NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
WICEPREZES NIK
PIOTR MIKLIS

KBF.410.8.2024

Pan
Dariusz Korneluk
Pierwszy Zastępca
Prokuratora Generalnego
Prokurator Krajowy
Prokuratura Krajowa
ul. Postępu 3
02-676 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	Prokuratura Krajowa, ul. Postępu 3, 02-676 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dariusz Korneluk, Pierwszy Zastępca Prokuratora Generalnego, Prokurator Krajowy od 14 marca 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Jacek Bilewicz – pełniący obowiązki Prokuratora Krajowego od 12 stycznia do 12 marca 2024 r. Dariusz Barski, Pierwszy Zastępca Prokuratora Generalnego, Prokurator Krajowy od 18 marca 2022 r. do 11 stycznia 2024 r. Agata Gałuszka-Górska, zastępująca Prokuratora Krajowego od 15 lutego do 17 marca 2022 r. Bogdan Święczkowski, Pierwszy Zastępca Prokuratora Generalnego, Prokurator Krajowy od 7 marca 2016 r. do 14 lutego 2022 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania na podstawie otrzymanych zawiadomień i w związku ze stwierdzonymi we własnym zakresie nadużyciami, w tym przestępstwami na rynku finansowym oraz nadzór nad podległymi prokuratorami. 2. Inne działania związane ze zwalczaniem nadużyć, w tym przestępstw na rynku finansowym.
Okres objęty kontrolą	Od 2020 r. do I połowy 2024 r. z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie związanych z zakresem przedmiotowym kontroli
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	1. Jan Werenowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/81/2024 z 26 sierpnia 2024 r. oraz upoważnienie do kontroli nr KBF/39/2025 z 4 czerwca 2025 r. 2. Anna Patyńska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/81/2024 z 26 sierpnia 2024 r. 3. Kamil Moser, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/79/2024 z 26 sierpnia 2024 r. oraz upoważnienie do kontroli nr KBF/38/2025 z 4 czerwca 2025 r.

(akta kontroli: tom I str. 1-10)

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

II. Ocena ogólna[2] kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli (dalej: NIK) w Prokuraturze Krajowej, w okresie od 1 stycznia 2020 r. do 30 czerwca 2024 r., nie wszystkie zadania związane ze zwalczaniem nadużyć, w tym przestępstw na rynku finansowym były realizowane w sposób prawidłowy i rzetelny, a stwierdzone podczas kontroli nieprawidłowości wpłynęły na obniżenie oceny skuteczności ich wykonania.

W okresie objętym kontrolą w Prokuraturze Krajowej objęto koordynacją 163 postępowania przygotowawcze dotyczące przestępstw na rynku finansowym. Dokumentowanie czynności prokuratorów Prokuratury Krajowej nie obejmowało wszystkich spraw objętych koordynacją.

Z inicjatywy własnej w Prokuraturze Krajowej objęto dziewięć spraw związanych z nadużyciami na rynku finansowym zwierzchnim nadzorem służbowym.

W okresie objętym kontrolą, w Prokuraturze Krajowej nie dokumentowano realizacji innych form zwierzchniego nadzoru służbowego[3], polegających m.in. na systematycznym zbieraniu i analizowaniu materiałów dotyczących kierunków i dynamiki przestępczości, sposobu działania sprawców przestępstw, okoliczności sprzyjających ich popełnianiu oraz na prowadzeniu badań akt spraw dotyczących określonej kategorii przestępstw, a także opracowywaniu, przy uwzględnieniu ww. danych, sprawozdań i raportów o stanie przestępczości.

Departament do Spraw Cyberprzestępczości i Informatyzacji (dalej: DCI) oraz Departament do Spraw Przestępczości Gospodarczej (dalej: DPG) Prokuratury Krajowej opracowały listę zagadnień, które utrudniały prowadzenie działań przez prokuratorów w zakresie zwalczania nadużyć na rynku finansowym. Dla każdego z tych zagadnień przedstawione zostały postulaty legislacyjne. NIK dostrzega potrzebę rozważenia działań legislacyjnych dotyczących postulatów wskazanych przez DCI i DPG, opisanych w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

Prokurator Krajowy nie prowadził badań oraz – poza wskazaniem przedstawicieli do rady naukowej Instytutu Ekspertyz Ekonomicznych i Finansowych w Łodzi - nie współpracował z podmiotami systemu szkolnictwa wyższego i nauki[4] takimi jak uczelnie i instytuty badawcze w zakresie prowadzenia badań dotyczących problematyki przestępczości na rynku finansowym oraz jej zwalczania i zapobiegania. Obowiązek taki wynikał z art. 3 § 1 pkt 5 ustawy Prawo o prokuraturze[5].

W okresie 2020-2024 (I połowa) w Prokuraturze Krajowej nie przeprowadzono analiz potrzeb kadrowych na stanowiskach prokuratorskich w departamentach nadzorujących i koordynujących postępowania przygotowawcze dotyczące

---

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

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

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

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

przestępstw na rynku finansowym oraz w podległych jednostkach organizacyjnych prokuratur prowadzących/nadzorujących ww. postępowania.

Na podstawie informacji uzyskanych od jednostek organizacyjnych prokuratury, które prowadziły w okresie 2020-2024 (I połowa) najwięcej postępowań dotyczących przestępstw na rynku finansowym ustalono, że jedną z przyczyn wpływającą na długość prowadzonych postępowań, były problemy kadrowe w tych jednostkach. W ocenie NIK brak analiz kadrowych utrudniał efektywne wykorzystanie zasobów kadrowych zarówno w Prokuraturze Krajowej jak i w podległych jednostkach organizacyjnych prokuratury, co w konsekwencji miało wpływ na niepodjęcie przez Prokuratora Krajowego skutecznych działań na rzecz ograniczenia długotrwałości prowadzonych postępowań przygotowawczych dotyczących przestępstw na rynku finansowym.

Przez ponad dziewięć miesięcy[6], do 30 czerwca 2024 r., pomiędzy Prokuratorem Krajowym a Przewodniczącym Komisji Nadzoru Finansowego nie doszło do zawarcia porozumienia określającego zasady współpracy oraz wymiany dokumentów i informacji, w tym chronionych na podstawie odrębnych ustaw, w zakresie niezbędnym do realizacji ustawowych zadań odpowiednio Komisji Nadzoru Finansowego (dalej: KNF) lub Prokuratury.

W badanym okresie w Prokuraturze Krajowej przedmiotem audytu wewnętrznego nie były objęte działania na rzecz zwalczania nadużyć na rynku finansowym.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe[7] kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działania na podstawie otrzymanych zawiadomień i w związku ze stwierdzonymi we własnym zakresie nadużyciami, w tym przestępstwami na rynku finansowym oraz nadzór nad podległymi prokuratorami

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie w jednostkach organizacyjnych prokuratury prowadzonych lub nadzorowanych było 1540 spraw dotyczących przestępstw na rynku finansowym na podstawie 1513 zawiadomień[8].

Z 1540 spraw (wg stanu na 30 czerwca 2024 r.): 686 postępowań zostało umorzonych lub skierowano wniosek o ich umorzenie, 240 było w toku, w przypadku 150 spraw odmówiono wszczęcia postępowania, 143 zostały

---

6 Od 29 września 2023 r. tj. dnia wejścia w życie ustawy z dnia 16 sierpnia 2023 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem rozwoju rynku finansowego oraz ochrony inwestorów na tym rynku (Dz.U. poz. 1723, ze zm.).

7 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.

8 Liczba 1540 spraw obejmuje wszystkie sprawy, które w okresie objętym kontrolą były prowadzone lub nadzorowane w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury, niezależnie od daty ich rejestracji (w okresie objętym kontrolą pozostawały w toku). Sprawami nadzorowanymi były dla przykładu dochodzenia, prowadzone przez właściwą jednostkę Policji, w których nadzór prokuratora sprowadzał się do przedłużania okresu trwania dochodzenia, wytyczania kierunków postępowania, wydawania postanowień i wykonywania czynności zastrzeżonych do kompetencji prokuratora oraz zatwierdzania lub sporządzenia decyzji końcowej. Sprawami prowadzonymi były też postępowania prowadzone w formie śledztwa własnego, w którym wykonywanie czynności procesowych nie jest powierzane innemu organowi.

połączone z innymi sprawami, a 137 spraw zostało zawieszonych. W przypadku 52 spraw zastosowano inne rozwiązanie[9] a 132 sprawy zakończyły się skierowaniem aktu oskarżenia, co stanowiło 8,6% ogółu spraw.

W okresie objętym kontrolą prokuratorzy powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury wytoczyli 21 powództw oraz przystąpili do 42 postępowań w sprawach cywilnych dotyczących nadużyć na rynku finansowym.

W powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury nie odnotowano wniosków prokuratorów o stwierdzenie odpowiedzialności podmiotu zbiorowego, skierowanych na podstawie ustawy z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary[10], dotyczących odpowiedzialności podmiotów rynku finansowego. Zastępca Dyrektora DPG wskazał m.in., iż *ustawa o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, w swej konstrukcji, w art. 4 stanowi, iż odpowiedzialność podmiotu zbiorowego (poza jednym wyjątkiem określonym w art. 4a) jest uzależniona od uprzedniego uzyskania w stosunku do osoby fizycznej powiązanej z podmiotem zbiorowym, o której mowa w art. 3 tej ustawy, prawomocnego wyroku skazującego, warunkowo umarzającego postępowanie albo orzeczenia o jego umorzeniu z powodu okoliczności wyłączającej ukaranie sprawcy, czy też orzeczenia o udzielenie tej osobie zezwolenia na dobrowolne poddanie się odpowiedzialności. W praktyce powoduje to, iż w sprawach obszernych i skomplikowanych, konieczne jest oczekiwanie z ewentualnym wdrożeniem odpowiedzialności podmiotu zbiorowego nawet kilka lat, co utrudnia sprawne i szybkie stosowanie rozwiązań zawartych w tej ustawie.*

(akta kontroli: tom I str. 79-90, 132-133, 143-154, 293, tom II str. 3-5)

W zakresie spraw dotyczących przestępstw na rynku finansowym, w celu podwyższenia efektywności postępowań przygotowawczych, Prokurator Generalny w dniu 12 sierpnia 2016 r. przekazał do podległych jednostek prokuratury wytyczne w sprawie zasad prowadzenia postępowań przygotowawczych o przestępstwa finansowe popełniane na szkodę wielu pokrzywdzonych przy wykorzystaniu instrumentów finansowych oraz działalności bankowej. Dodatkowo Zastępca Dyrektora DPG 19 października 2021 r. przekazał do podległych jednostek wytyczne w zakresie sposobu prowadzenia postępowań dotyczących nadużyć na Międzybankowym i Detalicznym Rynku Forex.

Zastępca Dyrektora DPG w piśmie z dnia 3 marca 2025 r. poinformował, że *aktualnie opracowywane są nowe wytyczne Prokuratora Generalnego w sprawie zasad prowadzenia postępowań przygotowawczych o przestępstwa finansowe popełniane na szkodę wielu pokrzywdzonych przy wykorzystaniu instrumentów finansowych oraz działalności bankowej*.

W okresie od 2020 r. do I połowy 2024 r. w Prokuraturze Krajowej nie były prowadzone postępowania przygotowawcze dotyczące nadużyć na rynku finansowym, za wyjątkiem spraw prowadzonych w Wydziałach Zamiejscowych

---

[9] Np. połączenie zewnętrzne, przekazanie prokuraturze.

[10] Dz. U. z 2024 r. poz. 1822. W myśl art. 27 tej ustawy postępowanie w sprawie odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary wszczyna się m.in. na wniosek prokuratora.

Departamentu do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji (dalej: Wydziały Zamiejscowe). Postępowania takie prowadzone były przez Prokuraturę Okręgową w Warszawie, Wydziały Zamiejscowe, które funkcjonują przy prokuraturach regionalnych oraz m.in. Wydziały do Spraw Przestępczości Gospodarczej w prokuraturach regionalnych i pozostałych prokuraturach okręgowych.

(akta kontroli: tom I str. 15-16, tom III str. 4-42)

Wewnętrzna struktura organizacyjna i zadania komórek organizacyjnych Prokuratury Krajowej zostały określone w Regulaminie wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury oraz w zarządzeniu Nr 87/22 z dnia 3 sierpnia 2022 r. Prokuratora Krajowego w sprawie określenia struktury organizacyjnej Prokuratury Krajowej[11]. Z uregulowań tych wynika, że zadania związane z nadzorowaniem i koordynowaniem postępowań dotyczących przestępstw na rynku finansowym realizowane były w Prokuraturze Krajowej przede wszystkim w DPG. Z dniem 3 sierpnia 2022 r. ze struktury organizacyjnej DPG wyodrębniony został DCI. Do zadań nowo utworzonego departamentu należało w szczególności nadzorowanie i koordynowanie postępowań przygotowawczych w sprawach o poważne przestępstwa popełnione z wykorzystaniem Internetu oraz zaawansowanych technologii i systemów komputerowych, prowadzonych przez prokuratury regionalne, prokuratury okręgowe i prokuratury rejonowe.

W dniu 5 września 2016 r. Prokurator Krajowy wprowadził obowiązek przekazywania przez jednostki organizacyjne prokuratury do DPG informacji o prowadzonych postępowaniach dotyczących przestępczości finansowej, w tym głównie przestępstwa określonego w art. 171 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe[12] (dalej: u.p.b.), oraz szeroko pojętej działalności parabankowej związanej z „piramidami finansowymi", będącej formą popełnienia przestępstwa oszustwa uregulowanego w art. 286 § 1 k.k.[13] na szkodę wielu osób. Koordynacją przez DPG obejmowane były następujące rodzaje spraw:

- dotyczące przestępstw finansowych, w których doszło do ujawnienia co najmniej 300 osób pokrzywdzonych, którzy w jakikolwiek sposób korzystali z instrumentów finansowych i dokonywali czynności bankowych;
- dotyczące przestępstw finansowych, popełnionych na szkodę wielu osób, niezależnie od ich liczby, w których łączna kwota szkody przekraczała wartość 5 mln zł;
- o czyn z art. 171 ust. 1 u.p.b.[14], również w przypadku, gdy nie mieściły się one we wskazanych wyżej dwóch kategoriach spraw.

---

[11] Zarządzenie Nr 87/22 Prokuratora Krajowego było poprzedzone zarządzeniem Nr 115/16 Prokuratora Krajowego z dnia 28 grudnia 2016 r. w sprawie określenia struktury organizacyjnej Prokuratury Krajowej.

[12] Dz. U. z 2024 r. poz. 1646, ze zm. Art. 171 ust. 1 u.p.b. reguluje przestępstwo prowadzenia działalności bankowej bez zezwolenia.

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

[14] Prowadzenie bez zezwolenia działalności polegającej na gromadzeniu środków pieniężnych innych osób fizycznych, osób prawnych lub jednostek organizacyjnych niemających osobowości

Dyrektor DPG w dniu 28 lutego 2017 r. zwrócił się do jednostek organizacyjnych prokuratury o uwzględnienie w ramach koordynacji także postępowań, których przedmiotem są czyny określone w ustawie z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej[15], czyny dotyczące umów ubezpieczenia z kapitałowym funduszem inwestycyjnym „polisolokaty" oraz przestępstwa ubezpieczeniowe kwalifikowane z art. 286 § 1 lub art. 298 § 1[16] k.k. w przypadku, gdy łączna wartość szkody stanowi mienie wielkiej wartości[17].

Postępowania dotyczące nadużyć na rynku finansowym, spełniające kryteria określone w piśmie Prokuratora Krajowego z 5 września 2016 r. oraz w piśmie Dyrektora DPG z 28 lutego 2017 r. były objęte koordynacją przez DPG. W związku z faktem, że system PROK-SYS[18] obejmuje wszystkie jednostki organizacyjne prokuratury w kraju, 27 marca 2024 r. Prokurator Krajowy zmienił formę koordynacji na poszczególnych szczeblach prokuratury, uchylając obowiązek przesyłania z urzędu do DPG odrębnych informacji o sprawach. Od tego dnia koordynacja prowadzonych postępowań odbywała się z wykorzystaniem sytemu PROK-SYS. Jednostki organizacyjne prokuratury, które wprowadzały do systemu dane dotyczące poszczególnych spraw, zaznaczały w tym systemie, że sprawa powinna być objęta koordynacją przy założeniu, że spełnia warunki określone w piśmie Prokuratora Krajowego z 5 września 2016 r. oraz piśmie Dyrektora DPG z 28 lutego 2017 r.

Określone przez Prokuratora Krajowego w 2016 r. oraz Dyrektora DPG w 2017 r. rodzaje spraw, które podlegają koordynacji nie zostały zaktualizowane do 30 czerwca 2024 r. Ponadto ustalono, że w Prokuraturze Krajowej nie zostały opracowane i wdrożone wytyczne określające w sposób szczegółowy zasady prowadzenia i dokumentowania koordynacji postępowań dotyczących przestępstw na rynku finansowym, które wskazywałyby zadania koordynatorów na poszczególnych szczeblach prokuratury, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

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

W okresie objętym kontrolą w DPG objęto koordynacją 147 postępowań prowadzonych w jednostkach organizacyjnych prokuratury w tym: 59 postępowań w 2020 r., 42 w 2021 r., 23 w 2022 r., 12 w 2023 r. i 11 w I połowie

---

prawnej w celu udzielania kredytów, pożyczek pieniężnych lub obciążania ryzykiem tych środków w inny sposób.

