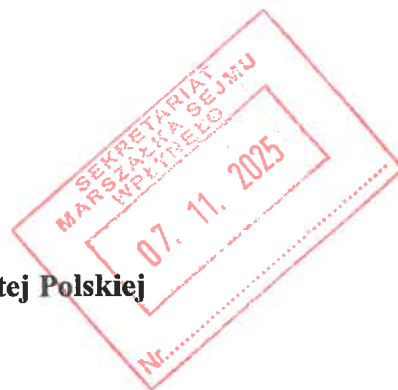




PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Karol Nawrocki

Warszawa, dnia 7 listopada 2025 r.

Sejm
Rzeczypospolitej Polskiej



Wniosek

Na podstawie art. 122 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. odmawiam podpisania ustawy z dnia 26 września 2025 r. o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Karnym, ustawy – Kodeks spółek handlowych, ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary oraz ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

Odmowę podpisania ustawy motywuję następującymi względami.

W dniu 27 września 2025 r. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, działając na podstawie art. 122 ust. 1 Konstytucji, przedstawił mi do podpisu wyżej wymienioną ustawę o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Karnym, ustawy – Kodeks spółek handlowych, ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary oraz ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (zwaną dalej ustawą lub kwestionowana ustawą). Ustawa ta stanowi wynik prac legislacyjnych nad projektem rządowym zawartym w druku sejmowym nr 1440. Podczas trzeciego czytania w Sejmie w dniu 26 września 2025 r. w głosowaniu wzięło udział 423 posłów. Za przyjęciem ustawy głosowało 222 posłów, przeciw było 186 posłów, a 15 wstrzymało się od głosu.

Senat na posiedzeniu w dniu 16 października 2025 r. podjął uchwałę o przyjęciu ustawy bez poprawek, co oznacza, że tekst ustawy został skierowany do podpisu w brzmieniu uchwalonym przez Sejm.

Ustawa z dnia 26 września 2025 r. dokonuje zmian czterech ustaw:

1. ustawy z dnia 24 maja 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym;
2. ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych;
3. ustawy z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary;
4. ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

Deklarowanym celem ustawy jest deregulacja i uproszczenie obowiązujących rozwiązań w zakresie odpowiedzialności podmiotów gospodarczych oraz funkcjonowania osób pełniących funkcje zarządcze w organach spółek handlowych. Ustawodawca wskazuje na potrzebę zmniejszenia obciążeń administracyjnych i ograniczenia restrykcyjności prawa gospodarczego.

Punktem wyjścia dla oceny rozwiązań ustawowych musi być założenie, że państwo – jako podmiot odpowiedzialny za kształtowanie porządku prawnego – działa w granicach i na podstawie prawa, kierując się wartościami konstytucyjnymi. Zgodnie z art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ingerencja w sferę działalności gospodarczej jest dopuszczalna, jednak wyłącznie z uwagi na ważny interes publiczny oraz z poszanowaniem zasad demokratycznego państwa prawnego. Ustawodawca, kształtując instrumenty regulacyjne, jest zatem zobowiązany do zachowania równowagi pomiędzy ochroną interesu publicznego, zasadą bezpieczeństwa prawnego, potrzebą stabilności obrotu gospodarczego oraz wolnością prowadzenia działalności.

W tym ujęciu każda zmiana systemowa powinna być projektowana w sposób racjonalny, proporcjonalny i przewidywalny — tak, aby przepisy nie naruszały zaufania obywateli i przedsiębiorców do państwa i prawa, a jednocześnie skutecznie realizowały cele ochronne, w tym zapobieganie nadużyciom, patologiom gospodarczym czy degradacji zasobów środowiska. Państwo, korzystając ze swoich kompetencji regulacyjnych, powinno wzmacniać mechanizmy stabilizujące system, a nie prowadzić do jego rozchwiania poprzez osłabienie instrumentów kontrolnych, nadzorczych i gwarancyjnych.

Na tym tle niektóre rozwiązania przewidziane w ustawie rodzą poważne wątpliwości. W szczególności należy wskazać, że zamiast wzmacniać istniejące struktury bezpieczeństwa obrotu gospodarczego i przeciwdziałania nadużyciom, mogą one w praktyce prowadzić do ich osłabienia. Brak proporcjonalności między celem regulacyjnym a zastosowanymi środkami, a także niewystarczające uwzględnienie skutków systemowych i praktycznych, stawia pod znakiem zapytania zgodność przyjętych rozwiązań z konstytucyjną zasadą pewności i stabilności prawa oraz zasadą zaufania obywateli do państwa.

