

PRAWO OBROTU PIENIĘŻNEGO

Komentarz

redakcja naukowa

Agnieszka Mikos-Sitek, Artur Nowak-Far, Piotr Zapadka

Elżbieta Chojna-Duch, Dorota Chorążewicz-Woźniak, Rafał Chybiński, Klara Dygaszewicz
Tomasz Grzybowski, Ewa Gwardzińska, Sławomir Juszczyk, Monika Kamińska, Natalia Kohtamäki
Mariola Lemonnier, Elżbieta Łoza, Bartosz Majchrzak, Arwid Mednis, Agnieszka Mikos-Sitek
Tomasz Nieborak, Maciej Niezgoda, Artur Nowak-Far, Robert Oktaba, Aleksandra Ossowska
Piotr Palka, Wojciech Panek, Szymon Pawłowski, Piotr Pomorski, Maciej Sawczuk
Paweł Sawicki, Paula Skrzypecka, Dominika Wajda, Aleksander Werner, Jarosław Wierzbicki
Rafał Wojciechowski, Maciej Zaborowski, Piotr Zapadka, Piotr Żelek

KOMENTARZE

PRAWO OBROTU PIENIĘŻNEGO

Komentarz

redakcja naukowa
Agnieszka Mikos-Sitek, Artur Nowak-Far, Piotr Zapadka

Elżbieta Chojna-Duch, Dorota Chorążewicz-Woźniak, Rafał Chybiński, Klara Dygaszewicz
Tomasz Grzybowski, Ewa Gwardzińska, Sławomir Juszczyk, Monika Kamińska, Natalia Kohtamäki
Mariola Lemonnier, Elżbieta Łoza, Bartosz Majchrzak, Arwid Mednis, Agnieszka Mikos-Sitek
Tomasz Nieborak, Maciej Niezgoda, Artur Nowak-Far, Robert Oktaba, Aleksandra Ossowska
Piotr Pałka, Wojciech Panek, Szymon Pawłowski, Piotr Pomorski, Maciej Sawczuk
Paweł Sawicki, Paula Skrzypecka, Dominika Wajda, Aleksander Werner, Jarosław Wierzbicki
Rafał Wojciechowski, Maciej Zaborowski, Piotr Zapadka, Piotr Żelek

KOMENTARZE

Stan prawny na 16 września 2023 r.

Recenzent

Dr hab. Tomasz Siemiątkowski, prof. SGH

Wydawca

Dagna Kordyasz

Redaktor prowadzący

Joanna Tchorek

Opracowanie redakcyjne

Trzy kropki Joanna Maź

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Komentarze do ustawy z 1.03.2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy
oraz finansowaniu terroryzmu napisali:

Dorota Chorążewicz-Woźniak – art. 74–85; Rafał Chybiński – art. 130–140; Klara Dygaszewicz – art. 2–5, 25–32, 72, 73, 86–102, 116b–116d, 129m–129z, 145a, 152a, 180a; Sławomir Juszczyk – art. 11; Natalia Kohtamäki – art. 141–145, 146; Mariola Lemonnier, Piotr Pałka – art. 55–66; Elżbieta Łoza, Piotr Żelek – art. 54, 113, 114, 116, 116a; Bartosz Majchrzak – art. 147–152, 153–155; Arwid Mednis – art. 33–39; Maciej Niezgoda, Piotr Żelek – art. 40, 41; Aleksandra Ossowska – art. 42, 44, 44a, 49; Wojciech Panek, Piotr Żelek – art. 10, 44b–44e, 53a, 109–112; Maciej Sawczuk – art. 67–71a; Paweł Sawicki, Maciej Zaborowski – art. 103–108, 156, 157; Paula Skrzypecka – art. 117–129; Rafał Wojciechowski – art. 6–9, 45–48, 50, 51; Piotr Zapadka – art. 1, 11a–24; Piotr Żelek – art. 43, 52, 53, 115, 115a

Komentarze do ustawy z 29.08.1997 r. o Narodowym Banku Polskim napisali:

Elżbieta Chojna-Duch, Monika Kamińska – art. 6–11, 17–20; Tomasz Grzybowski – art. 43–44; Natalia Kohtamäki – art. 30a, 30b; Agnieszka Mikos-Sitek – art. 51–70; Tomasz Nieborak – art. 4; Artur Nowak-Far – art. 1–3, 24, 31–42, 46–50a; Szymon Pawłowski – art. 21–23a; Dominika Wajda – art. 5, 12–16