15 Dz. U. z 2025 r. poz. 1526.

16 Tzw. oszustwo ubezpieczeniowe.

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

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

2024 r. oraz cztery postępowania dotyczące nadużyć na rynku finansowym prowadzone w Wydziałach Zamiejscowych.

Dyrektor DPG, wyjaśniając, dlaczego w kolejnych latach Prokuratura Krajowa obejmowała koordynacją mniejszą liczbę postępowań przygotowawczych, podał, że *trudno jest jednoznacznie wskazać przyczyny zmniejszania liczby spraw objętych koordynacją, mogą one wynikać z szeregu okoliczności (np. zmniejszeniem tego rodzaju spraw, problemy z przepływem informacji), zagadnienie powyższe nie było poddane badaniu czy analizie.*

(akta kontroli: tom I str. 90-121, 374-474, tom III str. 1-43, 352-365, tom IV str. 411-423)

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

W badanym okresie w DCI objęto nadzorem instancyjnym i służbowym osiem postępowań prowadzonych na terenie kraju[19], zaś koordynacją z poziomu Prokuratury Krajowej objęto 12 spraw. Analizy cyberprzestępstw, w tym przestępstw na rynku finansowym były wykonywane za pomocą wdrożonych rozwiązań raportowych umożliwiających analizę, koordynowanie, a także wyszukiwanie danych odnośnie prowadzonych spraw na wszystkich szczeblach prokuratur. W ramach systemu PROK-SYS łącznie udostępnionych było 130 raportów, w tym raport dotyczący rynku Forex. Oprócz tego dokonywana była comiesięczna analiza materiałów KNF dotyczących zagrożeń dla bezpieczeństwa uczestników rynku finansowego. Zastępca Dyrektora DPG wyjaśnił, że z czynności związanych z analizą przez DCI materiałów dotyczących zagrożeń dla bezpieczeństwa uczestników rynku finansowego nie sporządzano dodatkowych analiz w formie dokumentów.

Zagadnienia dotyczące zwalczania cyberprzestępstw na rynku finansowym nie były objęte szczegółowym badaniem w ramach tej kontroli NIK.

Prokurator Krajowy nie posiada mechanizmów wczesnego wykrywania i przeciwdziałania przestępstwom dotyczącym rynku finansowego.

Zgodnie z art. 2 ustawy Prawo o prokuraturze prokuratura, którą stanowi m.in. Prokurator Krajowy, wykonuje zadania w zakresie ścigania przestępstw oraz stoi na straży praworządności. Zadanie to realizowane jest w szczególności poprzez działania związane z zapobieganiem przestępczości.

Dyrektor DCI wyjaśnił, że *Prokuratura Krajowa realizuje zadania w zakresie ścigania przestępstw oraz stoi na straży praworządności poprzez wykonywanie obowiązków wymienionych w art. 3 ustawy Prawo o prokuraturze, wśród których nie ma wymienionych obowiązków w zakresie wczesnego wykrywania i przeciwdziałania przestępstwom na rynku finansowym.* Ponadto Dyrektor DCI wskazał, że *do realizacji tego typu zadań oprócz zmiany ustawy konieczne byłoby posiadanie dostępu do danych finansowych i rachunków bankowych obywateli, aby w oparciu o analizę predykcyjną dokonywać stosownych ustaleń, co zdecydowanie wykracza poza kompetencje powierzone prokuraturze w krajowym porządku prawnym.*

(akta kontroli: tom III str. 1-43)

[19] W tym dwa dotyczące działalności fałszywych platform inwestycyjnych.

Zagadnienia dotyczące sposobu i zasad wykonywania zwierzchniego nadzoru służbowego nad postępowaniami przygotowawczymi uregulowane były w Regulaminie wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury[20]. We wskazanym okresie Prokurator Krajowy nie wydawał zarządzeń lub wytycznych dotyczących kwestii związanych ze sprawowaniem zwierzchniego nadzoru służbowego.

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

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

W badanym okresie nie wszystkie śledztwa i dochodzenia w zakresie przestępstw na rynku finansowym, które nie zostały zakończone w podstawowym terminie określonym odpowiednio w art. 310 § 1 k.p.k.[21] lub art. 325i § 1 k.p.k.[22] były objęte nadzorem zwierzchnim.

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

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

[20] § 71 Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury stanowi m.in., iż wykonywanie zwierzchniego nadzoru służbowego polega w szczególności na udzielaniu bezpośrednich konsultacji prokuratorowi prowadzącemu lub nadzorującemu postępowanie przygotowawcze, w szczególności w zakresie kierunków prowadzonego postępowania i efektywnego wykonywania czynności procesowych.

[21] Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 46, ze zm.). W myśl art. 310 § 1 k.p.k. śledztwo powinno być ukończone w ciągu 3 miesięcy.

[22] W myśl art. 325i § 1 k.p.k. dochodzenie powinno być ukończone w ciągu 2 miesięcy.

szkody oraz fakt, że szkoda mogła być wyrządzona dużej liczbie pokrzywdzonych.

(akta kontroli: tom I str. 144-145, 249-286, 318-372, tom III str. 1-43, 352-492)

Sprawy objęte przez DPG zwierzchnim nadzorem służbowym dotyczyły:

1. Rozpowszechniania nieprawdziwych informacji w dokumentacji związanej z emisjami obligacji jednej ze spółek. Zwierzchni nadzór służbowy nad tą sprawą wdrożono w dniu 22 lipca 2016 r. Śledztwo zakończono 28 grudnia 2023 r. kierując do sądu akt oskarżenia.

2. Wykonywania działalności, polegającej na nieuprawnionym lokowaniu w papiery wartościowe i inne prawa majątkowe aktywów ustalonych i nieustalonych dotąd osób, zebranych w drodze zapisów i przydziału certyfikatów inwestycyjnych dwóch funduszy, to jest o czyn z art. 287 ust. 1 ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi[23]. Zwierzchni nadzór służbowy nad tą sprawą wdrożono 18 czerwca 2019 r. Na dzień 30 czerwca 2024 r. śledztwo pozostawało nadal w toku.

3. Dystrybucji obligacji jednej ze spółek. Zwierzchni nadzór służbowy wdrożono w dniu 25 maja 2021 r. Na dzień 30 czerwca 2024 r. śledztwo pozostawało w toku.

4., 5. i 6. Dystrybucji obligacji jednej ze spółek – śledztwa zarejestrowano w dniu 1 sierpnia 2022 r. na skutek wyłączenia materiałów z postępowania wskazanego w punkcie 3. Zwierzchni nadzór służbowy wdrożono 17 sierpnia 2022 r. Śledztwa zakończono skierowaniem aktów oskarżenia do sądu w dniach 24 stycznia 2023 r., 11 sierpnia 2023 r. oraz 27 marca 2024 r.

7. Wyrządzenia szkody w mieniu jednej ze spółek w związku z emisją akcji – śledztwo zarejestrowano 1 sierpnia 2022 r. na skutek wyłączenia materiałów z innego postępowania. Zwierzchni nadzór służbowy wdrożono 17 października 2022 r. Śledztwo zawieszono postanowieniem z 27 czerwca 2024 r. z uwagi na oczekiwanie na uzyskanie opinii biegłych oraz realizację wniosków o udzielenie międzynarodowej pomocy prawnej.

8. Zaniżenia tzw. wymogów kapitałowych jednego z banków przez pozorną sprzedaż spółek zależnych i aktywów, a tym samym niedopełnienia ustawowego obowiązku informacyjnego określonego w art. 128 ust. 7 u.p.b. i zatajenia prawdziwych danych dotyczących wysokości funduszy własnych przed KNF, tj. o czyn z art. 171 ust. 4 u.p.b. Zwierzchni nadzór służbowy wdrożono 24 stycznia 2023 r. Śledztwo wszczęto 7 grudnia 2022 r. Na dzień 30 czerwca 2024 r. śledztwo pozostawało w toku.

9. Doprowadzenia do niekorzystnego rozporządzenia mieniem inwestorów nabywających produkty finansowe jednej ze spółek. Zwierzchni nadzór służbowy wdrożono 21 sierpnia 2023 r. Na dzień 30 czerwca 2024 r. śledztwo pozostawało w toku.

