



SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X KADENCJA

Warszawa, dnia 26 października 2022 r.

Druk nr 824 S

SPRAWOZDANIE

KOMISJI USTAWODAWCZEJ,
KOMISJI PRAW CZŁOWIEKA, PRAWORZĄDNOŚCI I PETYCJI

oraz

KOMISJI BUDŻETU I FINANSÓW PUBLICZNYCH

o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy (druk nr 824)

Marszałek Senatu w dniu 7 października 2022 r. skierował do Komisji Ustawodawczej, Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji oraz Komisji Budżetu i Finansów Publicznych projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy w celu rozpatrzenia go w pierwszym czytaniu.

Komisje na wspólnym posiedzeniu w dniu 26 października 2022 r. rozpatrzyły w pierwszym czytaniu przedstawiony przez wnioskodawców projekt ustawy, wprowadziły do niego poprawki i wnoszą o przyjęcie przez Senat jednolitego, załączonego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw oraz projektu uchwały w sprawie wniesienia do Sejmu tego projektu ustawy.

Zastępca Przewodniczącego Komisji
Budżetu i Finansów Publicznych
(-) Paweł Arndt

Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej
(-) Krzysztof Kwiatkowski

Przewodniczący Komisji
Praw Człowieka, Praworządności i Petycji
(-) Aleksander Pociąg

UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
z dnia
w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy
– Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw.

Jednocześnie upoważnia pana senatora Krzysztofa Kwiatkowskiego do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw¹⁾

Art. 1. W ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2021 r. poz. 53, z późn. zm.²⁾) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) użyte w art. 11 w § 1, w art. 43 w § 1, w art. 206 w § 3 w pkt 2 oraz w art. 242 w § 15, w różnym przypadku, wyrazy „Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej” zastępuje się użytymi w odpowiednim przypadku wyrazami „Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym, Poszkodowanym oraz Pomocy Postpenitencjarnej”;
- 2) tytuł rozdziału VII otrzymuje brzmienie:

„Uczestnictwo społeczeństwa w wykonywaniu orzeczeń, pomoc w społecznej readaptacji skazanych oraz Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym, Poszkodowanym oraz Pomocy Postpenitencjarnej”;
- 2) w art. 43:
 - a) § 2 otrzymuje brzmienie:

„§ 2. Fundusz jest państwowym funduszem celowym ukierunkowanym na pomoc pokrzywdzonym, poszkodowanym i świadkom, przeciwdziałanie przestępczości oraz pomoc postpenitencjarną, którego dysponentem jest Minister Sprawiedliwości, zwany dalej „dysponentem Funduszu”.”,
 - b) w § 8 po pkt 1a dodaje się pkt 1aa w brzmieniu:

„1aa) pomoc osobom fizycznym poszkodowanym działalnością instytucji finansowej w rozumieniu art. 4 pkt 4 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 963 i 1488), udzielaną w formach określonych w pkt 1, przez jednostki zaliczane

¹⁾ Niniejszą ustawą zmienia się ustawy: ustawę z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, ustawę z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, ustawę z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych, ustawę z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, ustawę z dnia 9 kwietnia 2010 r. o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych oraz ustawę z dnia 28 listopada 2014 r. o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka.

²⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2021 r. poz. 472, 1236 i 2054 oraz z 2022 r. poz. 22, 655 i 1855.

do sektora finansów publicznych oraz niezaliczane do sektora finansów publicznych;”;

- c) w § 9 i 10 wyrazy „w § 8 pkt 1, 1b, 1d i 2a–4” zastępuje się wyrazami „w § 8 pkt 1, 1aa, 1b, 1d i 2a–4”;
- d) w § 19 po pkt 1 dodaje się pkt 1a w brzmieniu:
„1a) tryb udzielania pomocy osobom fizycznym poszkodowanym działalnością instytucji finansowej w rozumieniu art. 4 pkt 4 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym.”.

Art. 2. W ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2021 r. poz. 1882, z późn. zm.³⁾) w art. 15ag w ust. 1 w pkt 5 wyrazy „Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej” zastępuje się wyrazami „Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym, Poszkodowanym oraz Pomocy Postpenitencjarnej”.

Art. 3. W ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1138, 1726 i 1855) w art. 43a w § 1–3, w art. 47 w § 1, 2a i 3 oraz w art. 57a w § 2 wyrazy „Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej” zastępuje się wyrazami „Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym, Poszkodowanym oraz Pomocy Postpenitencjarnej”.

Art. 4. W ustawie z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1214 oraz z 2022 r. poz. 655 i 1488) w art. 18g w ust. 1 pkt 5 wyrazy „Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej” zastępuje się wyrazami „Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym, Poszkodowanym oraz Pomocy Postpenitencjarnej”.

Art. 5. W ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2020 r. poz. 2050, z późn. zm.⁴⁾) w art. 70 w ust. 4a wyrazy „Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej” zastępuje się wyrazami „Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym, Poszkodowanym oraz Pomocy Postpenitencjarnej”.

³⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2021 r. poz. 2333, 2447, 2448 oraz z 2022 r. poz. 655, 1115, 1488 i 1855.

⁴⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2021 r. poz. 2469, oraz z 2022 r. poz. 763, 764, 1700, 1812 i 1855.

Art. 6. W ustawie z dnia 9 kwietnia 2010 r. o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2057 oraz z 2022 r. poz. 1855) w art. 16 w ust. 7 wyrazy „Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej” zastępuje się wyrazami „Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym, Poszkodowanym oraz Pomocy Postpenitencjarnej”.

Art. 7. W ustawie z dnia 28 listopada 2014 r. o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka (Dz. U. z 2015 r. poz. 21) w art. 10 w ust. 1 i 2 oraz w art. 11 w ust. 2 w pkt 3 wyrazy „Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej” zastępuje się wyrazami „Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym, Poszkodowanym oraz Pomocy Postpenitencjarnej”.

Art. 8. Przepisy ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, stosuje się również do osób fizycznych poszkodowanych działalnością instytucji finansowej w rozumieniu art. 4 pkt 4 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 963 i 1488), przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.

Art. 9. Z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej, o którym mowa w art. 43 § 1 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu dotychczasowym, staje się Funduszem Pomocy Pokrzywdzonym, Poszkodowanym oraz Pomocy Postpenitencjarnej, o którym mowa w art. 43 § 1 ustawy, o której mowa w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

Art. 10. Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Cel projektowanej ustawy oraz rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być regulowana

Przygotowany projekt zmian legislacyjnych stanowi odpowiedź na mankamenty obecnie obowiązującego prawa w zakresie bezpieczeństwa rynku finansowego, których widocznym przejawem stała się liczna grupa osób poszkodowanych działalnością GetBack S.A.