Po pierwsze, zmiany w art. 18 Kodeksu spółek handlowych dopuszczają możliwość skrócenia lub uchylecia zakazu pełnienia funkcji w organach spółek także wobec osób prawomocnie skazanych za przestępstwa umyślne. Tymczasem zakaz ten, wprowadzony do polskiego porządku prawnego jako element ochrony bezpieczeństwa obrotu gospodarczego, miał charakter gwarancyjny i prewencyjny. Jego zasadniczym celem było zapewnienie, aby funkcje zarządcze, nadzorcze i reprezentacyjne w spółkach kapitałowych były pełnione wyłącznie przez osoby, które dają rękojmię prawidłowego, uczciwego i odpowiedzialnego prowadzenia spraw spółki (zasada należytej staranności menedżerskiej).

Regulacja ta służyła ochronie nie tylko samej spółki, lecz także jej akcjonariuszy, wspólników, kontrahentów, inwestorów oraz uczestników rynku finansowego. Miała zapobiegać sytuacjom, w których osoby dopuszczające się czynów noszących znamiona niełojalności, nadużycia zaufania czy działania na szkodę obrotu gospodarczego mogły powracać do pełnienia funkcji kierowniczych bez wystarczającego okresu weryfikacji ich postawy i rzetelności.

Zakaz pełnienia funkcji przez osoby skazane za określone przestępstwa był zatem instrumentem ochrony ładu korporacyjnego i stabilności instytucji rynku. Jego funkcją było utrzymywanie minimalnego standardu etycznego i prawnego w zarządach spółek, co jest kluczowe dla zaufania, jakim uczestnicy obrotu darzą sektor przedsiębiorstw. W realiach gospodarki rynkowej zaufanie to ma wartość fundamentalną – bez niego nie może funkcjonować ani wymiana gospodarcza, ani obrót kapitałowy.

Wprowadzenie możliwości uchylecia lub skrócenia zakazu nawet wobec osób skazanych za przestępstwa umyślne powoduje jednak osłabienie tych mechanizmów gwarancyjnych. Rozwiązanie to w praktyce znacząco podwyższa ryzyko, że do organów spółek powrócą osoby, które prawomocnie dopuściły się naruszeń prawa, co może skutkować obniżeniem standardów

ładu korporacyjnego, zmniejszeniem przejrzystości i uczciwości prowadzenia spraw spółki, naruszeniem interesów akcjonariuszy, wierzycieli i kontrahentów oraz osłabieniem zaufania do rynku jako całości.

Prawo handlowe powinno zapewniać równowagę pomiędzy swobodą zarządzania kapitałem a ochroną interesu publicznego rozumianego jako stabilność i uczciwość obrotu gospodarczego. Osłabienie art. 18 k.s.h. prowadzi do zachwiania tej równowagi.

Co istotne, dotychczasowy zakaz nie miał charakteru automatycznego i represyjnego — mógł zostać uchylony wyłącznie wobec sprawców przestępstw nieumyślnych, co odzwierciedlało konstytucyjną zasadę proporcjonalności i stopniowania skutków prawnych przestępstwa. Rozszerzenie katalogu osób, które mogą ubiegać się o zniesienie zakazu, na sprawców świadomie naruszających normy prawa, stanowi odstępstwo od tej zasady i budzi poważne zastrzeżenia z punktu widzenia bezpieczeństwa obrotu.

W konsekwencji należy stwierdzić, że przyjęte rozwiązanie prowadzi do istotnego obniżenia standardu ochrony uczestników rynku oraz godzi w zasadę pewności i przewidywalności prawa, która stanowi jeden z filarów demokratycznego państwa prawnego. Dotychczasowy model odpowiedzialności i kwalifikacji osób zajmujących stanowiska w organach spółek handlowych opierał się na założeniu, że osoby te muszą dawać rękojmię uczciwości, rzetelności i poszanowania interesu publicznego. Zniesienie lub złagodzenie zakazów pełnienia funkcji przez osoby prawomocnie skazane — także za przestępstwa związane z obrotem gospodarczym, nadużyciem zaufania, fałszowaniem dokumentów czy przestępstwa przeciwko mieniu — w oczywisty sposób podważa ten fundament.

Powstaje pytanie zasadnicze, o charakterze ustrojowym, a nie wyłącznie techniczno-legislacyjnym: czy państwo powinno dopuszczać możliwość, aby zarządzaniem spółkami, w tym spółkami realizującymi zadania o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa i obywateli, mogły zajmować się osoby, które uprzednio naruszyły podstawowe reguły uczciwości obrotu? Taka zmiana rodzi realne ryzyko powierzenia decyzji gospodarczych o istotnej skali osobom, które już wykazały się brakiem poszanowania prawa lub interesu kontrahentów.