[23] Dz. U. z 2024 r. poz. 1034, ze zm.

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

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

(akta kontroli: tom I str. 304-310)

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

W okresie 2020-2024 (I połowa) w Prokuraturze Krajowej nie dokumentowano realizacji form zwierzchniego nadzoru, określonych w § 74 pkt 1 i 2 Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, w zakresie spraw dotyczących przestępstw na rynku finansowym, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Z informacji uzyskanych od Zastępcy Dyrektora DPG wynika, iż w Prokuraturze Krajowej opracowane zostały metodyki, o których mowa w § 74 pkt 3 Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, w postaci metodyki postępowań w sprawach o przestępstwa związane z wyłudzaniem odszkodowań z tytułu ubezpieczeń majątkowych – głównie w oparciu o przestępstwa z art. 286 k.k. i art. 298 k.k. oraz metodyki postępowań w sprawie o przestępstwa popełnione na szkodę wielu osób przy wykorzystaniu instrumentów finansowych. Powołane metodyki zostały opracowane i wdrożone w 2018 r.

(akta kontroli: tom V str. 119-130)

W okresie 2020-2024 (I połowa) Biuro Kadr Prokuratury Krajowej nie dokonywało analiz potrzeb kadrowych dotyczących stanowisk prokuratorskich w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury w zakresie działań związanych ze zwalczaniem przestępstw na rynku finansowym. Analiza taka[24] została przeprowadzona przez Prokuraturę Okręgową w Warszawie, z uwagi na wyznaczenie tej jednostki przez Ministra Sprawiedliwości do prowadzenia części postępowań, których przedmiotem są przestępstwa związane z rynkiem finansowym (popełnione na rynku kapitałowym)[25]. Na podstawie sporządzonej

[24] W odniesieniu do jednej z prokuratur.

[25] Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 września 2016 r. w sprawie określenia właściwości Prokuratury Okręgowej w Warszawie w sprawach o poszczególne rodzaje przestępstw niezależnie od miejsca ich popełnienia (Dz. U. poz. 1484) ustaliło właściwość Prokuratury Okręgowej w Warszawie w sprawach o przestępstwa, określone w: rozdziale

analizy Prokurator Okręgowy w Warszawie skierował do Prokuratora Krajowego, w dniu 18 października 2023 r. pismo, wskazując aktualną sytuację oraz potrzeby kadrowe i wnioskował o przydzielenie ośmiu dodatkowych etatów prokuratorskich. W uzasadnieniu wskazano na konieczność wzmocnienia kadrowego II Wydziału do Spraw Przestępczości Gospodarczej. Według Prokuratora Okręgowego w Warszawie zwiększenie obsady kadrowej Wydziału miało przyczynić się do poprawy skuteczności ścigania spraw z zakresu cyberbezpieczeństwa. Prokurator Krajowy przydzielił Prokuraturze Okręgowej w Warszawie pięć dodatkowych etatów prokuratorów.

Nieprzyznanie Prokuraturze Okręgowej w Warszawie trzech dodatkowych etatów Dyrektor Biura Kadr Prokuratury Krajowej tłumaczył racjonalnym wykorzystaniem kadr prokuratury.

Analiza potrzeb kadrowych nie została również przeprowadzona przez DPG, który w badanym okresie nadzorował i koordynował postępowania przygotowawcze dotyczące przestępstw na rynku finansowym, w tym postępowania prowadzone przez Wydziały do Spraw Przestępczości Gospodarczej w prokuraturach okręgowych.

Nieprzeprowadzenie przez Prokuraturę Krajową analizy potrzeb kadrowych w powszechnych jednostkach prokuratury, w tym w departamentach Prokuratury Krajowej zajmujących się koordynacją i nadzorem nad postępowaniami dotyczącymi przestępstw na rynku finansowym zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I str. 133-140, 316-317, tom II str. 244-248, tom III 1-4)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. W okresie 2020-2024 (I połowa) Biuro Kadr Prokuratury Krajowej oraz DPG nie przeprowadziły analizy potrzeb kadrowych na stanowiskach prokuratorskich w jednostkach prokuratury prowadzących lub nadzorujących postępowania przygotowawcze dotyczące przestępstw popełnianych na rynku finansowym, co było działaniem nierzetelnym.

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

9 ustawy z dnia 26 października 2000 r. o giełdach towarowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1119), dziale XIV ustawy o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi, dziale X ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 722, ze zm.), rozdziale 9 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 592), rozdziale 5 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1161, ze zm.).

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

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

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

Zdaniem NIK braki kadrowe wskazane przez jednostki prokuratury, jako jedna z przyczyn długotrwałości postępowań przygotowawczych dotyczących przestępstw na rynku finansowym potwierdzają potrzebę prowadzenia analiz potrzeb kadrowych w celu efektywnego zarządzania zasobami kadrowymi w jednostkach prokuratury, co w konsekwencji sprzyjałoby zapewnieniu skutecznych działań związanych ze zwalczaniem nadużyć na rynku finansowym.

Dyrektor DPG wyjaśnił, że w ramach sprawowanego nadzoru nie dokonywał analiz potrzeb kadrowych podległych jednostek organizacyjnych prokuratury w zakresie stanowisk osób zajmujących się nadużyciami na rynku finansowym. Wskazał, iż *zadania takie należą do kierowników jednostek organizacyjnych, odpowiedzialnych za właściwą organizację pracy i równomierne obciążenie prokuratorów. Dokonując takich analiz kierownicy jednostek biorą pod uwagę różne aspekty działalności prokuratury, niezwiązane tylko i wyłącznie z działalnością dochodzeniowo-śledczą dotyczącą zwalczania przestępstw na rynku finansowym, ale obejmującą całokształt ustawowych zadań prokuratury.* Dodatkowo Dyrektor DPG wskazał, że w badanym okresie nie odnotowano przypadków kierowania do DPG wniosków od nadzorowanych jednostek wskazujących na potrzebę przydzielenia dodatkowych etatów na stanowiskach osób zajmujących się obszarem nadużyć na rynku finansowym.

Ponadto NIK za nierzetelne uznaje nieprzeprowadzenie przez Prokuratora Krajowego analizy potrzeb kadrowych w departamentach Prokuratury Krajowej zajmujących się problematyką nadużyć na rynku finansowym tj. DPG i DCI. Zastępca Dyrektora DPG, wyjaśnił, że brak jest informacji wskazujących na powody, dla których analiz takich nie przeprowadzano, lub też wskazujących na potrzebę ich przeprowadzenia.

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

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z punktami II.A. 2 i 3 standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych[26], należy zadbać, aby osoby zarządzające i pracownicy posiadali wiedzę, umiejętności i doświadczenie pozwalające skutecznie i efektywnie wypełniać powierzone zadania a struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań.

(akta kontroli: tom I str. 35-137, 316-317, tom II str. 294-296, tom III str. 34, tom IV str. 19-20, tom V 455-479)

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

Zgodnie z art. 68 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[27] (dalej: ufp) celem kontroli zarządczej jest zapewnienie m.in. skuteczności i efektywności działania. Brak opracowania i wdrożenia wytycznych określających zasady prowadzenia i dokumentowania koordynacji postępowań dotyczących przestępstw na rynku finansowym, obniża skuteczność działania w tym zakresie.

Zdaniem NIK brak wytycznych w zakresie prowadzenia koordynacji może skutkować odmiennym podejściem do koordynacji w poszczególnych jednostkach prokuratury. W ocenie NIK wytyczne takie powinny w sposób szczegółowy określać zadania osób na poziomie poszczególnych jednostek prokuratury oraz zakres ich dokumentowania.

Niekonsekwentne podejście w zakresie dokumentowania czynności związanych z koordynacją wpływa negatywnie na skuteczność nadzoru Prokuratora Krajowego nad prawidłowością załatwiania spraw związanych z koordynacją w Prokuraturze Krajowej.

Dyrektor DPG w dniu 3 marca 2025 r. wyjaśnił, że *aktualnie opracowywane są zasady koordynacji postępowań dotyczących rynku finansowego.*

(akta kontroli: tom III str. 4-43)

3. W okresie 2020-2024 (I połowa) w Prokuraturze Krajowej nie realizowano w sposób udokumentowany form zwierzchniego nadzoru służbowego określonych w § 74 pkt 1 i 2 Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, w zakresie spraw dotyczących przestępstw na rynku finansowym, co było działaniem nierzetelnym.

---

[26] 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).

[27] Dz. U. z 2025 r. poz. 1483.