Szkody majątkowe powstałe na skutek niezrealizowania świadczeń wynikających z nabytych obligacji opiewają na kwotę przekraczającą 2,5 miliarda złotych, zaś liczbę nabywców obligacji emitowanych przez GetBack S.A., którzy nie odzyskali zainwestowanych środków ocenia się na ponad 9 tysięcy osób.

Sprawa „afery GetBack” ma swój początek w 2017 roku, jednakże pod koniec 2020 roku nastąpiła istotna zmiana okoliczności, które uzasadniają w sposób szczególny celowość podjęcia prac legislacyjnych.

W dniu 30 grudnia 2020 r. wydana została decyzja Bankowego Funduszu Gwarancyjnego o przymusowej restrukturyzacji Idea Banku S.A. (następcy prawnego GetBack S.A. od czerwca 2016 r.) i jego przejściu przez Bank Pekao S.A. – z wyłączeniem roszczeń związanych z dystrybucją obligacji GetBack S.A.

Decyzja ta została wydana na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (zwanej dalej „UBankFGw”), które to przepisy mają znaczący wpływ na przebieg postępowań sądowych toczących się z udziałem podmiotów w restrukturyzacji, co przekłada się również na sytuację prawną obligatariuszy GetBack S.A.

Wszczęcie przymusowej restrukturyzacji wobec Idea Banku S.A. spowodowało, iż nie posiada on obecnie majątku wystarczającego na zaspokojenie potencjalnych roszczeń obligatariuszy GetBack S.A.

W Idea Bank S.A. pozostawiono jedynie niewielkie aktywa (ich wartość nie jest znana), z których między innym pokrywane jest wynagrodzenie administratora, a zobowiązania klientów Idea Banku S.A. i obligatariuszy GetBack S.A. związane z dystrybucją przez Idea

Bank S.A. przedmiotowych obligacji GetBack S.A. nie zostały przejęte przez podmiot przejmujący czyli przez Bank Pekao S.A.

Ponadto, zgodnie z art. 135 ust. 1 UBankFGw, postępowanie egzekucyjne lub zabezpieczające skierowane do majątku podmiotu w restrukturyzacji wszczęte przed wszczęciem przymusowej restrukturyzacji podlega umorzeniu. Dodatkowo, mając na uwadze art. 135 ust. 2 UBankFGw, w czasie trwania przymusowej restrukturyzacji w stosunku do podmiotu w restrukturyzacji niedopuszczalne jest wszczęcie postępowania egzekucyjnego i postępowania zabezpieczającego.

Oznacza to, że obligatariusze GetBack S.A. pomimo uzyskania postanowienia sądu w przedmiocie udzielenia zabezpieczenia ich żądań poprzez zajęcie wierzytelności znajdujących się na rachunku bankowym Idea Bank, nie mogą *de facto* powyższego zabezpieczenia zrealizować, a po uzyskaniu prawomocnego korzystnego wyroku zasądającego na ich rzecz zwrot środków, które zainwestowali w obligacje GetBack S.A. nie będą mogli przedmiotowego wyroku wyegzekwować.

Nie bez znaczenia pozostają także postanowienia art. 176 § 2 Kodeksu postępowania cywilnego, zgodnie z którym Sąd zawiesi na wniosek Bankowego Funduszu Gwarancyjnego postępowanie, w którym podmiot w restrukturyzacji – tutaj Idea Bank S.A. – jest stroną. Sąd jest związany takim wnioskiem, więc zawieszenie postępowania następuje obligatoryjnie po jego złożeniu; podjęcie zawieszzonego postępowania następuje również wyłącznie na wniosek BFG.

Analogiczna, równie niekorzystna sytuacja dotyczy obligatariuszy GetBack S.A., którzy nabyli obligacje za pośrednictwem Getin Noble Bank S.A. – bank ten był drugim najczęstszym pośrednikiem w nabywaniu rzeczonych obligacji. Decyzją z dnia 29 września 2022 r. wszczęto przymusową restrukturyzację zagrożonego upadłością Getin Noble Bank S.A. Poszkodowani obligatariusze GetBack S.A. nie będą w stanie odzyskać środków pieniężnych zainwestowanych w obligacje GetBack od banku, który ponosi odpowiedzialność za wprowadzanie konsumentów w błąd co do oferowanego produktu i narażenie ich na stratę 100% zainwestowanych środków.

Powyższe okoliczności mają zasadnicze znaczenie w kontekście projektowanych zmian, bowiem znaczna część obligacji GetBack S.A. została nabyta za pośrednictwem Idea Banku S.A. oraz Getin Noble Bank S.A.

Obecnie, po wydaniu decyzji przez BFG o przymusowej restrukturyzacji Idea Bank S.A. oraz Getin Noble Bank S.A. dochodzenie roszczeń przeciwko owym podmiotom jest znacznie utrudnione, przez co koniecznym staje się kierowanie roszczeń z tytułu nabycia obligacji GetBack S.A. również przeciwko innym odpowiedzialnym podmiotom, a także szukanie innych źródeł uzyskania choćby częściowej rekompensaty strat poniesionych wskutek nabycia obligacji korporacyjnych, których egzekucja okaże się bezskuteczna.

W 2019 r. Najwyższa Izba Kontroli zajęła się badaniem działalności organów i instytucji państwowych oraz podmiotów organizujących rynek finansowy wobec spółki GetBack S.A. podmiotów oferujących jej papiery wartościowe oraz ją audytujących.

W wyniku kontroli NIK stwierdziła, że instytucje państwowe nie zapewniły skutecznej ochrony konsumentów przed niezgodną z prawem działalnością spółki GetBack oraz innych podmiotów oferujących i dystrybuujących jej papiery wartościowe. W informacji o wynikach kontroli wskazano między innymi, że Urząd Komisji Nadzoru Finansowego przez pierwsze 5 lat działalności spółki nie przeprowadził ani jednej kontroli. Dysponując posiadanymi informacjami (przekazywanymi przez samą spółkę) nie zidentyfikował sygnałów wskazujących na nieprawidłowości, w efekcie nie zapewniając należytej ochrony inwestorom nabywającym emitowane przez spółkę papiery wartościowe.

W informacji pokontrolnej NIK wskazała kilka koniecznych kroków, które winny być podjęte w celu zwiększenia ochrony inwestorów na rynku finansowym.