Komentarze do ustawy z 27.07.2002 r. – Prawo dewizowe napisali:

Dorota Chorążewicz-Woźniak – art. 18–21, 25; Rafał Chybiński – art. 17ca–17f; Tomasz Grzybowski – art. 33–40b; Ewa Gwardzińska – art. 3, 4; Agnieszka Mikos-Sitek – art. 1; Robert Oktaba – art. 11–17c; Piotr Pomorski – art. 2, 30–32a; Aleksander Werner – art. 5–10; Jarosław Wierzbicki – art. 40c, 41

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2023

ISBN 978-83-8328-775-1

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. +48 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	7
Przedmowa	15
Ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1124; zm.: Dz.U. z 2023 r. poz. 1285, poz. 1723, poz. 1843)	17
ROZDZIAŁ 1. Przepisy ogólne	19
ROZDZIAŁ 2. Organy informacji finansowej	89
ROZDZIAŁ 3. Komitet Bezpieczeństwa Finansowego	124
ROZDZIAŁ 4. Krajowa ocena ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu oraz ocena ryzyka instytucji obowiązanych	132
ROZDZIAŁ 5. Środki bezpieczeństwa finansowego oraz inne obowiązki instytucji obowiązanych	150
ROZDZIAŁ 6. Centralny Rejestr Beneficjentów Rzeczywistych	297
ROZDZIAŁ 7. Przekazywanie i gromadzenie informacji	339
ROZDZIAŁ 8. Wstrzymywanie transakcji i blokowanie rachunków	370
ROZDZIAŁ 9. Ochrona i udostępnianie informacji	399
ROZDZIAŁ 10. Szczególne środki ograniczające	462
ROZDZIAŁ 11. (uchylony)	480
ROZDZIAŁ 11a. Działalność na rzecz spółek lub trustów oraz działalność w zakresie walut wirtualnych	481
ROZDZIAŁ 12. Kontrolowanie instytucji obowiązanych	517
ROZDZIAŁ 13. Kary administracyjne	543
ROZDZIAŁ 14. Przepisy karne	576
ROZDZIAŁ 15. Zmiany w przepisach obowiązujących	581
ROZDZIAŁ 15a. Przepisy epizodyczne	582
ROZDZIAŁ 16. Przepisy przejściowe i dostosowujące	584
ROZDZIAŁ 17. Przepisy końcowe	588

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim

(tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 2025)	589
ROZDZIAŁ 1. Przepisy ogólne	591
ROZDZIAŁ 2. Organizacja NBP	627
A. Prezes NBP	636
B. Rada Polityki Pieniężnej	645
C. Zarząd NBP	656
ROZDZIAŁ 3. NBP a władze państwowe	661
ROZDZIAŁ 4. Nadzór bankowy	743
ROZDZIAŁ 4A. NBP a Komitet Stabilności Finansowej	744
ROZDZIAŁ 5. Emisja znaków pieniężnych	751
ROZDZIAŁ 6. Instrumenty polityki pieniężnej	767
ROZDZIAŁ 7. Prowadzenie rachunków bankowych	815
ROZDZIAŁ 8. Działalność dewizowa	819
ROZDZIAŁ 9. Szczególne obowiązki i uprawnienia NBP	822
ROZDZIAŁ 10. Gospodarka finansowa NBP	838
ROZDZIAŁ 11. Przepisy przejściowe i końcowe	848

Ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. Prawo dewizowe

(tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 309)	851
ROZDZIAŁ 1. Przepisy ogólne	853
ROZDZIAŁ 2. Odstępowanie od ograniczeń i obowiązków określonych w ustawie	882
ROZDZIAŁ 3. Ograniczenia w dokonywaniu obrotu dewizowego z zagranicą oraz obrotu wartościami dewizowymi w kraju	893
ROZDZIAŁ 4. Działalność kantorowa	901
ROZDZIAŁ 5. Obowiązki związane z wywozem za granicę i przywozem do kraju wartości dewizowych lub krajowych środków płatniczych	923
ROZDZIAŁ 6	
ROZDZIAŁ 7. Obowiązek związany z przekazami pieniężnymi za granicę oraz rozliczeniami w kraju w obrocie dewizowym	929
ROZDZIAŁ 8. Obowiązki dotyczące przekazywania danych oraz przechowywania dokumentów związanych z obrotem dewizowym oraz działalnością kantorową	933
ROZDZIAŁ 9. Kontrola wykonywana przez Prezesa Narodowego Banku Polskiego	939
ROZDZIAŁ 10. Zmiany w przepisach obowiązujących	971
ROZDZIAŁ 11. Przepisy przejściowe i końcowe	972

