. i 2024 r. przewidział w sprawach rejestrowych m.in. realizację obowiązku wszczynania przez sądy rejestrowe postępowań przymuszających, w tym dotyczących sprawozdań finansowych i innych dokumentów podlegających złożeniu do Krajowego Rejestru Sądowego.

Poddane szczegółowemu badaniu NIK kontrole MS dotyczące wykonywania obowiązków nadzorczych przez prezesów sądów apelacyjnych wobec działalności sądów rejestrowych w zakresie podmiotów wpisanych na *Listę ostrzeżeń publicznych Komisji Nadzoru Finansowego* zostały, co do zasady, zrealizowane prawidłowo, pomimo, że w dwóch przypadkach działania nadzorcze MS były kontynuowane po upływie terminów pierwotnie określonych w dokumentacji prowadzonej przez Ministerstwo Sprawiedliwości.

IV. Uwaga i wniosek

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następującą uwagę i wniosek:

Uwaga

NIK zwraca uwagę na potrzebę wzmocnienia przez Ministra Sprawiedliwości działań w zakresie kontroli zarządczej poprzez:

1) zapewnienie rzetelnego procesu legislacyjnego w szczególności wyeliminowanie jego przewlekłości oraz dokumentowanie wszystkich czynności w ramach tego procesu;
2) terminowe realizowanie czynności nadzorczych w ramach kontroli wykonywania obowiązków nadzorczych przez prezesów sądów apelacyjnych wobec działalności sądów rejestrowych w zakresie podmiotów wpisanych na *Listę ostrzeżeń publicznych KNF.*

Wniosek

Formalne zakończenie sprawy dotyczącej wypracowania w Ministerstwie Sprawiedliwości koncepcji występku karnego odnoszącego się do

funkcjonowania i tworzenia tzw. piramid finansowych w sposób przewidziany regulacjami wewnętrznymi.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w formie dokumentu elektronicznego.

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje *prawo zgłoszenia* na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 16 grudnia 2025 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Piotr Miklis

/podpisano elektronicznie/