Proponowane w niniejszym projekcie rozwiązania prawne mają odnosić się do tej płaszczyzny działań, która ma na celu pomoc instytucjonalną dla osób poszkodowanych przez podmioty rynku finansowego podlegające nadzorowi sprawowanemu przez Komisję Nadzoru Finansowego.

Projektodawca zauważa, że cel ten mógłby zostać zrealizowany ze środków jednego z istniejących funduszy celowych, który w sposób sprawny i elastyczny, umożliwiłby wydatkowanie środków potrzebnych do kontynuowania postępowań karnych i cywilnych przez poszkodowanych działalnością GetBack S.A. a także na pomoc medyczną, psychologiczną, prawną i materialną ponieważ „poszkodowani ci, jak wskazują badania, w konsekwencji działań spółki GetBack S.A. stali się grupą wykluczoną finansowo, dotkniętą

utrata zaufania do organów administracji publicznej, a także wycofaniem społecznym oraz zaburzeniami zdrowotnymi”¹⁾).

Zdaniem projektodawcy, w obecnej sytuacji prawnej i faktycznej całkowicie zasadne jest wskazanie w ustawie, że pomoc dla poszkodowanych działaniem spółki GetBack mogłaby zostać sfinansowana z Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej, zwanym „Funduszem Sprawiedliwości”, o którym mowa w art. 43 ustawy – Kodeks karny wykonawczy (dalej k.k.kw.).

Fundusz ten, zgodnie z treścią przepisu art. 43 § 2 k.k.w. jest państwowym funduszem celowym ukierunkowanym na pomoc pokrzywdzonym i świadkom, przeciwdziałanie przestępczości oraz pomoc postpenitencjarną, a jego dysponentem jest Minister Sprawiedliwości.

W myśl art. 43 § 8 pkt 1 k.k.w. środki Funduszu są przeznaczane na pomoc osobom pokrzywdzonym przestępstwem oraz osobom im najbliższym, zwłaszcza pomoc medyczną, psychologiczną, rehabilitacyjną, prawną oraz materialną, udzielaną przez jednostki niezaliczane do sektora finansów publicznych i nie działające w celu osiągnięcia zysku, w tym stowarzyszenia, fundacje, organizacje i instytucje.

Środki Funduszu Sprawiedliwości mogą być przeznaczone także na realizację przez jednostki sektora finansów publicznych zadań ustawowych związanych z ochroną interesów osób pokrzywdzonych przestępstwem i świadków, a także wykrywaniem i zapobieganiem przestępczości oraz likwidacją skutków pokrzywdzenia przestępstwem.

Środki Funduszu o czym stanowi art. 43 § 8 pkt 1a Kodeksu karnego wykonawczego mogą być skierowane na realizację zadań ustawowych związanych z ochroną interesów osób pokrzywdzonych przestępstwem i świadków, a także wykrywaniem i zapobieganiem przestępczości oraz likwidacją skutków pokrzywdzenia przestępstwem także przez jednostki sektora finansów publicznych.

Niniejszy projekt ustawy przewiduje stworzenie odrębnego przepisu w art. 43 § 8, oznaczonego jako pkt 1aa, który rozszerzy zakres pomocy udzielanej przez Fundusz Sprawiedliwości na osoby poszkodowane działalnością instytucji finansowych w rozumieniu art. 4 pkt 4 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad

¹⁾ Opinia dr. P. Szczęśniaka „Wzmocnienie bezpieczeństwa rynku finansowego i integralności nadzoru finansowego – propozycje zmian normatywnych” str. 3

systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 963 i 1488), dalej zwaną „ustawą o NM”.

Instytucja finansowa zdefiniowana w ustawie o NM to każda instytucja oraz inny podmiot objęty nadzorem Komisji Nadzoru Finansowego, o którym mowa w ustawie z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 2059). Tym samym w celu skorzystania z projektowanych ułatwień konieczne jest uprzednie ustalenie, czy podmiot, przeciwko któremu skierowane jest powództwo jest instytucją finansową w rozumieniu ustawy o NM, a więc czy objęty został nadzorem Komisji Nadzoru Finansowego.

Konstytucyjna zasada równości nakazuje jednakowe traktowanie podmiotów znajdujących się w takiej samej lub zbliżonej sytuacji. Równe traktowanie oznacza przy tym traktowanie według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących.

W projektowanym rozwiązaniu przyjęto, że skoro prawa i obowiązki są równe dla wszystkich konsumentów pozostających stronami stosunków prawnych z podmiotami rynku finansowego nadzorowanymi przez Komisję Nadzoru Finansowego, to uzasadnia to szeroki krąg osób objętych projektowaną nowelizacją. Należy również mieć na uwadze art. 22¹ Kodeksu cywilnego, który stanowi, że za konsumenta uważa się osobę fizyczną dokonującą z przedsiębiorcą czynności prawnej niezwiązanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową.

Z powodu rozszerzenia katalogu osób uprawnionych do skorzystania z pomocy świadczonej ze środków Funduszu Sprawiedliwości, co istotnie wpływa na status prawny funduszu celowego i zmianę jego ustawowego celu zdecydowano o zmianie jego nazwy poprzez uzupełnienie jej o „poszkodowanych”. Rozwinięcie tego ogólnego sformułowania znajduje się w przepisie materialnym zawartym w art. 43 § 8 pkt 1aa.

W art. 2–7 ustawy zawarto zmiany sześciu ustaw, w celu wprowadzenia zmian będących konsekwencją zmiany nazwy Funduszu. Zmianie ulegną następujące akty prawne:

- ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji,
- ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny,
- ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych,

- ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii,
- ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych oraz
- ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka.

W projektowanym art. 8 zaproponowano rozwiązanie intertemporalne. Przepis ten przesądza, iż pomoc udzielana przez Fundusz Sprawiedliwości na podstawie dodawanych nowelizacją przepisów Kodeksu karnego wykonawczego będzie mogła być udzielana również osobom fizycznym poszkodowanym działalnością instytucji finansowej w rozumieniu art. 4 pkt 4 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 963 i 1488), która miała miejsce przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.

W art. 9 projektu ustawy zawarty został przepis dostosowujący. Jego dodanie stało się koniecznością wynikającą z dokonanej ustawą zmiany (przekształcenia) dotychczasowego Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej w Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym, Poszkodowanym oraz Pomocy Postpenitencjarnej.

Ze względu na wagę projektowanych zmian, proponuje się aby nowe przepisy weszły w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia, o czym przesądza art. 10 projektu ustawy.

2. Konsultacje

Nadesłane w ramach konsultacji opinie i uwagi zostały zamieszczone na senackiej stronie internetowej. Wyniki konsultacji są przedstawione w Ocenie Skutków Regulacji.

3. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Tytuł projektu: <i>ustawa o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw</i>	Data sporządzenia: 2 listopada 2022 r.
Przedstawiciel wnioskodawcy: senator Krzysztof Kwiatkowski	Źródło: inicjatywa komisji senackich
Osoby odpowiedzialne za projekt w Biurze Legislacyjnym: Beata Mandylis, główny legislator, tel. 22 694 93 40 <u>w zakresie OSR:</u> Katarzyna Majewska, główny ekspert, tel. 22 694 92 59	Nr druku: 824, 824 S

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

System finansowy stanowi jeden z podstawowych elementów współczesnej gospodarki rynkowej, którego zadaniem jest umożliwienie rozmieszczania zasobów gospodarczych zarówno w czasie, jak i w przestrzeni, w niepewnym otoczeniu¹. Konsekwencją dynamicznego rozwoju rynku finansowego, oferowania coraz szerszego katalogu usług oraz ich rosnącego skomplikowania jest także wzrost ryzyka wystąpienia nieprawidłowości w funkcjonowaniu tego systemu, co może przejawiać się w formie kryzysu finansowego, czy przestępstw finansowych.

Badania pokazują, że osoby, które zostały pokrzywdzone na skutek przestępstw finansowych, doświadczyły nie tylko strat finansowych, ale również znacznych uszczerbków emocjonalnych. **Oszustwa finansowe wywołują u poszkodowanych silne emocje, mogące przypominać reakcje ofiar innych przestępstw, w tym przestępstw z użyciem przemocy.** Z raportu Fundacji Edukacji Inwestorów FINRA (The FINRA Investor Education Foundation) wynika, że:

- prawie dwie trzecie ofiar przestępstw finansowych doświadczyło w poważnym stopniu co najmniej jednej niefinansowej szkody związanej z przestępstwem – takiej jak silny stres, niepokój, trudności w zasypianiu i depresja;
- ofiary przestępstw finansowych, oprócz utraty znaczących źródeł dochodu i kapitału oraz kosztów związanych ze zdrowiem emocjonalnym i psychicznym, ponoszą znaczne koszty pośrednie związane z utratą płynności finansowej oraz dochodzeniem swoich roszczeń (m.in. koszty prawne);
- około 9% badanych poszkodowanych przestępstwem finansowym ogłosiło upadłość w wyniku oszustwa².

Do podobnych wniosków doszli badacze (E. Głowacka, M. Urbańska) w *Raporcie z badania „Wpływ afery GetBack na stan zdrowia i życia pokrzywdzonych”*. Poszkodowani działalnością GetBack S.A. oprócz strat o charakterze finansowym „stali się grupą wykluczoną finansowo, dotkniętą utratą zaufania do organów administracji publicznej, a także wycofaniem społecznym oraz zaburzeniami zdrowotnymi”³.

Problem z niewypłacalnością firmy GetBack S.A. to jedno z największych i najgłośniejszych wydarzeń na rynku finansowym w Polsce w ostatnich latach. Stowarzyszenie Poszkodowanych Obligatariuszy GetBack oszacowało, że szkody majątkowe powstałe na skutek niezrealizowania świadczeń wynikających z nabytych obligacji emitowanych przez Spółkę w skali kraju sięgają nawet 2,5 mld zł⁴. „Liczbę nabywców obligacji, którzy nie odzyskają zainwestowanych środków, ocenia się na ponad 9 tys. osób.”⁵

Co więcej: w wyniku wydania decyzji Bankowego Funduszu Gwarancyjnego o przymusowej restrukturyzacji Idea Bank S.A. (następcy prawnego GetBack S.A.) i jego przejęciu przez Bank Pekao S.A., z wyłączeniem jednakże roszczeń związanych z dystrybucją obligacji GetBack S.A., oraz w obliczu grożącej upadłości Getin Noble Bank S.A. (banku, który był drugim – pod względem liczby zawieranych umów – pośrednikiem w nabywaniu rzeczonych obligacji), dochodzenie roszczeń przez poszkodowanych jest znacznie utrudnione, co dodatkowo może pogłębiać straty emocjonalne i koszty finansowe ponoszone przez poszkodowanych obligatariuszy spółki GetBack.

¹ R. C. Merton, *Operation and Regulation in Financial Intermediation. A Functional Perspective*, 1993, s. 17–68.

² The Financial Industry Regulatory Authority (FINRA) Investor Education Foundation and the National Center for Victims of Crime, *Taking Action An Advocate’s Guide to Assisting Victims of Financial Fraud*, on-line: <https://www.finrafoundation.org/networks-we-strengthen/fighting-fraud> [dostęp: 29.09.2022 r.], 2018

³ P. Szczyński, *Wzmocnienie bezpieczeństwa rynku finansowego i integralności nadzoru finansowego – propozycje zmian normatywnych*, 2022

⁴ BUSINESS INSIDER, *Na rynku audytorskim szykuje się trzęsienie ziemi w związku z aferą GetBack*, on-line: <https://businessinsider.com.pl/biznes/afera-getback-audytorski-spolki-ma-zostac-ukarany/rqcm7bk> [dostęp: 04.10.2022 r.]

⁵ Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. Działalność organów i instytucji państwowych oraz podmiotów organizujących rynek finansowy wobec spółki GetBack S.A., podmiotów oferujących jej papiery wartościowe oraz ją audytujących*, 2019

W obecnym stanie prawnym **pomoc pokrzywdzonym i świadkom**, przeciwdziałanie przestępczości oraz pomoc postpenitencjarna są finansowane **ze środków Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej**, zwanego również Funduszem Sprawiedliwości (art. 43 ustawy – *Kodeks karny wykonawczy*). Fundusz ten jest państwowym funduszem celowym, którego dysponentem jest Minister Sprawiedliwości. Pomoc osobom pokrzywdzonym przestępstwem oraz osobom im najbliższym obejmuje zwłaszcza pomoc medyczną, psychologiczną, rehabilitacyjną, prawną oraz materialną, udzielaną zarówno przez jednostki, które nie są zaliczane do sektora finansów publicznych i które nie działają w celu osiągnięcia zysku (stowarzyszenia, fundacje, organizacje i instytucje), jak i przez jednostki zaliczane do sektora finansów publicznych. Środki Funduszu Sprawiedliwości mogą być przeznaczane ponadto na realizację przez jednostki sektora finansów publicznych zadań ustawowych związanych z ochroną interesów osób pokrzywdzonych przestępstwem i świadków, a także wykrywaniem i zapobieganiem przestępczości oraz likwidacją skutków pokrzywdzenia przestępstwem. Niemniej w aktualnym stanie prawnym **zadania Funduszu nie obejmują udzielania pomocy osobom poszkodowanym działalnością podmiotów rynku finansowego podlegających nadzorowi Komisji Nadzoru Finansowego**.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt.