Należy przypomnieć, że organy spółek handlowych podejmują decyzje władcze w sferze majątkowej — dysponują środkami wspólników, akcjonariuszy, a często również

środkami publicznymi. Ułatwienie powrotu na stanowiska osób prawomocnie skazanych prowadzi do sytuacji, w której podmioty rynku, kontrahenci, instytucje finansowe i konsumenci tracą pewność, że prowadzone działania gospodarcze są realizowane przez osoby dające gwarancję lojalności wobec prawa i zasad współżycia gospodarczego.

W świetle zasady ochrony zaufania w obrocie oraz zasady bezpieczeństwa rynku kapitałowego i gospodarczego, obowiązkiem ustawodawcy jest tworzenie ram prawnych, które utrudniają, a nie ułatwiają ponowne obejmowanie funkcji kierowniczych przez osoby naruszające prawo. Odstąpienie od tego standardu może prowadzić do zwiększenia skali nadużyć gospodarczych, pogorszenia jakości zarządzania spółkami, a w skrajnych przypadkach – do zachwiania zaufania do całego systemu gospodarczego.

Nie jest to zatem wyłącznie problem jednostkowej oceny moralnej, lecz zagadnienie związane z ochroną bezpieczeństwa ekonomicznego państwa, stabilności rynku oraz praw uczestników obrotu gospodarczego. Przyjęte rozwiązanie sugeruje odejście od dotychczasowej zasady, zgodnie z którą funkcje zarządcze mogą pełnić wyłącznie osoby nieskazitelne pod względem etycznym i prawnym. Skutkiem jest obniżenie jakości zarządzania, zwiększenie ryzyka wystąpienia nadużyć oraz osłabienie funkcji prewencyjnych prawa.

Drugą, najdalej idącą i najbardziej problematyczną zmianą jest uchylenie odpowiedzialności karnej za niewykonanie obowiązków sprawozdawczych wobec Generalnego Inspektora Informacji Finansowej oraz zastąpienie jej wyłącznie sankcją administracyjną. Rezygnacja z sankcji karnej eliminując możliwość orzeczenia kary pozbawienia wolności osłabia zasadniczy element prewencji generalnej.

W świetle nowelizacji ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu (dalej: ustawa AML), uchwalonej w kwestionowanej ustawie, doszło do zasadniczego przekształcenia systemu sankcji za naruszenie obowiązków raportowych wobec Generalnego Inspektora Informacji Finansowej. Dotychczas obowiązujący art. 156 ustawy AML przewidywał odpowiedzialność karną za nieprzekazanie zawiadomienia o transakcji podejrzanej (Suspicious Transaction Report, STR), za przekazanie informacji nieprawdziwych lub za ujawnienie danych osobom nieuprawnionym – zagrożoną karą pozbawienia wolności od 3 miesięcy do 5 lat. Ustawodawca zdecydował jednak o uchyleniu tej regulacji i zastąpieniu jej art. 154a, przewidującym wyłącznie administracyjną karę pieniężną,

do wysokości 1.000.000 złotych, nakładaną na pracownika lub inną osobę działającą w imieniu instytucji obowiązanej.

W rezultacie nastąpiło przesunięcie odpowiedzialności z płaszczyzny prawa karnego na płaszczyznę prawa administracyjnego oraz wewnętrznego compliance. Oznacza to, że za naruszenia obowiązków informacyjnych wobec GIIF odpowiedzialność ponosić będzie przede wszystkim podmiot gospodarczy jako instytucja obowiązana, a nie indywidualna osoba, która faktycznie podejmowała decyzję o niezgłoszeniu lub błędnym zgłoszeniu transakcji.

Taka zmiana ma doniosłe skutki praktyczne. Do czasu nowelizacji groźba odpowiedzialności karnej pełniła funkcję kluczowego czynnika odstraszającego (tzw. prewencja generalna). Sankcja w postaci pozbawienia wolności miała silny charakter dyscyplinujący oraz budowała kulturę compliance w sektorze bankowym, u notariuszy, doradców podatkowych, biur rachunkowych, firm prowadzących kantory oraz u innych uczestników rynku finansowego objętych obowiązkami ustawy AML. Sankcja karna była przede wszystkim instrumentem ochrony interesu publicznego, jakim jest bezpieczeństwo finansowe państwa i wiarygodność obrotu gospodarczego.

