



# Minister Finansów

Warszawa, 31 lipca 2024 roku



---

Sprawa: Interpelacja nr 3846  
Znak sprawy: FN4.054.4.2024  
Kontakt: Kancelaria MF  
tel.: +48 22 694 55 55  
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

---

Pan  
**Szymon Hołownia**  
Marszałek Sejmu RP

Szanowny Panie Marszałku,

odpowiadając na interpelację nr 3846 Poseł Małgorzaty Gromadzkiej w sprawie wprowadzenia instytucji listy ostrzeżeń publicznych KNF, uprzejmie proszę o przyjęcie poniższych wyjaśnień.

Umieszczenie podmiotu na liście ostrzeżeń publicznych Komisji Nadzoru Finansowego (LOP) jest konsekwencją złożenia przez organ nadzoru zawiadomienia o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia jednego z przestępstw wymienionych w art. 6b ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 135). Są to przede wszystkim przestępstwa polegające na prowadzeniu działalności na rynku finansowym bez wymaganego przepisami prawa zezwolenia Komisji Nadzoru Finansowego (KNF). Wpisu na listę ostrzeżeń publicznych KNF dokonuje się także w przypadku postępowania w sprawie podejrzenia popełnienia przestępstwa, w zakresie przestępstw wskazanych w art. 6b ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, które prokurator wszczął z urzędu albo na podstawie zawiadomienia zainicjowanego przez podmiot inny niż KNF. Jednak w takim przypadku wpisu na listę ostrzeżeń publicznych dokonuje się tylko wówczas gdy Przewodniczący KNF przystąpił do takiego postępowania korzystając z uprawnień przysługującego mu na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym. W zakresie wpisów na listę ostrzeżeń publicznych KNF, Komisja nie dysponuje zatem żadną swobodą i jest ściśle związana przepisami ustawy. Wpis taki jest obligatoryjny i Komisja nie ma żadnego uznania administracyjnego w tym zakresie.

Prowadzenie przez KNF listy ostrzeżeń publicznych jest działaniem w obronie interesu zasługującego na ochronę, jest sygnałem dla nieprofesjonalnych klientów usług finansowych, żeby przy lokowaniu środków brać pod uwagę fakt posiadania przez dany podmiot zezwolenia KNF. W stronę KNF kierowane były historycznie zarzuty, że lista ostrzeżeń publicznych jest zbyt mało znana w przestrzeni publicznej, na co odpowiedzią były prowadzone przez KNF kampanie i działania informacyjne

promujące listę. Do KNF niejednokrotnie trafiały też postulaty różnych środowisk, że powinna szerzej dzielić się wiedzą odnośnie do potencjalnych nieprawidłowości na rynku finansowym, aby odpowiednio wcześniej przestrzec klientów przed potencjalnymi zagrożeniami. Właśnie temu ma służyć m.in. lista ostrzeżeń publicznych KNF.

W zdecydowanej większości przypadków, podmioty objęte zawiadomieniem o podejrzeniu popełnienia przestępstwa nie kwestionują ustaleń faktycznych KNF. Polemika takich podmiotów z oceną KNF odwołuje się najczęściej do ocen prawnych (tzn. nie kwestionują one ustaleń faktycznych dotyczących prowadzonej przez nie działalności, uznając jednocześnie, że działalność ta miała charakter legalny). Należy mieć także na uwadze, że w części przypadków mamy do czynienia z działaniami stricte o charakterze oszukańczym, zmierzającym z góry do sprzeniewierzenia środków powierzonych przez klientów. Stąd też wynika prewencyjny charakter listy ostrzeżeń publicznych KNF, aby ograniczyć krąg potencjalnych poszkodowanych. Ustawodawca uznał, że złożenie przez KNF zawiadomienia do prokuratury o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa m.in. w zakresie wykonywania czynności zarezerwowanych dla banków (przyjmowanie wkładów pieniężnych w celu obciążania ich ryzykiem, bez zezwolenia KNF) czy też prowadzenia działalności w zakresie obrotu instrumentami finansowymi, w tym doradztwa inwestycyjnego bez wymaganego zezwolenia lub upoważnienia KNF, świadczy o wysokim ryzyku funkcjonowania takich podmiotów z punktu widzenia potencjalnych klientów. Innymi słowy, nadzór finansowy, składając zawiadomienie do prokuratury w określonych przypadkach powinien poinformować o tym szeroką publiczność i niejako ostrzec, że dany podmiot może narazić ich na straty. Celem nadzoru jest bowiem zapewnienie ochrony interesów nieprofesjonalnych uczestników rynku finansowego. Dodatkowo, banki mają możliwość wypowiedzenia umowy swojemu klientowi w przypadku braku możliwości wykonania wobec klienta choćby jednego ze środków bezpieczeństwa finansowego, o których jest mowa w ustawie z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz. U. z 2023 r. poz. 1124, z późn. zm.), w sytuacji, gdy powzięto uzasadnione podejrzenie, że rachunek wykorzystywany jest do działalności przestępczej oraz gdy klient dysponuje rachunkiem niezgodnie z przeznaczeniem bądź przepisami prawa. Jedną z takich okoliczności może być figurowanie na liście ostrzeżeń publicznych KNF, przy uwzględnieniu całokształtu okoliczności faktycznych towarzyszących umieszczeniu takiego podmiotu na liście.

