



# Ministerstwo Sprawiedliwości

---

Podsekretarz Stanu

DLPK-I.070.51.2022

dot. BPS.DKS.KU.0401.24.2022

Warszawa, 25 października 2022 r.

**Pan**

**Krzysztof Kwiatkowski**

**Przewodniczący**

**Komisji Ustawodawczej**

**Senatu Rzeczypospolitej Polskiej**

*Szanowny Panie Przewodniczący,*

w odpowiedzi na pisma z dnia 7 i 12 października 2022 r., dotyczące opinii do *projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy* (druk senacki nr 824), uprzejmie przedstawiam, co następuje.

Komisja Ustawodawcza Senatu RP przedstawiła inicjatywę ustawodawczą w zakresie *projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy* (druk senacki nr 824). Projekt zakłada zmianę art. 43 § 2 k.k.w. przez rozszerzenie katalogu beneficjentów pomocy świadczonej ze środków Funduszu Sprawiedliwości na osoby poszkodowane oraz dodanie w art. 43 § 8 k.k.w. pkt 1aa wskazującego, że środki Funduszu Sprawiedliwości są przeznaczone na pomoc, o której mowa w art. 48 § 8 pkt 1 k.k.w. (zwłaszcza pomoc medyczną, psychologiczną, rehabilitacyjną, prawną oraz materialną), udzielaną przez

jednostki zaliczane do sektora finansów publicznych oraz niezaliczane do sektora finansów publicznych, osobom poszkodowanym działalnością podmiotów rynku finansowego podlegających nadzorowi Komisji Nadzoru Finansowego.

W uzasadnieniu projektu wskazano, że 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. Proponowane w projekcie rozwiązania prawne mają odnosić się do płaszczyzny działań wskazanych w informacji Najwyższej Izby Kontroli, która ma na celu pomoc instytucjonalną dla osób poszkodowanych przez podmioty rynku finansowego podlegające nadzorowi sprawowanemu przez Komisję Nadzoru Finansowego. Projektodawca wskazał, 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 utratą zaufania do organów administracji publicznej, a także wycofaniem społecznym oraz zaburzeniami zdrowotnymi”. 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 Funduszem Sprawiedliwości.

Odnosząc się do przedstawionej propozycji legislacyjnej należy wskazać, że projektowane rozwiązanie budzi szereg wątpliwości i w istotny sposób zmienia podstawowy cel i zakres działalności Funduszu Sprawiedliwości w postaci pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem.

Użyte w projektowanych przepisach pojęcie osoby poszkodowanej, występujące na gruncie prawa cywilnego, oznacza osobę, której prawa zostały naruszone lub zagrożone przez niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania (odpowiedzialność kontraktowa) albo przez czyny niedozwolone, będące czynami

i innymi zdarzeniami, które wyrządziły szkodę (odpowiedzialność deliktowa). Odpowiedzialność cywilna, w kontekście statusu osoby poszkodowanej, może zachodzić (i bardzo często zachodzi) również pomimo braku podstaw do stwierdzenia popełnienia przestępstwa. Uwzględniając tak szeroki zakres semantyczny, przyjęcie precyzyjnych wytycznych w zakresie ustalenia katalogu uprawnionych beneficjentów jawi się jako niemożliwe, a w konsekwencji stawiające wspomnianą kategorię beneficjentów jako uprzywilejowaną względem osób pokrzywdzonych, których definicja legalna jest wąska i obejmuje osoby, których dobro prawne zostało bezpośrednio naruszone lub zagrożone przez przestępstwo (art. 49 § 1 k.p.k.). Dodatkowo projektowane zapisy, przez wskazanie pojęcia pokrzywdzonego w szerokim ujęciu, nie ograniczają projektowanej instytucji wyłącznie do osób fizycznych, lecz obejmują także osoby prawne, które doznały szkody działalnością podmiotów rynku finansowego podlegających nadzorowi Komisji Nadzoru Finansowego. Pozostaje to w sprzeczności z pozostałymi obowiązującymi przepisami regulującymi działalność Funduszu Sprawiedliwości.

Nieprecyzyjny i budzący wątpliwości interpretacyjne jest również zapis wskazujący, że pomoc ze środków Funduszu Sprawiedliwości ma być udzielana osobom poszkodowanym działalnością podmiotów rynku finansowego podlegających nadzorowi Komisji Nadzoru Finansowego. Komisja ta sprawuje nadzór nad szeroką kategorią podmiotów, między innymi sektorem bankowym, rynkiem kapitałowym, ubezpieczeniowym, emerytalnym, instytucjami płatniczymi i biurami usług płatniczych, instytucjami pieniądza elektronicznego oraz sektorem kas spółdzielczych. Jednocześnie zakres ten w sposób istotny ewoluuje, wobec czego ustalenie zamkniętego katalogu podmiotów nie jest możliwe.