Rekomendowanym rozwiązaniem jest objęcie osób fizycznych poszkodowanych działalnością instytucji finansowej w rozumieniu art. 4 pkt 4 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. *o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym* (Dz. U. z 2022 r. poz. 963 i 1488), zwanej dalej „instytucją finansową”, pomocą ze środków Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej, udzielaną w formie pomocy medycznej, psychologicznej, rehabilitacyjnej, prawnej oraz materialnej. W konsekwencji proponuje się również przekształcenie Funduszu w „Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym, Poszkodowanym oraz Pomocy Postpenitencjarnej”.

Projekt zakłada, że powyższe rozwiązanie będzie miało zastosowanie także do osób fizycznych poszkodowanych działalnością instytucji finansowej, która miała miejsce przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy.

Oczekiwany efektem regulacji będzie stworzenie ram dla udzielania pomocy instytucjonalnej osobom fizycznym poszkodowanym przez instytucję finansową, analogicznej do pomocy, do której uprawnione są osoby pokrzywdzone przestępstwem.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

W wielu krajach UE i OECD ofiarom przestępstw finansowych – podobnie jak ofiarom innego rodzaju przestępstw – oferowana jest bezpłatna pomoc prawna i psychologiczna, udzielana m.in. przez organizacje non-profit. Przykładowo świadczeniem takiej pomocy w Wielkiej Brytanii zajmują się m.in. Victim Support, The Samaritans oraz Age UK⁶, zaś w Stanach Zjednoczonych – The FINRA Foundation⁷.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt.

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Osoby fizyczne poszkodowane działalnością instytucji finansowej	Liczba poszkodowanych znacząco wzrasta w przypadku wystąpienia poważnego zaburzenia na rynku finansowym, np. szacuje się, że tylko w tzw. aferze GetBack S.A. poszkodowanych zostało około 9 tys. osób	NIK ⁸	Możliwość uzyskania pomocy z Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym, Poszkodowanym oraz Pomocy Postpenitencjarnej (udzielanej w formie pomocy medycznej, psychologicznej, rehabilitacyjnej, prawnej oraz materialnej).
Minister Sprawiedliwości (jako dysponent Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym, Poszkodowanym oraz Pomocy Postpenitencjarnej)			Nalożenie na Fundusz dodatkowego zadania polegającego na objęciu pomocą również osób fizycznych poszkodowanych działalnością instytucji finansowej.

⁶ Citizens Advice (the National Association of Citizens Advice Bureaux), *Get emotional support if you've been scammed*, on-line: <https://www.citizensadvice.org.uk/consumer/scams/get-help-dealing-with-the-effects-of-scams/> [dostęp: 05.10.2022 r.]

⁷ The FINRA Investor Education Foundation's, *The People We Help*, on-line: <https://www.finrafoundation.org/people-we-help> [dostęp: 05.10.2022 r.]

⁸ NIK, *op. cit.*

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji.

W dniu 7 października 2022 r. projekt ustawy został przesłany do zaopiniowania Ministrowi Sprawiedliwości, Komisji Nadzoru Finansowego, Krajowej Radzie Sądownictwa, Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, Prokuraturze Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Rzecznikowi Finansowemu, Rzecznikowi Praw Obywatelskich, Sądowi Najwyższemu, Urzędowi Ochrony Konkurencji i Konsumentów, I Zastępcy Prokuratora Generalnego Prokuratorowi Krajowemu, Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu, Federacji Konsumentów, Krajowej Radzie Komorniczej, Krajowej Radzie Radców Prawnych, Krajowej Spółdzielczej Kasie Oszczędnościowo-Kredytowej, Stowarzyszeniu Konsumentów Polskich, Stowarzyszeniu Prokuratorów „Lex super omnia”, Stowarzyszeniu Sędziów Polskich „IUSTITIA”, Stowarzyszeniu Sędziów THEMIS, Naczelnej Radzie Adwokackiej, Związkowi Banków Polskich. Termin nadsyłania opinii ustalono na dzień 21 października 2022 r.

Zdaniem **Ministra Sprawiedliwości (MS)** „projektowane rozwiązanie budzi szereg wątpliwości i w istotny sposób zmienia podstawowy cel i zakres działalności Funduszu Sprawiedliwości w postaci pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem”. W opinii MS wątpliwości interpretacyjne budzi użycie w projekcie ustawy pojęć „osoby poszkodowanej” oraz „podmiotów rynku finansowego nadzorowanych przez Komisję Nadzoru Finansowego”. Przyjęcie szerokiej definicji obu powyższych pojęć pozostaje w sprzeczności z pozostałymi przepisami regulującymi działalność Funduszu Sprawiedliwości oraz może stwarzać ryzyko nieprawidłowego wydatkowania środków publicznych. Minister wskazał także na potrzebę wprowadzenia dalszych zmian wynikających z zaproponowanej nowelizacji, m.in. w zakresie § 8, 9, 10 i 19 artykułu 43 k.k.w. oraz zmiany nazwy Funduszu (z uwagi na to, że „rozszerzenie katalogu osób uprawnionych do skorzystania z pomocy Funduszu Sprawiedliwości [...] w sposób istotny ingeruje w status prawny funduszu celowego, przez zmianę jego ustawowego celu”).

Ponadto MS wskazał, że osoby pokrzywdzone przestępstwami o charakterze finansowym już obecnie mają dostęp do pomocy ze strony Funduszu Sprawiedliwości. Jak poinformował MS, „[z] danych z wykazów osób, którym udzielono pomocy ze środków Funduszu Sprawiedliwości za okres od stycznia do sierpnia 2022 r. wynika, że kategoria przestępstwa związana z oszustwem jest na piątym miejscu wśród najczęściej występujących, jeśli chodzi o rodzaje spraw, z którymi pokrzywdzeni zgłaszają się do ośrodków”. W okresie od stycznia do sierpnia 2022 r. z pomocy w placówkach finansowanych ze środków Funduszu Sprawiedliwości skorzystało 1 624 osób pokrzywdzonych przestępstwem oszustwa.

Komisja Nadzoru Finansowego poinformowała, iż nie dysponuje danymi w zakresie liczby osób poszkodowanych przez podmioty rynku finansowego podlegające nadzorowi Komisji Nadzoru Finansowego w ostatnich 10 latach w Polsce.