Fakt umorzenia danej sprawy zapoczątkowanej zawiadomieniem KNF przez prokuraturę oznacza w pierwszej kolejności, że prokuratura również uznała, że zachodzi uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa i wydała – na skutek zawiadomienia o przestępstwie – postanowienie o wszczęciu śledztwa lub dochodzenia (art. 303 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 37)). Umorzyć bowiem można wyłącznie wszczęte i prowadzone postępowanie. Przepisy kodeksu postępowania karnego wymieniają co najmniej kilkanaście podstaw umorzenia postępowania, w tym brak wykrycia sprawcy, niepodleganie karze przez sprawcę, śmierć oskarżonego, przedawnienie karalności czy chociażby powagę rzeczy osądzonej. Umorzone postępowanie, zgodnie z art. 327 k.p.k. może zostać w każdej chwili podjęte na nowo na mocy postanowienia prokuratora jeżeli było prowadzone w sprawie. W przypadku zatem zmiany okoliczności i np. wobec ujawnienia sprawcy przestępstwa, postępowanie będzie na nowo wszczęte i w dalszym ciągu prowadzone. Nie można zatem uznać, że odmowa wszczęcia lub umorzenie postępowania z powodu niewykrycia sprawcy, śmierci podejrzanego, przedawnienia karalności czy uprzedniego skazania za ten

sam czyn wskazują na brak zasadności wnoszenia zawiadomienia przez KNF. Podobnie również znikoma społeczna szkodliwość czynu, która to przesłanka stanowi wyraz subiektywnej oceny określonego zdarzenia przez organy ścigania czy niepodleganie karze przez sprawcę, które może wynikać z zaistnienia okoliczności opisanych w kodeksie karnym. Badanie zaistnienia tych okoliczności pozostaje wyłączną właściwością organów ścigania bądź organów wymiaru sprawiedliwości na etapie postępowania sądowego, a nie KNF na etapie składania zawiadomienia. Zatem, aby można było postawić tezę o braku zasadności wnoszenia określonego zawiadomienia, w przypadku umorzenia postępowania wszczętego na jego podstawie, należy każdorazowo takie decyzje i motywy za nimi przemawiające badać indywidualnie. Co istotne, przytoczone w interpelacji dane statystyczne nie wskazują faktycznych przyczyn stanowiących podstawę odmowy wszczęcia lub umorzenia postępowania w związku z zawiadomieniami składanymi przez KNF.