Bibliografia	975
---------------------------	-----

O autorach	987
-------------------------	-----

Wykaz skrótów

Akty prawne

- dekret z 15.01.1945 r.** – dekret z 15.01.1945 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. Nr 4, poz. 14)
- dyrektywa 2009/110** – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/110/WE z 16.09.2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje pieniądza elektronicznego oraz nadzoru ostrożnościowego nad ich działalnością, zmieniająca dyrektywy 2005/60/WE i 2006/48/WE oraz uchylająca dyrektywę 2000/46/WE (Dz.Urz. UE L 267, s. 7, ze zm.)
- dyrektywa 2015/849** – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z 20.05.2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniająca rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE (Dz.Urz. UE L 141, s. 73, ze zm.)
- dyrektywa 2015/2366** – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2366 z 25.11.2015 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego, zmieniająca dyrektywy 2002/65/WE, 2009/110/WE, 2013/36/UE i rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 oraz uchylająca dyrektywę 2007/64/WE (Dz.Urz. UE L 337, s. 35, ze zm.)
- dyrektywa 2018/843** – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/843 z 30.05.2018 r. zmieniająca dyrektywę (UE) 2015/849 w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu oraz zmieniająca dyrektywy 2009/138/WE i 2013/36/UE (Dz.Urz. UE L 156, s. 43)

- dyrektywa 2019/1153** – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1153 z 20.06.2019 r. ustanawiająca zasady ułatwiające korzystanie z informacji finansowych i innych informacji w celu zapobiegania niektórym przestępstwom, ich wykrywania, prowadzenia dochodzeń w ich sprawie lub ich ścigania oraz uchylająca decyzję Rady 2000/642/WSiSW (Dz.Urz. UE 186, s. 122)
- k.c.** – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.)
- k.k.** – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.)
- k.k.s.** – ustawa z 10.09.1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz.U. z 2023 r. poz. 654 ze zm.)
- KNZ** – Karta Narodów Zjednoczonych, Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i Porozumienie ustanawiające Komisję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych (Dz.U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90 ze zm.)
- Konstytucja RP** – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- Konwencja AML** – Konwencja Rady Europy o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa oraz o finansowaniu terroryzmu, sporządzona w Warszawie dnia 16.05.2005 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 165, poz. 1028 ze zm.)
- k.p.a.** – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.)
- k.p.c.** – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 1550 ze zm.)
- k.p.k.** – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 1375 ze zm.)
- k.s.h.** – ustawa z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1467 ze zm.)
- k.w.** – ustawa z 20.05.1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2022 r. poz. 2151 ze zm.)
- MoU** – Memorandum of Understanding on cooperation between the Financial Supervisory Authorities, Central Banks and Finance Ministries of the European Union on cross-border financial stability, 1 June 2008, ECFIN/CEFCPE/Ares(2010)331349
- o.p.** – ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2651 ze zm.)
- p.p.s.a.** – ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.)