Przeniesienie odpowiedzialności wyłącznie na płaszczyznę administracyjną powoduje osłabienie odstraszającego oddziaływania normy. Kara pieniężna, nawet wysoka, nie jest psychologicznie równoważna z możliwością poniesienia odpowiedzialności karnej. Co więcej, sankcja administracyjna jest nakładana z reguły dopiero po przeprowadzeniu długotrwałego postępowania kontrolnego i wyjaśniającego, co dodatkowo rozmywa jej efekt prewencyjny. W konsekwencji osoba odpowiedzialna za klasyfikację transakcji w instytucji obowiązanej może uznać, że ryzyko związane z ewentualnym naruszeniem jest akceptowalne lub przesunie ciężar odpowiedzialności na instytucję „jako całość”.

Równolegle ustalenia Najwyższej Izby Kontroli z 2025 r. jednoznacznie wskazują, że obecny system przeciwdziałania praniu pieniędzy funkcjonuje w sposób niewystarczający. Kontrola NIK potwierdziła przewlekłość analiz zgłoszeń podejrzanych transakcji, opóźnienia w przekazywaniu informacji organom ścigania oraz niewystarczającą skuteczność nadzoru. W tej sytuacji obniżenie surowości sankcji jest rozwiązaniem systemowo nieuzasadnionym i

Należy dodatkowo podkreślić, że choć dyrektywy unijne nie nakładają obowiązku penalizacji braku zgłoszenia podejrzanej transakcji, to standardy międzynarodowe wymagają, aby sankcje za naruszenia przepisów AML były „skuteczne, proporcjonalne i odstraszające”. Sankcja wyłącznie finansowa, przy jednoczesnym ograniczeniu odpłatności osobistej pracownika, nie spełnia kryterium odstraszania w takim stopniu jak sankcja karna.

W konsekwencji przyjętej deregulacji sankcji w obecnym kształcie należy spodziewać się istotnych i wielowymiarowych skutków dla funkcjonowania systemu przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Obniżenie rangi sankcji za naruszenia obowiązków raportowych, polegające na rezygnacji z odpowiedzialności karnej na rzecz sankcji administracyjnych, może prowadzić do osłabienia kultury zgodności (compliance) w instytucjach obowiązanych. Dotychczas odpowiedzialność karna stanowiła jeden z kluczowych czynników prewencyjnych mobilizujących pracowników i kadre zarządzającą do starannego realizowania obowiązków ustawowych. Sankcja administracyjna, nawet potencjalnie wysoka, nie wywołuje porównywalnego efektu odstraszającego, gdyż nie wiąże się z osobistą dolegliwością o charakterze wolnościowym, lecz ma charakter majątkowy, w praktyce nierzadko amortyzowany przez sam podmiot gospodarczy.

W mojej ocenie osłabienie indywidualnej odpowiedzialności osób wykonujących obowiązki analityczne i kontrolne może w praktyce skutkować spadkiem gotowości do zgłaszania transakcji podejrzanych oraz zmniejszeniem skrupulatności w ocenie ryzyka. W dłuższej perspektywie prowadzić to będzie do wzrostu liczby naruszeń obowiązków sprawozdawczych oraz do pogorszenia jakości przekazywanych informacji, co pozostaje w bezpośredniej sprzeczności z zasadą efektywności systemów AML/CFT wynikającą zarówno ze standardów krajowych, jak i międzynarodowych (w tym zaleceń FATF).

Z uwagi na fakt, iż to właśnie zgłoszenia dokonywane przez instytucje obowiązane stanowią główne źródło wiedzy organów ścigania o przestępstwach gospodarczych, osłabienie mechanizmu raportowania może przełożyć się na ograniczenie zdolności państwa do wykrywania i ścigania takich czynów, w tym zwłaszcza przestępstw podatkowych i wyłudzeń VAT. W świetle dotychczasowych ustaleń Najwyższej Izby Kontroli, która wykazała liczne opóźnienia i nieskuteczność w analizowaniu zawiadomień przez GIIF, zmiana ta może pogłębić istniejące dysfunkcje systemowe. Zmniejszenie ciężaru odpowiedzialności po stronie osób zobowiązanych do dokonywania analiz transakcji może w rezultacie przełożyć się na dalszy

potencjalnie groźnym w skutkach, mogąym prowadzić do dalszego wzrostu przestępczości gospodarczej, w tym oszustw podatkowych i wyłudzeń podatku VAT.

Tymczasem to właśnie indywidualny pracownik – analityk transakcji, doradca prawny, pracownik działu rachunkowego czy notariusz – dokonuje oceny, czy zgłoszenie powinno zostać dokonane. Zmniejszenie osobistej odpowiedzialności karnej może prowadzić do zjawiska tzw. *moral hazard*, polegającego na osłabieniu motywacji do starannego wykonywania obowiązków ustawowych. W warunkach silnej presji organizacyjnej i ekonomicznej może dojść do deprecjacji standardów raportowania i monitorowania transakcji.