Z interpelacji wynika, że załączone dane pochodzące z Prokuratury Krajowej mają dotyczyć przepisów, w przypadku których złożenie zawiadomienia do prokuratury przez KNF wiąże się z wpisem na listę ostrzeżeń publicznych, które odnoszą się do lat 2012-2023. W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że lista ostrzeżeń publicznych KNF jako oficjalne funkcjonujące narzędzie, została wprowadzona ustawą z dnia 23 października 2013 r. o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1567). Przedmiotowa ustawa przewidywała dodanie przepisu art. 6b do ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym i weszła w życie dopiero 17 stycznia 2014 r. Oznacza to, że ze swej istoty przekazane przez Prokuraturę Krajową dane nie mogą być relacjonowane „jeden do jednego” w stosunku do wpisów na LOP, albowiem pomiędzy 2012 rokiem a początkiem 2014 roku KNF nie przekazywała zawiadomień bezpośrednio skutkujących wpisem na LOP. W okresie tym lista nie funkcjonowała w kształcie, który funkcjonuje obecnie. W okresie tym nie było ustawowych ram warunkujących dokonanie wpisu, a tym samym nie można już z tej przyczyny uznać przekazanych danych statystycznych za miarodajne do oceny funkcjonowania LOP.

Ponadto, z prostego porównania danych dotyczących wpisanych na LOP podmiotów z przywołanymi w interpelacji danymi statystycznymi (w przypadku najliczniejszej pozycji dot. art. 178 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 722 z późn. zm. dalej również: ustawa o obrocie)) wynika, że przekazane przez Prokuraturę dane nie są zgodne ze stanem faktycznym uwidocznionym na LOP.

W ostatnim czasie w mediach toczyła się dyskusja animowana przez kancelarie prawne reprezentujące podmioty wpisane na listę ostrzeżeń publicznych Komisji Nadzoru Finansowego, a więc mające biznesowy interes w kontestowaniu funkcjonowania listy, dotycząca właśnie m.in. tego, że umarzanie spraw przez prokuraturę miałyby świadczyć o „niezasadności zawiadomień KNF”. Podnoszono także, że przedsiębiorcy nie przysługuje procedura odwoławcza. Wskazywano wręcz na zarzut o niezgodności przepisów dotyczących listy z ustawą zasadniczą. Otóż, sam wpis na listę ostrzeżeń publicznych Komisji Nadzoru Finansowego nie może być utożsamiany z zastosowaniem określonej sankcji administracyjnej, tym bardziej, że nie są tam umieszczane informacje o charakterze pejoratywnym, np. o postępowaniach karnych toczących się wobec osób związanych z tymi podmiotami, skargach klientów na te podmioty, czy negatywnej ocenie ze strony KNF. Umieszczenie danego podmiotu na liście jest czynnością materialno-techniczną, a nie decyzją administracyjną, a co za tym idzie, nie musi mieć oparcia w normie materialnoprawnej oraz nie wymaga regulacji odnoszących się do trybu odwoławczego. Czynności materialno-techniczne mają charakter administracyjny

tylko ze względu na organy je prowadzące, ale nie są postępowaniem administracyjnym w rozumieniu KPA.

Jedynymi negatywnymi przesłankami procesowymi wszczęcia lub dalszego prowadzenia postępowania, które mogłyby wskazywać na legalność działań przedstawicieli podmiotów wpisanych na LOP, pozostają te wskazane w art. 17 ust. 1 pkt 1 i 2 k.p.k. Wyłącznie zmaterializowanie się tych przesłanek na etapie postępowania sądowego skutkuje uniewinnieniem oskarżonego. Są to sytuacje w których czynu nie popełniono albo brak jest danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie jego popełnienia, a także sytuacje gdy czyn nie zawiera znamion czynu zabronionego albo ustawa stanowi, że sprawca nie popełnia przestępstwa. Rozstrzygnięcia dokonane w oparciu o wskazane przesłanki zapadają jednak co do zasady po przeprowadzeniu licznych czynności postępowania przygotowawczego oraz na skutek zgromadzenia dowodów, do których pozyskania KNF nie posiada ustawowych kompetencji. Nie jest to jednak równoznaczne z sytuacją bezpodstawnego składania zawiadomień o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Stosownie do treści art. 304 § 2 k.p.k. instytucje państwowe i samorządowe, które w związku ze swą działalnością dowiedziały się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, są obowiązane niezwłocznie zawiadomić o tym prokuratora lub Policję (...). Na KNF ciąży zatem ustawowy obowiązek składania zawiadomień a jego naruszenie może wiązać się z konsekwencjami karnymi w związku z potencjalnym niedopełnieniem obowiązków (art. 231 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz. U. z 2024 r. poz. 17)). Ponadto warto zwrócić uwagę, że jak wynika wprost z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o nadzorze, Komisja jest organem o charakterze nadzorczym, a nie sądowym, w związku z czym niemożliwe jest korzystanie z ochrony Konstytucji RP, która w art. 176 wskazuje na dwuinstancyjność postępowania sądowego. Dodatkowo w ocenie UKNF, nie znajdzie również w przypadku wpisów na LOP zastosowania przepis art. 74 Konstytucji, zgodnie z którym każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Przedmiotowe regulacje nie znajdują zastosowania właśnie z uwagi na fakt, że wpis na LOP stanowi wyłącznie czynność materialno-techniczną. Nie można również w przypadku dokonania wpisu na LOP mówić o naruszeniu czyjegokolwiek prawa do obrony, które to prawo ustawa zasadnicza przyznaje tylko i wyłącznie osobom, przeciwko którym prowadzone jest postępowanie karne.