Zastępca Dyrektora DPG wyjaśnił, że *w oparciu o przeprowadzoną kwerendę spraw nie ujawniono dokumentów wskazujących na realizowanie w okresie objętym kontrolą form prowadzenia nadzoru służbowego określonych w § 74 pkt 1 i 2 Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury. Z uwagi na dokonane zmiany kadrowe w Departamencie do Spraw Przestępczości Gospodarczej, obejmujące tak kierownictwo jak i koordynatora tej kategorii spraw brak jest możliwości przekazania informacji o przyczynach takiego stanu rzeczy, jak również kategorycznego wypowiedzenia się, czy określone w powołanym przepisie analizy czy badania w istocie nie były przeprowadzane, aczkolwiek – jak wskazano powyżej - w materiałach koordynacji nie ujawniono efektów tego typu działań.*

(akta kontroli: tom III str. 352-365)

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia, że nie wszystkie podejmowane w Prokuraturze Krajowej działania w zakresie nadzoru i koordynacji nad postępowaniami przygotowawczymi były prowadzone rzetelnie. W badanym okresie Prokurator Krajowy z własnej inicjatywy objął dziewięć spraw związanych z nadużyciami na rynku finansowym zwierzchnim nadzorem służbowym. Postępowania przygotowawcze dotyczące przestępstw na rynku finansowym były również obejmowane koordynacją. W Prokuraturze Krajowej nie dokonano analizy faktycznych potrzeb kadrowych na stanowiskach prokuratorskich, w tym na stanowiskach prokuratorskich w podległych jednostkach organizacyjnych prokuratury prowadzących/nadzorujących postępowania dotyczące przestępstw na rynku finansowym. Nie zostały wydane wytyczne określające zasady koordynacji postępowań dotyczących przestępstw na rynku finansowym. Ponadto działaniem nierzetelnym był brak realizacji w sposób udokumentowany form zwierzchniego nadzoru służbowego, określonych w § 74 pkt 1 i 2 Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, w zakresie spraw dotyczących przestępstw na rynku finansowym. Również nie we wszystkich sprawach objętych koordynacją w okresie badanym przez NIK dokumentowano czynności podejmowane przez prokuratorów Prokuratury Krajowej.

Zdaniem NIK, biorąc pod uwagę zmiany, jakie nastąpiły na przestrzeni ostatnich lat w zakresie nowych rodzajów przestępstw popełnianych na rynku finansowym m.in. z wykorzystaniem nowych technologii teleinformatycznych, należy rozważyć aktualizację wytycznych Prokuratora Generalnego z dnia 12 sierpnia 2016 r. oraz opracowanie i wdrożenie do praktyki prokuratorskiej nowych/kolejnych metodyk prowadzenia postępowań przygotowawczych.

NIK zwraca również uwagę na problem braku analizy przyczyn spadku liczby postępowań objętych koordynacją w badanym okresie, szczególnie w sytuacji, gdy jak wskazano w wyjaśnieniach jedną z przyczyn mogły być problemy

z przepływem informacji. Zdaniem NIK możliwe problemy z obiegiem informacji pomiędzy powszechnymi jednostkami organizacyjnymi prokuratury mogą w znacznym stopniu ograniczać skuteczność działań podejmowanych w Prokuraturze Krajowej w zakresie koordynacji prowadzonych postępowań dotyczących przestępstw na rynku finansowym.

W ocenie NIK wzmocnienie koordynacji Prokuratora Krajowego nad postępowaniami prowadzonymi przez podległe jednostki prokuratury sprzyjałoby zwiększeniu efektywności prowadzonych śledztw i dochodzeń.

OBSZAR

2. Inne działania związane ze zwalczaniem nadużyć na rynku finansowym

Opis stanu faktycznego

W ustawie Prawo o prokuraturze, wśród zadań przewidzianych do realizacji przez prokuratorów przewidziano współdziałanie z organami państwowymi, państwowymi jednostkami organizacyjnymi i organizacjami społecznymi w zapobieganiu przestępczości i innym naruszeniom prawa[28].

W odniesieniu do kategorii przestępstw objętych zakresem kontroli Dyrektor DPG wskazał, że współpraca taka miała miejsce w szczególności na bazie konkretnych zdarzeń noszących znamiona przestępstwa i będących przedmiotem prowadzonych postępowań przygotowawczych. W zakresie współpracy mającej na celu zapobieganie nadużyciom na rynku finansowym, koncentrowała się ona na szkoleniach (których odbyło się 20) i spotkaniach mających na celu wymianę doświadczeń. Prokuratura Krajowa podejmowała współpracę, w szczególności z: KNF, Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Generalnym Inspektorem Informacji Finansowej i Polską Agencją Nadzoru Audytowego. Podejmowano także współpracę dotyczącą konkretnych spraw z organizacjami społecznymi, w szczególności ze stowarzyszeniami powoływanymi przez pokrzywdzonych działalnością nieuczciwych uczestników, czy pseudouczestników rynku finansowego, w szczególności Stowarzyszeniem Poszkodowanych Obligatariuszy GetBack. Współpraca polegała na kilkukrotnych cyklicznych spotkaniach oraz wsparciu przez prokuratorów obligatariuszy spółki GetBack w podejmowanych, przewidzianych prawem działaniach, w tym w zakresie dochodzenia roszczeń przed sądami cywilnymi. Także w zakresie konkretnych spraw podejmowano współpracę z właściwymi komisjami Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, w posiedzeniach których brali udział prokuratorzy nadzorujący postępowania.

W dniu 9 października 2019 r., po uzgodnieniach z Urzędem Komisji Nadzoru Finansowego (dalej: UKNF) Dyrektor DPG skierował pismo do prokuratorów regionalnych, w którym wskazano, że:

- przesłuchania w charakterze świadka pracownika UKNF w pierwszej kolejności powinny być zorganizowane w formie wideokonferencji, bądź też wystąpienia z wnioskiem o wykonanie tej czynności w drodze pomocy prawnej;
- w przypadku potrzeby uzyskania szczegółowych informacji, odnoszących się do funkcjonowania różnego rodzaju podmiotów gospodarczych, należy rozważyć wystąpienie z wnioskiem pisemnym do KNF w celu zajęcia

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

wstępnego stanowiska w kwestiach szczegółowych, mających znaczenie dla ukierunkowania prowadzonych śledztw, jeszcze przed skierowaniem wezwania do stawiennictwa celem przesłuchania w charakterze świadka pracownika UKNF;

- istnieje możliwość bezpośrednich kontaktów prokuratorów z pracownikami UKNF w kwestii uzgadniania zakresu żądanych przez prokuraturę materiałów ze strony UKNF.

Przepisy art. 17ca ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym[29], w brzmieniu obowiązującym od dnia 29 września 2023 r., stanowią m.in., że Przewodniczący KNF przekazuje Prokuratorowi Krajowemu, a Prokurator Krajowy przekazuje Przewodniczącemu KNF dokumenty i informacje, w tym chronione, na podstawie odrębnych ustaw, w zakresie niezbędnym do realizacji ustawowych zadań odpowiednio Prokuratury lub KNF. W art. 17ca ust. 3 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym wskazano, że w celu określenia zasad współpracy oraz przekazywania dokumentów i informacji, w zakresie określonym w ust. 1 i 2, zawierane są odpowiednie porozumienia.

Do dnia 30 czerwca 2024 r. nie zostało zawarte takie porozumienie pomiędzy Prokuratorem Krajowym i Przewodniczącym KNF, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I str. 155-156, 196-207)

Na podstawie art. 15b ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury[30] (dalej: KSSiP) Prokurator Krajowy corocznie przekazywał do KSSiP propozycje tematów szkoleń, które dotyczyły tematyki prawa karnego, postępowania karnego, prawa gospodarczego i międzynarodowego, w tym problematyki związanej z nadużyciami na rynku finansowym.

W okresie objętym kontrolą Prokurator Krajowy nie wskazywał KSSiP innych zadań do realizacji[31], a doskonalenie kadr prokuratury odbywało się m.in. także poprzez inicjowanie oraz organizowanie szkoleń własnych.

KSSiP, realizując harmonogramy działalności szkoleniowej, przeprowadziła w latach 2020-2024 trzy szkolenia dotyczące rynku kapitałowego:

1. „Ekonomia i finanse w postępowaniu cywilnym". Zagadnienia szczegółowe, które były poruszane podczas szkolenia to m.in.: podział rynku finansowego, instrumenty rynku pieniężnego, instrumenty rynku kapitałowego, instrumenty pochodne. W szkoleniu wzięło udział 89 osób, w tym 24 sędziów,

[29] Dz. U. z 2025 r. poz. 640, ze zm.

[30] Dz. U. z 2022 r. poz. 217, ze zm.

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

4 asesorów sądowych, 18 referendarzy sądowych, 43 asystentów sędziego. Żaden z prokuratorów nie brał udział w powyższym szkoleniu.