Nie bez znaczenia pozostaje fakt, że w przeciwieństwie do osób pokrzywdzonych przestępstwem, w sytuacji których uprawdopodobnienie wystąpienia pokrzywdzenia w przeważającej liczbie przypadków nie budzi wątpliwości (posiadanie statusu osoby pokrzywdzonej przestępstwem wynika z samego faktu pokrzywdzenia – nie jest uzależnione od decyzji organu), w przypadku osób

poszkodowanych przesądzająca ocena wystąpienia i wysokości poniesionej szkody należy do kompetencji sądu. Przyjęcie zaproponowanej szerokiej definicji poszkodowanego stwarza ryzyko nieprawidłowego wydatkowania środków publicznych przez udzielanie pomocy osobom lub podmiotom w sytuacji, gdy szkoda w istocie nie powstała.

Dodatkowo działanie takie jawi się jako niezgodne z zasadą pomocniczości, do której stosowania zobowiązany jest fundusz celowy, ponieważ podstawową drogą odszkodowania (i szerzej rekompensaty poniesionych strat) w wyniku działalności podmiotów rynku finansowego jest droga cywilna. Pomoc realizowana ze środków Funduszu Sprawiedliwości nie ma charakteru „ekwiwalentu odszkodowania”, bowiem jej celem jest minimalizacja skutków pokrzywdzenia, przez zastosowanie i dobór form pomocy adekwatnych do sytuacji prawnej i osobistej osoby uprawnionej. Jednocześnie należy podkreślić, że Fundusz Sprawiedliwości nie realizuje bezpośrednich wypłat na rzecz beneficjentów, na co może wskazywać cel zaproponowanej zmiany.

Z projektowanej regulacji wynika, że pomoc osobom poszkodowanym działalnością podmiotów rynku finansowego podlegających nadzorowi Komisji Nadzoru Finansowego udzielana byłaby w takim samym zakresie jak osobom pokrzywdzonym przestępstwem i obejmowałaby pomoc medyczną, psychologiczną, rehabilitacyjną, prawną oraz materialną. W uzasadnieniu projektu nie wykazano w sposób przekonujący argumentów świadczenia wszystkich rodzajów pomocy (np. pomocy rehabilitacyjnej) osobom poszkodowanym działalnością podmiotów rynku finansowego. W zakresie tym projektowana regulacja pozostaje także niespójna z katalogiem dostępnych form pomocy osobom pokrzywdzonym, o którym mowa w § 36 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 września 2017 r. (Dz. U. z 2019 r. poz. 683, z późn. zm.), który obejmuje swym zakresem działania bezpośrednio nakierowane na minimalizację skutków pokrzywdzenia.

W szczególności, mając na względzie ogólne zasady wydatkowania środków publicznych, o których mowa w przepisach o finansach publicznych, do których

stosowania zobowiązany jest zarówno dotujący jak i dotowany, brak jest konkretnego uzasadnienia realizacji wszystkich dostępnych form pomocy (np. pokrywania kosztów świadczeń zdrowotnych, kosztów żywności, odzieży) osobom poszkodowanym.

Przedstawione rozwiązania legislacyjne nie korespondują również z uregulowaniami art. 43 § 7 k.k.w., w którym określono katalog przychodów Funduszu Sprawiedliwości. W obecnym brzmieniu przeznaczenie środków finansowych wyłącznie na pomoc osobom pokrzywdzonym w rozumieniu prawa karnego znajduje swoje uzasadnienie w samym charakterze przychodów Funduszu Sprawiedliwości, do których należą przede wszystkim orzeczone przez sądy nawiązki oraz świadczenia pieniężne, potrącenia wynagrodzenia przysługującego za pracę skazanych i wykonane kary dyscyplinarne, a więc środki związane wyłącznie z postępowaniem karnym, stanowiące swoistą rekompensatę dla pokrzywdzonego.

Należy również wskazać, że zaproponowana zmiana przepisów jest niespójna z obowiązującymi regulacjami w zakresie działalności Funduszu Sprawiedliwości, a projektodawca nie przedstawił odpowiednich dalszych zmian wynikających z zaproponowanej nowelizacji. Przykładowo można wskazać, że nie wyjaśniono odmiennego niż w art. 43 § 8 pkt 1 k.k.w. określenia jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych udzielających pomocy. Nie uzasadniono również pomięcia realizacji zadań objętych projektowanym art. 43 § 8 pkt 1aa k.k.w. w trybie określonym w art. 43 § 9 i 10 k.k.w. Odpowiednich zmian, uwzględniających nowe zadanie Funduszu Sprawiedliwości, nie przedstawiono także w zakresie brzmienia art. 43 § 19 k.k.w.