Warto w tym miejscu przywołać uzasadnienie projektu ustawy z dnia 23 października 2013 roku o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz niektórych innych ustaw wprowadzającej przepis art. 6b ustawy o nadzorze, zgodnie z którym, „wprowadzona nowelizacja miała usunąć lukę w prawie, na podstawie której podnoszono wobec KNF zarzuty, że umieszczając na liście ostrzeżeń publicznych nazwy instytucji finansowych niepodlegających nadzorowi dochodzi do przekroczenia zakresu ustawowych kompetencji Komisji. Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu zapadłym w dniu 30.08.2011 r. o sygnaturze II GSK 1561/11, jednoznacznie opowiedział się za powyżej wspomnianą tezę, orzekając co następuje: "Umieszczenie nazwy spółki "D." Sp. z o.o. z siedzibą we W. na stronie internetowej prowadzonej przez KNF w zakładce "ostrzeżenia publiczne" nie spowodowało dla wpisanego tam podmiotu żadnych skutków prawnych, np. w postaci pozbawienia go jakichkolwiek praw lub przysporzenia obowiązków. Wpis stanowi wyłącznie informację o tym, że spółka nie posiada uprawnień (zezwoleń) na prowadzenie określonej działalności bankowej. Sama ta informacja nie jest źródłem zakazu prowadzenia takiej działalności. Jej opublikowanie nie narusza również dóbr osobistych spółki, ponieważ takich skutków nie można przypisać

stwierdzeniu okoliczności nie budzących wątpliwości co do zgodności z prawem i ze stanem faktycznym".

Kluczowy aspekt powołania samej listy ostrzeżeń publicznych, której istotą jest ochrona interesów słabszej strony, którą w tym przypadku pozostają niewątpliwie indywidualni uczestnicy rynku, inwestorzy, osoby korzystające z usług podmiotów zinstytucjonalizowanych, mających w tym układzie znaczącą przewagę. To właśnie dla ochrony interesów podmiotów o słabszej pozycji rynkowej ustawodawca zdecydował się na zmianę przepisów czyniąc to i tak na tle uregulowań prawnych innych międzynarodowych organów nadzoru, w sposób dużo bardziej formalistyczny. Na uwagę zasługuje bowiem fakt, że większość krajów członkowskich UE także prowadzi swoje listy alertów, a w niektórych z nich zasady wpisów są dużo bardziej „liberalne” niż w Polsce. W innych krajach, zarówno UE jak i poza nią, do wpisu na listę ostrzeżeń wystarczy co do zasady informacja o nieprawidłowościach przekazana organom nadzoru, a nie jak w przypadku KNF - uzasadnione podejrzenie popełnienia określonego przestępstwa. Za przykład niech posłużą tutaj listy ostrzeżeń publikowane przez:

**FMA (Austriacki organ nadzoru)** – przesłanką do wpisu osoby fizycznej lub prawnej na listę ostrzeżeń jest stwierdzenie przez organ, że działają one bez zezwolenia. Jako powód do publikacji podaje się na przykład zamieszczenie na stronie internetowej informacji o wykonywaniu działalności maklerskiej. Jednocześnie o samej publikacji decyduje dyrektor departamentu zwalczania nielegalnej działalności.