2. „Wybrane zagadnienia z prawa karnego gospodarczego" – szkolenie dotyczące zasady obrotu instrumentami finansowymi (pojęcie i charakterystyka obrotu zdematerializowanego instrumentami finansowymi, typologia przestępstw związanych z obrotem instrumentami finansowymi). W szkoleniu wzięło udział 48 osób, w tym 15 sędziów, 1 asesor sądowy, 5 asystentów sędziego, 21 prokuratorów, 2 asesorów prokuratury, 4 asystentów prokuratora.

3. „Prawne podstawy obrotu instrumentami finansowymi w Polsce". Zagadnienia szczegółowe, które były poruszane podczas szkolenia dotyczyły: konstrukcji i zasady obrotu instrumentami finansowymi w Polsce i na świecie. W szkoleniu uczestniczyło 40 osób, w tym 15 prokuratorów oraz 11 sędziów.

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

(akta kontroli: tom I str. 144-147, tom III str. 37-39)

DCI oraz DPG wskazały na potrzeby zmian legislacyjnych w zakresie nadużyć na rynku finansowym, które dotyczyły:

1. Karalności i ścigania niewykonania obowiązków w zakresie sprawozdawczości finansowej.

   Polska Agencja Nadzoru Audytowego zasygnalizowała pod koniec 2022 r. problem dotyczący niesporządzania przez zobowiązane do tego podmioty sprawozdań finansowych i niepoddawania ich badaniu przez biegłych rewidentów oraz nieskładania we właściwym rejestrze sądowym, co stanowiło występki określone w art. 77 i art. 79 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości[32]. W związku z tym w Prokuraturze Krajowej ustalono, iż w jednostkach organizacyjnych prokuratury na terenie kraju jedynie w okresie od 1 czerwca do 1 grudnia 2022 r. zarejestrowano łącznie 30 688 spraw, dotyczących czynów kwalifikowanych ze wskazanych wyżej przepisów. Zastępca Dyrektora DPG nadmienił, iż na podmiotach ciąży również obowiązek przekazania sprawozdania finansowego lub sprawozdania z badania organowi podatkowemu, a jego niewypełnienie stanowi wykroczenie skarbowe (art. 80b k.k.s.[33]). Zastępca Dyrektora DPG zaznaczył, iż *sporządzenie, poddanie badaniu oraz opublikowanie w przewidziany prawem sposób sprawozdania finansowego jest o tyle istotne, w kontekście przestępstw związanych z rynkiem finansowym, iż ujawnia szereg*

[32] Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.
[33] Ustawa z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2025 r. poz. 633).

informacji istotnych dla potencjalnych inwestorów, jak: kondycja ekonomiczna podmiotu, przedmiot jej działalności, rentowność, sposób sprawowania zarządu i kontroli, stosunki własnościowe, umożliwiając podjęcie świadomej decyzji w kwestii powierzenia podmiotowi środków finansowych. DPG w kierowanej do Biura Prezydialnego korespondencji wskazał na potrzebę podjęcia inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do zmian obowiązujących przepisów, w szczególności w zakresie podwyższenia przewidzianych za poszczególne czyny sankcji karnych oraz modyfikacji przepisów proceduralnych poprzez rozszerzenie kręgu organów uprawnionych do ich ścigania. Po uzyskaniu stanowiska Biura Prezydialnego, wskazującego na szereg wątpliwości związanych z przedstawioną propozycją zmian, na dzień 30 czerwca 2024 r. trwała analiza celowości podejmowania inicjatywy w tym zakresie.

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

   Zastępca Dyrektora DPG wskazał, iż *przepis art. 105 ust. 1 pkt 2 lit. b u.p.b. normuje m.in. dostęp prokuratora do informacji objętych tajemnicą bankową w związku z toczącym się postępowaniem o przestępstwo lub przestępstwo skarbowe przeciwko osobie fizycznej będącej stroną umowy zawartej z bankiem, w zakresie informacji dotyczących tej osoby. Nie odnosi się on do sytuacji, w której postępowanie toczy się jedynie w sprawie, wówczas bowiem zgodnie z treścią przepisu art. 106b u.p.b. poza przypadkami określonymi w art. 105 i art. 106a*[34]*, prokurator prowadzący postępowanie o przestępstwo lub przestępstwo skarbowe może żądać od banku oraz osób, za pośrednictwem których bank wykonuje czynności bankowe, udzielenia informacji stanowiących tajemnicę bankową, jedynie na podstawie postanowienia wydanego na jego wniosek przez właściwy miejscowo sąd okręgowy.* W opinii Zastępcy Dyrektora DPG *należy rozważyć możliwość pozyskiwania przez prokuratora informacji stanowiących tajemnicę bankową w toku postępowania karnego, zarówno w fazie in rem jak i w fazie in personam, jedynie na podstawie postanowienia prokuratora, bez udziału właściwego miejscowo sądu okręgowego. Osobie niezadowolonej z wydanego przez prokuratora rozstrzygnięcia, w przedmiocie zwolnienia z zachowania tajemnicy bankowej, przysługiwałoby prawo zaskarżenia takiej decyzji do sądu. Proponowana zmiana w znaczący sposób wpłynęłaby na szybkość prowadzonych postępowań, koncentrację materiału dowodowego, w szczególności we wstępnej fazie prowadzonego śledztwa czy dochodzenia, które co do zasady prowadzone jest w fazie in rem.*

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

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

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

   Zastępca Dyrektora DPG w październiku 2024 r. wskazał, iż *w polskiej procedurze karnej brak jest przepisu mówiącego wprost o takiej możliwości. Prokuratorzy prowadzący postępowania dotyczące cyberprzestępczości w zakresie zablokowania dostępu do witryn internetowych, w wydawanych decyzjach procesowych posiłkują się niejednokrotnie treścią art. 180 ust. 1 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne*[35], która mówi o tym, że *przedsiębiorca telekomunikacyjny jest obowiązany do niezwłocznego blokowania połączeń telekomunikacyjnych lub przekazów informacji, na żądanie uprawnionych podmiotów, jeżeli połączenia te mogą zagrażać obronności, bezpieczeństwu państwa oraz bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu, albo do umożliwienia dokonania takiej blokady przez te podmioty. Powyższe rozwiązanie jest wysoce niewystarczające i powinna zostać podjęta inicjatywa ustawodawcza w zakresie zmiany przepisów kodeksu postępowania karnego w przedmiotowym zakresie. Zablokowanie domeny, za pośrednictwem której prowadzona jest działalność przestępcza, powoduje, że przedsiębiorca/sprawca czynu zabronionego nie może z niej korzystać. W związku z powyższym, kolejni potencjalni pokrzywdzeni, nie będą mieli możliwości skorzystania z usług oferowanych przez przestępców, tym samym krąg pokrzywdzonych w sprawie będzie mniejszy, jak również mniejsze będą zyski sprawców czynu zabronionego, o które prowadzone jest dane postępowanie karne.*

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

   Zastępca Dyrektora DPG wskazał, iż *w toku prowadzonych postępowań karnych dotyczących inwestycji na pozagiełdowym rynku Forex, prawie zawsze, sprawcy czynów zabronionych, w związku z którymi prowadzone jest postępowanie, korzystają z ogólnopolskich kampanii reklamowych, które zachęcają potencjalnych inwestorów do przekazania im posiadanych środków pieniężnych. Pokrzywdzeni, którzy zaufali reklamom przygotowanym przez oszustów, w większości przypadków tracą przekazane im środki pieniężne. Aktualnie tego rodzaju reklamy prezentowane są głównie w mediach społecznościowych. Zdarza się, że do inwestycji zachęca znana osoba, ale jej wizerunek jest wykorzystany bezprawnie, przy użyciu technologii deep fake*[36]*. Przede wszystkim powinno się*

---

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

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

wprowadzić bardziej rygorystyczne przepisy dotyczące reklamy i weryfikowania treści sponsorowanych, a także szybkiego usuwania tego rodzaju reklam z Internetu. Ponadto popularne portale internetowe, jak i serwisy społecznościowe, powinny ponosić konsekwencje finansowe, w sytuacji gdy po otrzymaniu informacji o nielegalnej reklamie, nadal będą ją prezentować w sieci Internet i zarabiać na jej publikowaniu. Sposób prezentowania reklam w prasie został określony w art. 36 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe[37]*, zgodnie z ust. 2, ogłoszenia i reklamy nie mogą być sprzeczne z prawem lub zasadami współżycia społecznego. Natomiast zgodnie z treścią ust. 4 wydawca i redaktor mają prawo odmówić zamieszczenia ogłoszenia i reklamy, jeżeli ich treść lub forma jest sprzeczna z linią programową bądź charakterem publikacji. Powyższe regulacje według Prokuratury Krajowej są znacząco niewystarczające, biorąc pod uwagę sposób działania sprawców przestępstw popełnianych na pozagiełdowym rynku Forex i korzystania przez nich z dobrze przygotowanych kampanii reklamowych o zasięgu ogólnopolskim. Wprowadzenie bardziej rygorystycznych przepisów dotyczących reklamy i weryfikacji treści sponsorowanych mogłoby znacząco poprawić bezpieczeństwo obywateli. Tym samym kierunkiem, w którym należy zmierzać jest odpowiedzialność finansowa platform internetowych, za których pośrednictwem rozpowszechniane są naruszające prawo reklamy*.