Naczelny Sąd Administracyjny nie zgłosił uwag do projektu.

Rzecznik Finansowy zasugerował wprowadzenie do projektu poprawek natury legislacyjnej w zakresie stosowanej w projektowanej ustawie terminologii (m.in. „osoba poszkodowana”, „poszkodowany”, „podmioty rynku finansowego”).

Rzecznik Praw Obywatelskich nie zgłosił uwag do projektu.

W opinii **Sądu Najwyższego (SN)** projektowane rozwiązania nie zasługują na aprobatę. Zdaniem SN udzielanie pomocy osobom poszkodowanym działalnością podmiotów rynku finansowego w ramach zadań finansowanych ze środków Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym i Pomocy Postpenitencjarnej nie wydaje się zasadne. Zawarcie projektowanej regulacji w ramach prawa karnego wykonawczego prowadzić będzie do naruszenia zasady jednorodności przedmiotowej ustawy – *Kodeks karny wykonawczy*. Projektowane regulacje wykraczają również poza zakres podmiotowy tej ustawy. SN proponuje rozważenie objęcia rozwiązań mających na celu udzielenie pomocy osobom poszkodowanym działalnością podmiotów rynku finansowego podlegających nadzorowi Komisji Nadzoru Finansowego zakresem ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. *o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym* (np. poprzez poszerzenie zakresu zadań Funduszu Edukacji Finansowej lub utworzenie w ramach tej ustawy odrębnego funduszu celowego), bądź ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. *o obrocie instrumentami finansowymi*.

Na wspólnym posiedzeniu w dniu 26 października 2022 r. Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, Komisja Budżetu i Finansów Publicznych, oraz Komisja Ustawodawcza rozpatrzyły projekt i przyjęły go wraz z poprawkami redakcyjnymi, konsumującymi większość uwag Ministra Sprawiedliwości oraz Rzecznika Finansowego.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych.

(ceny stałe z 2022 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0-10)
Dochody ogółem	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Budżet państwa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
JST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Wydatki ogółem	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Budżet państwa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
JST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Saldo ogółem	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Budżet państwa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
JST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Źródła finansowania:	Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej (Fundusz Sprawiedliwości)											
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	<p>Projektowana regulacja będzie miała wpływ na Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej (Fundusz Sprawiedliwości), w związku z tym, że zakłada nałożenie na ten Fundusz dodatkowego zadania polegającego na finansowaniu pomocy osobom fizycznym poszkodowanym działalnością instytucji finansowej. Fundusz Sprawiedliwości jest państwowym funduszem celowym, którego dysponentem jest Minister Sprawiedliwości.</p> <p>W celu stwierdzenia, czy Fundusz Sprawiedliwości będzie dysponował wystarczającymi środkami na sfinansowanie nowego zadania oraz ilu osobom poszkodowanym działalnością instytucji finansowej będzie można udzielić pomocy w ramach tych środków, dokonano analizy informacji o wykonaniu planu finansowego tego Funduszu w latach 2018–2021, zawartych w <u> sprawozdaniach z wykonania budżetu państwa (w zał. nr 13 „Państwowe fundusze celowe” – Tab. 12 „Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej”)</u> dotyczących wskazanego okresu.</p> <p>1. Na podstawie przeprowadzonej analizy można stwierdzić, że:</p> <ul style="list-style-type: none"> w analizowanym okresie na stanie Funduszu Sprawiedliwości na koniec roku były wykazywane środki pieniężne w wysokości od kilkudziesięciu do kilkuset mln zł (w 2018 r. – około 191 mln zł, w 2019 r. – około 119 mln zł, w 2020 r. – około 25 mln zł, w 2021 r. – 96 mln zł) oraz należności w wysokości od około 215 do około 254 mln zł; środki przeznaczone na realizację dotychczasowych zadań wynikających z ustawy tworzącej fundusz celowy w ujęciu kwotowym – <u>wg sprawozdania z realizacji ustawy budżetowej</u> – wynosiły w latach 2018–2020 (bez uwzględnienia wydatków związanych z „Programem modernizacji Służby Więziennej w latach 2017-2020”) kolejno 101 mln zł, 120 mln zł i 83 mln zł, zaś w 2021 r. 56 mln zł i stanowiły od 18 do 47% łącznych kosztów Funduszu (w 2018 r. – 40%, w 2019 r. – 47%, w 2020 r. – 40%, w 2021 r. – 18%). <p>Pogłębioną analizę struktury kosztów oraz stanu Funduszu Sprawiedliwości przedstawiono w załączniku do OSR.</p> <p>2. Zgodnie z informacjami przedstawionymi przez Ministra Sprawiedliwości⁹ dysponent Fundusz zobligowany jest zapewnić środki na koniec roku pozwalające na wypłatę z tytułu umów na kolejny rok (co najmniej w wysokości pierwszej transzy, która jest płatna do 15 stycznia). Wprowadza się zatem ograniczenie, że w celu zachowania płynności finansowej Funduszu, na jego stanie na początek roku pozostaje kwota w wysokości $\frac{1}{12}$ kosztów ogółem z poprzedniego roku.</p>											

⁹ Pismo Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 października 2022 r. nr DLPK-I.070.51.2022

Przy uwzględnieniu powyższego ograniczenia „wolne” środki pieniężne w analizowanym okresie (bez uwzględnienia należności i przychodów, które dodatkowo zasilają Fundusz w pierwszym miesiącu roku), z których można by sfinansować dodatkowe zadanie, wyniosłyby od około 70 do 160 mln zł; z wyjątkiem roku 2020, w którym wysokość środków pieniężnych nie byłaby wystarczająca do pokrycia $\frac{1}{12}$ kosztów.

3. Dodatkowo przyjmuje się założenie, że średnia wysokość udzielonej pomocy w przeliczeniu na 1 osobę – wg danych MS – wynosi około 2 tys. zł¹⁰. Biorąc pod uwagę powyższe dane i założenia, można wnioskować, że kwota „wolnych” środków, o których mowa w pkt 2, pozwoliłaby na sfinansowanie pomocy dla 35–80 tys. osób poszkodowanych działalnością instytucji finansowej.

Należy mieć na uwadze, że liczba poszkodowanych działalnością instytucji finansowej znacząco wzrasta w przypadku wystąpienia poważnego zaburzenia na rynku finansowym. Szacuje się, że w tzw. aferze GetBack S.A., która jest jednym z największych i najgłośniejszych wydarzeń na rynku finansowym w Polsce w ostatnich latach, poszkodowanych zostało około 9 tys. osób. Koszt udzielenia pomocy tej grupie poszkodowanych – przy uwzględnieniu ww. zał. – wyniosłby około 18 mln zł.