**FINMA (Szwajcarski organ nadzoru)** – prowadzi i publikuje listę ostrzegawczą firm i osób, które mogą świadczyć nieautoryzowane usługi i nie są nadzorowane przez organ. Jeśli FINMA otrzyma informacje, że dostawca działa świadomie lub nieświadomie bez autoryzacji, przeprowadza dochodzenie w tej sprawie. Jeśli początkowe podejrzenia się nasila, FINMA może wszcząć postępowanie egzekucyjne i nałożyć środki o różnym stopniu surowości, które mogą nawet doprowadzić do zamknięcia firmy. Na liście znajdują się zaś firmy, które nie posiadają stosownej autoryzacji organu nadzoru a samo umieszczenie na liście nie oznacza automatycznie, że określony podmiot działa niezgodnie z prawem.

**AMF (Francuski organ nadzoru)** – informacje publikowane na stronie internetowej francuskiego organu nadzoru dzielone są na trzy kategorie ostrzeżeń. W ramach zakładki „blacklist” – wskazuje się nieautoryzowane spółki oraz strony internetowe, które dopuściły się naruszeń w różnych obszarach (m.in. forex, kryptoaktywa, podszywanie się pod legalnie działającą spółkę). Lista zawiera jedynie podstawowe informacje, takie jak: nazwa spółki/strony internetowej, ogólna kategoria/obszar naruszenia, data publikacji. W ramach zakładki „warning” – umieszczane są ostrzeżenia, które zawierają bardziej rozbudowany opis działalności podmiotów wpisanych w ostatnim czasie na „blacklist” z danej kategorii. Jest to forma opisowa ostrzeżeń, a ich poziom szczegółowości jest różny.

W ramach „whitelist” – zamieszcza się podmioty (z obszaru Digital Asset Service Providers, ICOs, dostawcy usług crowdfundingowych oraz oferty towarowe), których działalność jest autoryzowana we Francji.

**FCA (Brytyjski organ nadzoru)** – zamieszcza na stronie internetowej listę podmiotów, które w ocenie organu nadzoru działają bez autoryzacji, nie podając jednocześnie przyczyn na podstawie których organ podejrzewa, że wymienione podmioty mogą prowadzić działalność bez licencji. Jednocześnie na stronie FCA podane są informacje, że organ publikuje dane podejrzanych firm „tak szybko jak to możliwe”. Należy również zwrócić uwagę, że w Wielkiej Brytanii już nawet promocja finansowa wymaga zezwolenia, w zw. z tym wystarczy uzasadnione podejrzenie

jakiegokolwiek promocji finansowej, aby zostać wpisanym na listę. Ciężar udowodnienia, że działalność jest zgodna z prawem spoczywa wówczas na osobie lub podmiocie wpisanym. Należy również zwrócić uwagę na skalę publikowanych ostrzeżeń albowiem w samym 2021 roku FCA opublikowało 1400 ostrzeżeń.

**SEC (organ nadzoru Stanów Zjednoczonych Ameryki)** – organ ten na stronie internetowej publikuje dwie listy. Pierwszą z nich jest lista ostrzeżeń publicznych dot. niezarejestrowanych podmiotów, w ramach programu PAUSE. Wymienia się tam podmioty, które fałszywie twierdzą, że są zarejestrowane, licencjonowane i/lub mają siedzibę w Stanach Zjednoczonych w celu pozyskiwania inwestorów. Program PAUSE zawiera również listę podmiotów, które podszywają się pod prawdziwe zarejestrowane w Stanach Zjednoczonych firmy zajmujące się papierami wartościowymi, a także fikcyjne organy regulacyjne, agencje rządowe lub organizacje międzynarodowe. Alerty w swojej treści są bardzo lakoniczne i zawierają wyłącznie dane podmiotu. Druga lista obejmuje komunikaty procesowe i jest to lista zawierająca linki do komunikatów procesowych dotyczących pozwów cywilnych wniesionych przez SEC do sądu federalnego.

Mając na uwadze powyższe, w świetle obowiązujących przepisów oraz uwzględniając przytoczone okoliczności, nie sposób doszukać się faktycznych podstaw do zmiany obecnie obowiązujących regulacji statuujących listę ostrzeżeń publicznych KNF.

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia Ministra Finansów

**Jurand Drop**

podsekretarz stanu