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

   Zastępca Dyrektora DPG przywołał w tym zakresie fragmenty stanowiska UKNF z dnia 5 czerwca 2019 r. dotyczącego identyfikacji klienta i weryfikacji jego tożsamości w bankach oraz oddziałach instytucji kredytowych w oparciu o metodę wideoweryfikacji[38]. Wskazał jednocześnie, m.in. iż zaprezentowane w stanowisku UKNF *mechanizmy kontrolne zapewniające odpowiedni poziom bezpieczeństwa usługi, dotyczące prawidłowej identyfikacji i weryfikacji klienta (np. ryzyka kradzieży tożsamości), w tym odnoszące się do wiarygodności materiałów weryfikacyjnych, powinny zostać doprecyzowane, zaś na banki/instytucje finansowe powinny zostać nałożone wprost obostrzenia (w zakresie weryfikacji tożsamości), w zakresie zawierania usług i oferowania nowych produktów na odległość, bez fizycznej obecności klienta.*

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

   Zastępca Dyrektora DPG wskazał, iż *w toku prowadzonego postępowania należy uzyskać wszystkie posiadane informacje umożliwiające ustalenie osoby, która we wskazanym dniu i godzinie korzystała z adresu IP wraz z numerem portu. W informacjach przekazywanych przez banki, niejednokrotnie brakuje*

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

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

informacji o porcie przypisanym do ustalonego adresu IP. Tak przekazana informacja, wręcz uniemożliwia organom ścigania ustalenie sprawcy czynu zabronionego, gdyż informacja o adresie IP bez portu, wskazuje na dane wielu osób, które korzystały z danego publicznego adresu IP w ustalonym dniu i godzinie. Tym samym należałoby wprowadzić obowiązek dla instytucji finansowych (banków) gromadzenia również informacji o portach przypisanych do ustalonego adresu IP, co znacząco wpłynęłoby na możliwości wykrywcze w toku prowadzonych postępowań.

Potrzeby zmian legislacyjnych wskazane przez DPG i DCI w zakresie zwalczania nadużyć na rynku finansowym nie zostały, w okresie objętym kontrolą NIK, zgłoszone do odpowiednich ministrów celem zapoczątkowania rządowego procesu legislacyjnego ani do innych niż Rada Ministrów organów posiadających inicjatywę ustawodawczą.

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

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

(akta kontroli: tom I str. 15-25, 122-130, 157-195, tom II 233-243, tom III 4-364, tom IV str. 407-408)

Mając na uwadze postulat *zespołu roboczego do spraw analizy istotnych zagrożeń bezpieczeństwa oraz interesów konsumentów i państwa w sferze gospodarczej i finansowej powołanego przez Prezesa Rady Ministrów 19 stycznia 2018 roku* , w informacji o wynikach kontroli *P/18/112 - Działalność organów, instytucji państwowych oraz podmiotów organizujących rynek finansowy wobec GetBack SA, podmiotów oferujących jej papiery wartościowe oraz ją audytujących* NIK wniosła o uregulowanie w kodeksie karnym szczególnego typu przestępstwa oszustwa finansowego opartego na systemie typu „piramida", co pozwoliłoby na ściganie sprawców tego szczególnego typu przestępstwa oszustwa jeszcze na etapie kiedy „piramida finansowa" jest wypłacalna.

W zakresie uregulowania szczególnego typu przestępstwa oszustwa na rynku finansowym opartego na systemie typu „piramida", według Zastępcy Dyrektora DPG *brak jest racjonalnych przesłanek wskazujących na taką potrzebę. (...) 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. Utworzenie piramidy finansowej i podejmowanie następnie działań, w wyniku których dochodzi do niekorzystnego rozporządzenia mieniem przez pokrzywdzonych w pełni wpisuje się w znamiona czynu przestępczego określonego w przywołanym wyżej przepisie. Możliwe jest – co pokazuje praktyka – skuteczne prowadzenie postępowań karnych w tym zakresie jak również doprowadzenie do wyroku skazującego. Obowiązujące przepisy prawa, w tym także związane z określeniem wysokości zagrożenia karnego, jawią się w tej sytuacji wystarczające dla właściwej reakcji prawnokarnej.

(akta kontroli: tom II str. 308-349)

W okresie objętym kontrolą działania Prokuratury Krajowej w zakresie zwalczania przestępstw na rynku finansowym nie były objęte audytem wewnętrznym, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

Prokurator Krajowy nie prowadził badań w zakresie problematyki przestępczości na rynku finansowym oraz jej zwalczania i zapobiegania, jak również nie współpracował w tym zakresie z jednostkami systemu szkolnictwa wyższego i nauki, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Do dnia 30 czerwca 2024 r. pomiędzy Prokuratorem Krajowym a Przewodniczącym KNF nie doszło do zawarcia porozumienia, o którym mowa w art. 17ca ust. 3 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, określającego zasady współpracy oraz przekazywania dokumentów i informacji, w tym chronionych na podstawie odrębnych ustaw, w zakresie niezbędnym do realizacji ustawowych zadań odpowiednio KNF lub Prokuratury.

Przepisy art. 17ca ust. 1 i 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, w brzmieniu obowiązującym od dnia 29 września 2023 r., stanowią m.in., że Przewodniczący KNF przekazuje Prokuratorowi Krajowemu, a Prokurator Krajowy przekazuje Przewodniczącemu KNF dokumenty i informacje, w tym chronione na podstawie odrębnych ustaw, w zakresie niezbędnym do realizacji ustawowych zadań odpowiednio Prokuratury lub KNF. W art. 17ca ust. 3 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym wskazano, że w celu określenia zasad współpracy oraz przekazywania dokumentów i informacji, w zakresie określonym w ust. 1 i 2, zawierane są odpowiednie porozumienia.

Pomimo upływu ponad 9 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 16 sierpnia 2023 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem rozwoju rynku finansowego oraz ochrony inwestorów na tym rynku uzupełniającej brzmienie art. 17ca ust. 1 i 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym m.in. o Prokuratora Krajowego i Prokuraturę, do 30 czerwca 2024 r. pomiędzy Prokuratorem Krajowym a Przewodniczącym KNF nie doszło do zawarcia porozumienia w zakresie określenia zasad współpracy oraz przekazywania dokumentów i informacji. Zdaniem NIK brak sformalizowanych zasad współpracy oraz przekazywania dokumentów i informacji może zmniejszać efektywność ścigania przestępstw dotyczących nadużyć na rynku finansowym.

Zastępca Dyrektora DPG w wyjaśnieniach z dnia 17 czerwca 2025 r. podał, że *po wystąpieniu przez Prokuratora Krajowego (pismo z 19 grudnia 2024 r.* – w trakcie kontroli NIK*) do Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego z propozycją zawarcia stosownego porozumienia, uzyskano odpowiedź, do której załączono projekt porozumienia przygotowany w UKNF. W treści wskazanej korespondencji podniesiono, że z uwagi na planowaną nowelizację art. 17ca ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, poprzez uzupełnienie katalogu podmiotów, z którymi przez Przewodniczącego KNF są wymieniane dokumenty i informacje oraz zawierane porozumienia, o Ministra Sprawiedliwości oraz Prokuratora Generalnego UKNF wstępnie przyjął, że uzasadnione będzie wcześniejsze zawarcie odpowiednich porozumień na nowej podstawie prawnej z Ministrem Sprawiedliwości i z Prokuratorem Generalnym, a dopiero następnie z Prokuratorem Krajowym. Omawiana nowelizacja art. 17ca ust. 1 i 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym weszła w życie z dniem 19 lutego 2025 r., a od daty tej upłynęło już ponad trzy miesiące, co uznano za czas umożliwiający zawarcie porozumienia z Ministrem Sprawiedliwości - Prokuratorem Generalnym, stąd w dniu 10 czerwca 2025 r. zwrócono się do UKNF o udzielenie informacji, co do możliwości przystąpienia do finalizowania prac zmierzających do zawarcia omawianego porozumienia.*

NIK wskazuje, iż powyższe wyjaśnienia Dyrektora DPG prezentują obieg wymiany dokumentacji pomiędzy Prokuratorem Krajowym a UKNF po okresie objętym kontrolą NIK i nie zmieniają ustalenia, że do końca okresu objętego kontrolą NIK nie zostało zawarte porozumienie w sprawie określenia sposobu przekazywania dokumentów i informacji pomiędzy Prokuratorem Krajowym a Przewodniczącym KNF.