-
- pr. aut.** – ustawa z 4.02.1994 r. – o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2509)
- pr. bank.** – ustawa z 29.08.1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. z 2022 r. poz. 2324 ze zm.)
- pr. dew.** – ustawa z 27.07.2002 r. – Prawo dewizowe (Dz.U. z 2022 r. poz. 309)
- pr. prob.** – ustawa z 1.04.2011 r. – Prawo probiercze (Dz.U. z 2023 r. poz. 536)
- pr. przed.** – ustawa z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2023 r. poz. 221 ze zm.)
- pr. up.** – ustawa z 28.02.2003 r. – Prawo upadłościowe (Dz.U. z 2022 r. poz. 1520 ze zm.)
- Regulamin pracy Rady Ministrów** – uchwała nr 190 Rady Ministrów z 29.10.2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2022 r. poz. 348 ze zm.)
- Regulamin Sejmu** – uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30.07.1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2022 r. poz. 990 ze zm.)
- RODO** – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L 119, poz. 1)
- r.o.z.d.** – rozporządzenie Ministra Finansów z 20.04.2009 r. w sprawie ogólnych zezwoleń dewizowych (Dz.U. Nr 69, poz. 597)
- rozporządzenie 910/2014, rozporządzenie eIDAS** – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z 23.07.2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE (Dz.Urz. UE L 257, s. 73, ze zm.)
- rozporządzenie 2015/847** – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/847 z 20.05.2015 r. w sprawie informacji towarzyszących transferom środków pieniężnych i uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1781/2006 (Dz.Urz. UE L 141, s. 1, ze zm.)
- rozporządzenie 2016/794** – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/794 z 11.05.2016 r. w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol), zastępującego i uchylającego decyzje Rady 2009/371/WSiSW, 2009/934/WSiSW, 2009/935/WSiSW, 2009/936/WSiSW i 2009/968/WSiSW (Dz.Urz. UE L 135, s. 53, ze zm.)
-

- rozporządzenie 2019/758** – rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2019/758 z 31.01.2019 r. uzupełniające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 w odniesieniu do regulacyjnych standardów technicznych określających minimalny zakres działań oraz rodzaj dodatkowych środków, które instytucje kredytowe i finansowe muszą wdrożyć, aby ograniczyć ryzyko związane z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu w niektórych państwach trzecich (Dz.Urz. UE L 125, s. 4)
- Statut ESBC i EBC** – Protokół (Nr 4) w sprawie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 230)
- TFUE** – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47, ze sprost.)
- TUE** – Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13)
- uchwała nr 13/2020** – uchwała nr 13/2020 Rady Polityki Pieniężnej z 6.11.2020 r. w sprawie zasad rachunkowości Narodowego Banku Polskiego, wzoru bilansu, rachunku zysków i strat oraz zawartości informacji dodatkowej (Dz.Urz. NBP poz. 24 ze zm.)
- u.d.u.r.** – ustawa z 11.09.2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Dz.U. z 2023 r. poz. 656 ze zm.)
- u.f.b.s.** – ustawa z 7.12.2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych i ich zrzeszaniu się w bankach zrzeszających (Dz.U. z 2022 r. poz. 1595)
- u.f.p.** – ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.)
- u.k.k.** – ustawa 12.05.2011 r. o kredycie konsumenckim (Dz.U. z 2023 r. poz. 1028)
- u.n.m.s.f.** – ustawa z 5.08.2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 2536 ze zm.)
- u.n.r.f.** – ustawa z 21.07.2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 753 ze zm.)
- u.o.a.n.** – ustawa z 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461)
- u.o.i.f.** – ustawa z 29.07.2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 646 ze zm.)
- u.o.p.d.g.** – ustawa z 21.08.1997 r. o ograniczaniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. z 2023 r. poz. 1090)
- u.o.s.** – ustawa z 16.11.2006 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. z 2022 r. poz. 2142 ze zm.)

-
- u.p.d.o.f.** – ustawa z 26.07.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2647 ze zm.)
- u.p.d.o.p.** – ustawa z 15.02.1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2587 ze zm.)
- u. pol.** – ustawa z 6.04.1990 r. o Policji (Dz.U. z 2023 r. poz. 171 ze zm.)
- u.p.o.l.** – ustawy z 12.01.1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 70)
- u.p.p.p.** – ustawa z 1.03.2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz.U. z 2023 r. poz. 1124 ze zm.)
- u.p.t.u.** – ustawa z 11.03.2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2023 r. poz. 1570 ze zm.)
- u.p.u.p.** – ustawa z 16.09.1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1917)
- u.r.** – ustawa z 29.09.1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2023 r. poz. 120 ze zm.)
- u.r.n.i.** – ustawa z 12.02.2010 r. o rekapitalizacji niektórych instytucji oraz o rządowych instrumentach stabilizacji finansowej (Dz.U. z 2022 r. poz. 396)
- u.r.t.** – ustawa z 29.12.1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2022 r. poz. 1722 ze zm.)
- ustawa nowelizująca z 8.07.2021 r.** – ustawa z 8.07.2021 r. o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1598 ze zm.)
- ustawa o ABW** – ustawa z 24.05.2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. z 2023 r. poz. 1136 ze zm.)
- ustawa o BFG** – ustawa z 10.06.2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz.U. z 2022 r. poz. 2253 ze zm.)
- ustawa o BGK** – ustawa z 14.03.2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2153)
- ustawa o CEIDG** – ustawa z 6.03.2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy (Dz.U. z 2022 r. poz. 541)
- ustawa o KAS** – ustawa z 16.11.2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2023 r. poz. 615 ze zm.)
- ustawa o NBP** – ustawa z 29.08.1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. z 2022 r. poz. 2025)
- ustawa o NIK** – ustawa z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2022 r. poz. 623)
- ustawa o RM** – ustawa z 8.08.1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2022 r. poz. 1188 ze zm.)
-