Warto zauważyć, że obowiązki raportowe instytucji obowiązanych stanowią jeden z najskuteczniejszych mechanizmów detekcji przestępczości gospodarczej. Dane GIIF wskazują, że w 2024 r. liczba zgłoszeń transakcji podejrzanych wzrosła o ponad 71%, co świadczy o rosnącej świadomości instytucji oraz o znaczącym wykorzystaniu instrumentów AML w walce z oszustwami podatkowymi i korupcyjnymi. Aż 33,6% przekazywanych zawiadomień dotyczyło przestępstw skarbowych, w tym wyłudzeń podatku VAT – stanowiących istotny problem dla budżetu państwa i stabilności finansów publicznych.

W tym kontekście zmniejszenie skuteczności systemu raportowania może prowadzić do pogłębienia zjawiska wyłudzeń skarbowych, w szczególności tzw. karuzel VAT-owskich, które opierają się na szybkim przepływie środków finansowych i wykorzystaniu czasu reakcji organów. Tymczasem ustalenia Najwyższej Izby Kontroli zawarte w raporcie z dnia 2 lipca 2025 r. (nr sprawy P/24/010/KBF) wskazują, iż już w aktualnym stanie prawnym system przeciwdziałania praniu pieniędzy funkcjonował „w sposób niewystarczający”, cierpiąc na przewlekłość postępowań, opóźnienia w klasyfikacji zgłoszeń oraz liczne przypadki przedawnień.

NIK ustaliła, że średni czas kwalifikacji zgłoszenia do analizy wynosił ok. 490 dni, zaś rozpoczęcie postępowania sankcyjnego przeciętnie 360 dni od zakończenia kontroli – co podważa skuteczność nadzoru i podnosi ryzyko bezkarności. W tych warunkach rezygnacja z kar o charakterze penalnym na rzecz sankcji administracyjnych może prowadzić do dalszego obniżenia efektywności systemu AML/CFT oraz do utraty zdolności organów państwa do przeciwdziałania najpoważniejszym przestępstwom gospodarczym.

spadek skuteczności wykrywania czynów o najwyższym stopniu społecznej szkodliwości i zagrożenia dla stabilności finansów publicznych.

Trzeba również podkreślić, że nie mniej istotnym skutkiem tej reformy jest ryzyko osłabienia zaufania obywateli oraz uczestników obrotu gospodarczego do zdolności państwa w zakresie nadzoru finansowego i przeciwdziałania przestępczości gospodarczej. Jeżeli organy publiczne rezygnują z instrumentu o najwyższym stopniu oddziaływania prewencyjnego, jakim jest odpowiedzialność karna, może zostać wytworzony społeczny odbiór, iż państwo łagodzi swoją politykę wobec działań prowadzących do destabilizacji rynku. Takie postrzeganie, nawet jeśli nie w pełni trafne, ma istotne znaczenie dla bezpieczeństwa i przejrzystości obrotu gospodarczego oraz dla zaufania do instytucji państwowych, które stanowi fundament konstytucyjnej zasady państwa prawnego.

Podsumowując, w mojej ocenie deregulacja sankcji w obecnym kształcie niesie ze sobą realne ryzyko osłabienia funkcji prewencyjnej całego systemu przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowania terroryzmu, zmniejszenia zdolności wykrywania przestępstw gospodarczych oraz erozji zaufania do mechanizmów nadzorczych państwa, co może wywołać negatywne konsekwencje zarówno w wymiarze prawnoustrojowym, jak i gospodarczym i na to nie ma mojej zgody.

Ostatecznie należy stwierdzić, że zmiana reżimu sankcji nie została poprzedzona adekwatną analizą ryzyka oraz oceną skutków regulacji, co jest wymagane zgodnie z zasadami prawidłowej legislacji oraz standardami państwa prawa. Reforma, która w założeniu miała stanowić uproszczenie systemu, w praktyce prowadzi do osłabienia kluczowego instrumentu ochrony interesu publicznego i stabilności finansowej państwa.

Przedstawiając Wysokiej Izbie motywy wniosku o ponowne rozpatrzenie ustawy z dnia 26 września 2025 r. o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Karnym, ustawy – Kodeks spółek handlowych, ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary oraz ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, wyrażam jednocześnie przekonanie, że Sejm dokonując powtórnej oceny przyjętych w ustawie rozwiązań, podzieli przedstawione przeze mnie stanowisko.