Wnioski końcowe:

W związku z tym, że nieznana jest liczba osób poszkodowanych działalnością instytucji finansowej (takimi danymi nie dysponuje ani Komisja Nadzoru Finansowego, ani nie są one publikowane w odpowiednim układzie przez Komendę Główną Policji), **oszacowanie dodatkowych wydatków Funduszu Sprawiedliwości** w związku z objęciem pomocą osób fizycznych poszkodowanych działalnością instytucji finansowej **nie jest możliwe**. Wydaje się jednak, że w normalnych warunkach funkcjonowania rynku, gdy liczba osób poszkodowanych działalnością instytucji finansowej kształtuje się na znacznie niższym poziomie niż w przypadku zdarzeń nadzwyczajnych, takich jak tzw. afera GetBack, **środki, którymi dysponuje Fundusz powinny być wystarczające na sfinansowanie nowego zadania**, bez konieczności zmiany dochodów i wydatków sektora finansów publicznych.

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe.

		Skutki						
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2022 r.)	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	bd	bd	bd	bd	bd	bd	bd
	duże przedsiębiorstwa	0	0	0	0	0	0	0
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	0	0	0	0	0	0	0
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń		<p>Projektowana regulacja nie będzie miała wpływu na funkcjonowanie przedsiębiorstw, w tym klasyfikowanych w sektorze mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw.</p> <p>Projektowana regulacja będzie miała pozytywny wpływ na obywateli poszkodowanych działalnością instytucji finansowej, oferując im pomoc (udzielaną w formie pomocy medycznej, psychologicznej, rehabilitacyjnej, prawnej oraz materialnej) finansowaną ze środków Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym, Poszkodowanym oraz Pomocy Postpenitencjarnej.</p>						

¹⁰ Z informacji przekazanych przez MS (pismo z dnia 25 października 2022 r. nr DLPK-I.070.51.2022) wynika, że kwoty zawartych umów na realizację Programów Pomocy Osobom Pokrzywdzonym Przepiętstwem w latach 2018–2022 wynosiły: 25,3 mln zł w 2018 r., 75,8 mln zł w 2019 r., 84,4 mln zł w 2020 r., 90,9 mln zł w 2021 r. oraz 94,1 mln zł w 2022 r. W ramach ww. programów pomocy udzielono w 2018 r. 9,2 tys. osób, w 2019 r. – 42,8 tys. osób, w 2020 r. – 51 tys. osób, w 2021 r. – 47,7 tys. osób oraz w 2022 r. (od stycznia do sierpnia) – 50,5 tys. osób. Zatem średnia kwota udzielonej w latach 2018–2021 pomocy w przeliczeniu na 1 osobę wyniosła około 2 tys. zł.

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

nie dotyczy

9. Wpływ na rynek pracy.

Brak wpływu.

10. Wpływ na pozostałe obszary.

środowisko naturalne
 sytuacja i rozwój regionalny
 inne:

demografia
 mienie państwowe

informatyzacja
 zdrowie

Omówienie wpływu

Brak wpływu.

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Projektowana ustawa wejdzie w życie

12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Projektowana ustawa powinna podlegać ewaluacji po upływie pięciu lat jej obowiązywania. OSR *ex post* powinna ukazać skalę pomocy finansowej udzielonej osobom poszkodowanym, tj. wpływ na stan środków Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym, Poszkodowanym oraz Pomocy Postpenitencjarnej oraz wpływ na przewyższanie strat niematerialnych, których doznały osoby fizyczne poszkodowane działalnością instytucji finansowej.

13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.).

Analiza informacji o wykonaniu planu finansowego Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej w latach 2018–2021.

**Analiza informacji o wykonaniu planu finansowego Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym
oraz Pomocy Postpenitencjarnej w latach 2018–2021**

W celu stwierdzenia, czy Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej dysponuje wystarczającymi środkami na sfinansowanie dodatkowego zadania, dokonano analizy informacji o wykonaniu planu finansowego tego Funduszu (zwanego dalej „Funduszem”) w latach 2018–2021, zawartych w sprawozdaniach z wykonania budżetu państwa w zał. nr 13 „Państwowe fundusze celowe” – Tab. 12 „Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej” (przedstawionych w Tabeli nr 1).

Tabela 1. Wykonanie planu finansowego Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej w latach 2018–2021
w tys. zł:

Rok	2018	2019	2020	2021
	wykonanie budżetu	wykonanie budżetu	wykonanie budżetu	wykonanie budżetu
Zadania wynikające z ustawy tworzącej fundusz celowy	147 431	214 787	141 347	56 148
Udzielanie pomocy osobom pozbawionym wolności, zwalnianym z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz członkom ich rodzin	13 295	16 521	15 624	18 739
Udzielanie pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem, pomoc świadkom łącznie z przeciwdziałaniem przyczynom przestępczości	88 079	103 298	67 555	37 409
Sfinansowanie wydatków związanych z „Programem modernizacji Służby Więziennej w latach 2017-2020”	46 058	94 968	58 168	
<i>Wydatki na zadania wynikające z ustawy (bez uwzględnienia „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017-2020”) jako % kosztów ogółem</i>	<i>40%</i>	<i>47%</i>	<i>40%</i>	<i>18%</i>
Stan na początek roku	607 665	567 354	480 686	444 673
środki pieniężne	284 007	191 186	119 390	24 738
należności	322 611	215 200	241 437	230 484
zobowiązania	21	238	263	2 231
pozostałe środki obrotowe	1 068	161 206	120 122	191 681
Przychody	325 371	367 336	318 390	376 726
odsetki	2 654	2 275	747	161
orzeczone przez sądy nawiazki oraz świadczenia pieniężne	297 328	310 618	296 203	344 462
potrącenia z wynagrodzeń za pracę skazanych	22 446	24 500	16 767	23 142
inne przychody (m.in. wykonanie kar dyscyplinarnych), spadki, zapisy i darowizny, dotacje, zbiórki		1 389	1 109	1 667
inne zwiększenia	267	28 547	3 564	7 295
Koszty	365 682	454 004	354 404	319 473
dotacje na realizację zadań bieżących związanych ze zmniejszeniem lub zapobieganiem negatywnym skutkom pokrzywdzenia przestępstwami oraz przeciwdziałanie przestępczości w szczególności na rozwój systemu pomocy pokrzywdzonym przestępstwem	86 872	62 379	39 620	26 887
świadczenia wypłacane w ramach pomocy postpenitencjarnej	8 386	8 918	9 122	9 657