(akta kontroli: tom I str. 314-315, tom IV 3-4)

2. Prokurator Krajowy nie prowadził badań w zakresie problematyki przestępczości na rynku finansowym oraz jej zwalczania i zapobiegania, jak również nie współpracował w tym zakresie z jednostkami systemu szkolnictwa wyższego i nauki, poza wskazaniem przedstawicieli do rady naukowej Instytutu Ekspertyz Ekonomicznych i Finansowych w Łodzi oraz poza działaniami związanymi z monitoringiem tego rodzaju postępowań oraz realizowanym nadzorem. Za wystarczające w tym przedmiocie, w kontekście możliwości podjęcia właściwej reakcji prawno-karnej, w Prokuraturze Krajowej uznano oparcie się o dane i informacje wynikające z gromadzonych danych statystycznych, analizy prowadzonych postępowań oraz ich efektów[39], jak również bieżącą współpracę z przedstawicielami UKNF, a także innymi organami prowadzącymi postępowania przygotowawcze, w szczególności – organami Krajowej Administracji Skarbowej.

Dyrektor DPG wyjaśniając, dlaczego DPG oraz DCI nie prowadziły badań w zakresie problematyki przestępstw na rynku finansowym oraz nie współpracowały w tym zakresie z jednostkami systemu szkolnictwa wyższego

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

i nauki wskazał, że w DCI, w zakresie badań nad problematyką przestępstw na rynku finansowym prowadzono następujące czynności:

- stworzono metodykę prowadzenia tego rodzaju postępowań (cyberprzestepczość powiązana z rynkiem finansowym), jak również przeprowadzono w latach 2022-2024 szereg szkoleń z zakresu metodyki prowadzenia postępowań przygotowawczych w sprawach dotyczących oszustów inwestycyjnych dokonywanych w cyberprzestrzeni. Wskazane metodyki są dostępne dla każdego prokuratora w kraju za pośrednictwem systemu PROK-SYS;
- prokuratorzy pełniący obowiązki w DCI brali udział w cyklicznych, comiesięcznych spotkaniach z przedstawicielami UKNF, których przedmiotem było przeciwdziałanie i analiza oszustw inwestycyjnych na rynku kapitałowym, z każdego spotkania sporządzany był raport, który następnie był przekazywany jego uczestnikom;
- Prokuratura Krajowa objęła patronatem konferencję SEC (safe ecommerce conference), która odbyła się w dniach 25-27 września 2024 r., organizowaną przez podmioty świadczące usługi handlu elektronicznego na terenie kraju.

Zastępca Dyrektora DPG wyjaśnił, że *w Prokuraturze Krajowej podejmowano działania związane ze współpracą z Instytutem Ekspertyz Ekonomicznych i Finansowych (dalej: Instytut), gdyż przedstawiciele prokuratury zostali wskazani i powołani do Rady Naukowej tegoż Instytutu. Do zadań Instytutu należy m.in. prowadzenie badań naukowych oraz prac rozwojowych w zakresie nauk sądowych, a w szczególności w zakresie: ekonomii, finansów, rachunkowości, podatków i ceł, rynków kapitałowych, bankowości i ubezpieczeń, działalności i finansowania przedsiębiorstw, przekształceń własnościowych, cyberprzestępczości gospodarczej.*

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

NIK stwierdza, że Prokurator Krajowy nierzetelnie wykonywał swoje obowiązki określone w art. 3 § 1 pkt 5 ustawy Prawo o prokuraturze. W Prokuraturze Krajowej nie były prowadzone badania w zakresie problematyki przestępczości na rynku finansowym oraz jej zwalczania i zapobiegania. Ponadto Prokurator Krajowy nie zdecydował się na współpracę – poza wskazywaniem kandydatów do rady naukowej Instytutu – z jednostkami systemu szkolnictwa wyższego i nauki w zakresie prowadzenia takich badań.

Brak zaangażowania Prokuratury Krajowej w badania w zakresie zwalczania oraz zapobiegania przestępczości finansowej zdaniem NIK może ograniczać

skuteczność prowadzonych postępowań ze względu na brak dostępu do aktualnych trendów i mechanizmów w zakresie przestępczości finansowej, jak również ogranicza możliwość opracowania nowych skutecznych metod ścigania tego rodzaju przestępstw.

(akta kontroli: tom V str. 119-197)

3. W badanym okresie w Prokuraturze Krajowej przedmiotem audytu wewnętrznego nie były objęte działania na rzecz zwalczania nadużyć na rynku finansowym, co było nierzetelne. Audytem wewnętrznym nie był też objęty Departament do Spraw Przestępczości Gospodarczej, który nadzoruje i koordynuje większość postępowań dotyczących rynku finansowego, co również NIK ocenia jako nierzetelne.

W wyjaśnieniach Dyrektor DPG wskazał, że audyt wewnętrzny zgodnie z art. 283 ust. 1 i 2 ufp przeprowadza się na podstawie rocznego planu audytu wewnętrznego, a w uzasadnionych przypadkach audyt wewnętrzny przeprowadza się poza planem audytu. Plan audytu zawiera m.in. obszary działalności jednostki, w których zostaną przeprowadzone zadania zapewniające[40] w danym roku, o czym stanowi § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 września 2015 roku w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu[41]. Dyrektor DPG poinformował, że *wyznaczając obszary działalności jednostki, w których zostaną przeprowadzone zadania zapewniające w roku następnym, biorąc pod uwagę wynik analiz ryzyka i priorytety kierownika jednostki, w planach audytu wewnętrznego Prokuratury Krajowej nie znalazł się obszar działania jednostki obejmujący działania DPG, w tym obejmujący swoim zakresem działań Prokuratury Krajowej na rzecz zwalczania nadużyć na rynku finansowym.*

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

(akta kontroli: tom III str. 41)

OCENA CZĄSTKOWA

W zakresie innych działań Prokuratury Krajowej na rzecz zwalczania nadużyć, w tym przestępstw na rynku finansowym, NIK ocenia, że nie wszystkie one były podejmowane w sposób rzetelny. W okresie objętym kontrolą Prokuratur Krajowy nie zawarł porozumienia z Przewodniczącym KNF w zakresie określenia zasad współpracy oraz przekazywania dokumentów i informacji niezbędnych do realizacji ustawowych zadań, odpowiednio KNF lub prokuratury. Ponadto Prokurator Krajowy nie prowadził badań w zakresie problematyki przestępczości na rynku finansowym oraz jej zwalczania i zapobiegania. Badań takich Prokurator Krajowy nie prowadził również we współpracy z jednostkami systemu szkolnictwa wyższego i nauki. Działania Prokuratury Krajowej

[40] Zadanie zapewniające - działania podejmowane w celu dostarczenia niezależnej i obiektywnej oceny kontroli zarządczej.

[41] Dz. U. z 2018 r. poz. 506.

w zakresie zwalczania przestępstw dotyczących rynku finansowego nie były objęte audytem wewnętrznym.

IV. Uwaga i wnioski

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

Uwaga

Stwierdzone nieprawidłowości wskazują na potrzebę podjęcia dodatkowych działań, aby wzmocnić skuteczność realizowanej w Prokuraturze Krajowej kontroli zarządczej w obszarze zwalczania przestępstw na rynku finansowym.

Wnioski

Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Podjęcie działań celem opracowania i wdrożenia zasad koordynacji postępowań dotyczących nadużyć na rynku finansowym na poszczególnych szczeblach prokuratury.
2. Zawarcie z Przewodniczącym KNF porozumienia, o którym mowa w art. 17ca ust. 3 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym.
3. Dokonywanie cyklicznych analiz potrzeb kadrowych w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury pod kątem zapewnienia skutecznych działań związanych ze zwalczaniem nadużyć na rynku finansowym.
4. Prowadzenie badań w zakresie problematyki przestępczości na rynku finansowym oraz jej zwalczania i zapobiegania we własnym zakresie oraz przy udziale podmiotów zewnętrznych.
5. Prowadzenie w sposób udokumentowany form zwierzchniego nadzoru służbowego określonych w § 74 pkt 1 i 2 Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone 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 wniosków

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 wniosków pokontrolnych 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/