Dodatkowo należy podnieść, że rozszerzenie katalogu osób uprawnionych do skorzystania z pomocy świadczonej ze środków Funduszu Sprawiedliwości nie stanowi jedynie zabiegu o charakterze dostosowawczym, ale w sposób istotny ingeruje w status prawny funduszu celowego, przez zmianę jego ustawowego celu. Powyższe powinno mieć przełożenie także na zmianę jego nazwy, a w konsekwencji implikować zmiany innych ustaw, w których zostało

przewidziane odwołanie do Funduszu Sprawiedliwości (np. ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz. U. z 2021 r. poz. 1882, z późn. zm.).

Należy także wskazać, że osoby pokrzywdzone przestępstwem związanym z działalnością podmiotów rynku finansowego (np. art. 286 k.k.) mogą już obecnie skorzystać z pomocy oferowanej przez Fundusz Sprawiedliwości.

Poniższa tabela przedstawia dane w zakresie pomocy udzielonej z Funduszu Sprawiedliwości w latach 2018-2022:

Liczba osób, którym udzielono pomocy ze środków FS oraz kwoty zawartych umów na realizację Programów Pomocy Osobom Pokrzywdzonym Przestępstwem					
ROK	2018	2019	2020	2021	styczeń-sierpień 2022
Liczba osób, którym udzielono pomocy (w tys.)	9,2	42,8	51	47,7	50,5
Kwota przeznaczona na Sieć Pomocy Osobom Pokrzywdzonym Przestępstwem (w mln zł)	25,3	75,8	84,4	90,9	94,1*

\*kwota dotyczy umów zawartych na cały 2022 r., podczas, gdy liczba osób dotyczy jedynie okresu styczeń-sierpień 2022 r. (będzie sukcesywnie rosnąć)

W okresie od 2019 do sierpnia 2022 r. z pomocy Funduszu Sprawiedliwości udzielono ponad 309 tys. godzin pomocy psychologicznej i psychiatrycznej oraz niemal 303 tys. godzin pomocy prawnej. Wśród osób, które skorzystały z tej pomocy są również osoby pokrzywdzone przestępstwem związanym z działalnością podmiotów rynku finansowego. 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. Oznacza to również, że średnio co trzynasta osoba, która przychodzi do punktu finansowanego ze środków

Funduszu Sprawiedliwości jest pokrzywdzona właśnie tym przestępstwem. Z uwagi na pokrzywdzenie przestępstwem oszustwa w okresie od stycznia do sierpnia 2022 r. pomocy w placówkach finansowanych ze środków Funduszu Sprawiedliwości szukały 1 624 osoby (co stanowi 7,37% wszystkich prowadzonych spraw). Z kolei całodobowa Linia Pomocy Pokrzywdzonym w tym okresie udzieliła pomocy 328 osobom dotkniętym ww. przestępstwem. Są to osoby pokrzywdzone zarówno przez podmioty nadzorowane przez KNF, jak i nie podlegające takiemu nadzorowi. A zatem osoby pokrzywdzone przestępstwami o charakterze finansowym mają zapewniony dostęp do pomocy ze strony Funduszu Sprawiedliwości już na podstawie obecnie obowiązujących przepisów.

W odniesieniu do treści OSR dołączonej do projektu należy wskazać na mylne wnioski i założenia wyciągnięte z przeprowadzonych analiz dotyczących między innymi kwot pozostałych na koniec roku w dyspozycji Funduszu Sprawiedliwości oraz błędy co do wartości kwotowej realizowanych zadań (punkt 6 OSR). W zakresie dotyczącym stanu Funduszu Sprawiedliwości na koniec roku, w analizie i OSR nie uwzględniono, że Fundusz Sprawiedliwości realizuje swoje zadania także w oparciu o umowy wieloletnie, co oznacza, że dysponent Funduszu zobligowany jest zapewnić środki na koniec roku pozwalające na wypłatę umów na kolejny rok (a co najmniej zapewnić wypłatę pierwszej transzy, która jest realizowana do 15 stycznia oraz przeanalizować jak mogą kształtować się comiesięczne wpływy z sądów i pracy więźniów, tak aby zapewnić możliwość wypłaty kolejnych transz). Zaproponowane w OSR rozwiązanie zakładające dostępność środków i możliwość wyzerowania stanu Fundusz Sprawiedliwości na koniec roku spowoduje brak realizacji dotychczasowych zadań oraz niewywiązanie się przez dysponenta Funduszu z zawartych już umów. Przyjęte przez projektodawcę założenia oraz analiza zawartych w OSR wyliczeń pozwala stwierdzić, że wprowadzenie zaproponowanych rozwiązań spowoduje negatywny skutek w postaci zaburzenia możliwości kontynuacji realizacji zadań Funduszu Sprawiedliwości na dotychczasowym poziomie, między innymi w części

dotyczącej pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem w świetle przyjętego Programu Pomocy Osobom Pokrzywdzonym na lata 2019-2025.

*Z poważaniem Marcin Romanowski*

Podsekretarz Stanu

/podpisano elektronicznie/

**Do wiadomości:** Pan Łukasz Schreiber – Minister – Członek Rady Ministrów  
w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (dot. DSP.WPP.4523.17.2.2022.ML)