<i>dotacje na realizację zadań bieżących i świadczenia wypłacane w ramach pomocy jako % kosztów ogółem</i>	26,0%	15,7%	13,8%	11,4%
koszty własne, na które składają się m.in. wynagrodzenia bezosobowe wraz z pochodnymi, utrzymanie systemu informatycznego do obsługi wniosków, przeprowadzanie akcji edukacyjnych, badań i analiz efektywności systemu pomocy pokrzywdzonym, upowszechnianie wiedzy na temat praw osób pokrzywdzonych	8 168	48 325	245 250	14 562
w tym inne zmniejszenia			213 057	
<i>koszty własne jako % kosztów ogółem</i>	2,2%	10,6%	69,2%	4,6%
koszty inwestycyjne, w tym dotacje inwestycyjne związane z kontynuacją i budową nowych centrów rehabilitacyjnych dla pokrzywdzonych przestępstwem	46 058	95 166	60 412	5 043
pozostałe koszty, w tym umorzenia i odpisy z tytułu należek i świadczeń pieniężnych oraz odpisy aktualizujące należności				65 328
inne zmniejszenia	216 198	239 216		55 602
Stan na koniec roku	567 354	480 686	444 673	501 925
środki pieniężne	191 186	119 390	24 738	96 104
należności	215 200	241 437	230 484	253 627
zobowiązania	238	263	2 231	271
pozostałe środki obrotowe	161 206	120 122	191 681	152 464

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji o wykonaniu planu finansowego Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej w latach 2018–2021, zawartych w sprawozdaniach z wykonania budżetu państwa dotyczących wskazanego okresu.

Stan Funduszu na początek roku w okresie objętym analizą wynosił około 608 mln zł w 2018 r., około 567 mln zł w 2019 r., około 481 mln zł w 2020 r. i około 445 mln zł w 2021 r., z czego około połowę stanowiły należności (w 2018 r. – około 323 mln zł, w 2019 r. – około 215 mln zł, w 2020 r. – około 241 mln zł, w 2021 r. – 230 mln zł), a od 6 do 47 % w zależności od roku środki pieniężne (w 2018 r. – około 284 mln zł, w 2019 r. – około 191 mln zł, w 2020 r. – około 119 mln zł, w 2021 r. – 25 mln zł).

Przychody Funduszu wynosiły około 325 mln zł w 2018 r., około 367 mln zł w 2019 r., około 318 mln zł w 2020 r. i około 377 mln zł w 2021 r. Głównymi przychodami Funduszu w analizowanym okresie były środki pieniężne pochodzące z orzeczonych przez sądy należek i świadczeń pieniężnych (w 2018 r. – około 297 mln zł, w 2019 r. – około 311 mln zł, w 2020 r. – około 296 mln zł, w 2021 r. – 344 mln zł), potrąceń w wysokości 7% z wynagrodzeń za pracę skazanych (w 2018 r. – około 22 mln zł, w 2019 r. – około 25 mln zł, w 2020 r. – około 17 mln zł, w 2021 r. – 23 mln zł) oraz „innych zwiększeń” (w 2019 r. – około 29 mln zł, w 2020 r. – około 4 mln zł, w 2021 r. – około 7 mln zł).

Koszty Funduszu w latach 2018–2021 wynosiły kolejno około 366 mln zł w 2018 r., około 454 mln zł w 2019 r., około 354 mln zł w 2020 r. i około 319 mln zł w 2021 r. Najistotniejszą kwotowo kategorią kosztów Funduszu była pozycja „inne zmniejszenia”, która stanowiła od 17 do 60% kosztów ogółem (w 2018 r. – 59%, w 2019 – 53%, w 2020 r. – 60%, w 2021 r. – 17%). Koszty ujęte w pozycji „dotacje na realizację zadań bieżących związanych ze zmniejszeniem lub zapobieganiem negatywnym skutkom pokrzywdzenia przestępstwami oraz przeciwdziałanie przestępczości w szczególności na rozwój systemu pomocy pokrzywdzonym przestępstwem” oraz „świadczenia wypłacane w ramach pomocy postpenitencjarnej” stanowiły od 11 do 26% kosztów Funduszu (w 2018 r. – 26%, w 2019 r. – 16%, w 2020 r. – 14%, w 2021 r. – 11%). Koszty własne, na które składają się m.in. wynagrodzenia bezosobowe wraz z pochodnymi, utrzymanie systemu informatycznego do obsługi wniosków, przeprowadzanie akcji edukacyjnych, badań i analiz efektywności systemu pomocy pokrzywdzonym, upowszechnianie wiedzy na temat praw osób pokrzywdzonych stanowią około kilku procent kosztów ogółem Funduszu (w 2018 r. – 2%, w 2019 – 11%, w 2021 r. – 5%); wyjątkiem był rok 2020, w którym koszty własne stanowiły prawie 70% kosztów ogółem, co może wynikać z ujęcia w omawianym roku w kosztach własnych Funduszu pozycji „inne zmniejszenia”. Pozycja „inne zmniejszenia” wykazywana w latach 2018, 2019 i 2021 jako odrębna kategoria kosztów.

Stan Funduszu na koniec roku w okresie objętym analizą wynosił około 567 mln zł w 2018 r., około 481 mln zł w 2019 r., około 445 mln zł w 2020 r. i około 502 mln zł w 2021 r., z czego podobnie jak w stanie na początek roku około połowę stanowiły należności (kwotowo wynosiły one w 2018 r. – około 215 mln zł, w 2019 r. – około 241 mln zł, w 2020 r. – około 230 mln zł, w 2021 r. – 253 mln zł), a od 6 do 34 % – niewykorzystane środki pieniężne (w 2018 r. – około 191 mln zł, w 2019 r. – około 119 mln zł, w 2020 r. – około 25 mln zł, w 2021 r. – 96 mln zł).

Zgodnie z informacjami zawartymi w sprawozdaniach z wykonania budżetu państwa (Tab. 12 Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej), środki przeznaczone na realizację zadań wynikających z ustawy tworzącej fundusz celowy (tj. udzielanie pomocy osobom pozbawionym wolności, zwalnianym z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz członkom ich rodzin oraz udzielanie pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem, pomoc świadkom łącznie z przeciwdziałaniem przyczynom przestępczości, a w latach 2018–2020 również finansowanie wydatków związanych z „Programem modernizacji Służby Więziennej w latach 2017-2020”) stanowiły od 18 do 47% łącznych kosztów Funduszu (w 2018 r. – 40%, w 2019 r. – 47%, w 2020 r. – 40%, w 2021 r. – 18%).