- ustawa o RPO** – ustawa z 15.07.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2023 r. poz. 1058)
- ustawa o SIF** – ustawa z 1.12.2022 r. o Systemie Informacji Finansowej (Dz.U. z 2023 r. poz. 180)
- ustawa o SKOK** – ustawa z 5.11.2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1278 ze zm.)
- u.ś.u.d.e.** – ustawa z 18.07.2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz.U. z 2020 r. poz. 344)
- u.u.p.** – ustawa z 19.08.2011 r. o usługach płatniczych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2360 ze zm.)
- u.w.m.p.s.** – ustawa z 9.05.1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. z 2022 r. poz. 1339 ze zm.)
- u.w.o.k.s.p.** – ustawa z 31.07.1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz.U. z 2023 r. poz. 624)
- u.z.u.p.z.** – ustawa z 6.03.2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2022 r. poz. 470)
- u.z.w.p.** – uchwała Zarządu NBP nr 13/2019 r. z 26.06.2019 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników Narodowego Banku Polskiego, https://bip.nbp.pl/__data/assets/pdf_file/0005/331349/Uchwała-Nr-132019-Zarzadu-NBP.pdf
- u.z.z.m.p.** – ustawa z 16.12.2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 973 ze zm.)
- wytyczne w sprawie czynników ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu** – Wytyczne EUNB na podstawie art. 17 i 18 ust. 4 dyrektywy (UE) 2015/849 dotyczących środków należytej staranności wobec klienta oraz czynników, które instytucje kredytowe i finansowe powinny uwzględnić podczas oceny ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu związanego z indywidualnymi stosunkami gospodarczymi i transakcjami sporadycznymi uchylające i zastępujące wytyczne JC/2017/37 (EBA/GL/2021/02, 1.03.2021 r.)
- zarządzenie nr 20/2004** – zarządzenie nr 20/2004 Prezesa Narodowego Banku Polskiego z 26.10.2004 r. w sprawie określenia sposobu prowadzenia rejestru działalności kantorowej, wzoru rejestru oraz trybu dokonywania wpisów do rejestru (Dz.Urz. NBP z 2021 r. poz. 18)
- z.t.p.** – załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283)

Czasopisma, publikatory

Biul. SN	– Biuletyn Sądu Najwyższego
Dz.Pr.P.P.	– Dziennik Praw Państwa Polskiego
Dz.Urz. NBP	– Dziennik Urzędowy Narodowego Banku Polskiego
GSP	– Gdańskie Studia Prawnicze
KSP	– Krakowskie Studia Prawnicze
MoP	– Monitor Prawniczy
M.P.	– Monitor Polski
MPB	– Monitor Prawa Bankowego
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
OSA	– Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych
OSNK	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – zbiór urzędowy, seria A
OTK ZU	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – zbiór urzędowy
Pal.	– Palestra
PiP	– Państwo i Prawo
PPH	– Przegląd Prawa Handlowego
PPP	– Przegląd Prawa Publicznego
Prok. i Pr.	– Prokuratura i Prawo
Prz. Sejm.	– Przegląd Sejmowy
PUG	– Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
St. Cyw.	– Studia Cywilistyczne
ZPBAS	– Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych

Inne

ABW	– Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
AML/CFT	– przeciwdziałanie praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Anti-Money Laundering/Combating the Financing of Terrorism)
AMLRO	– pracownik odpowiedzialny za zapewnienie zgodności z przepisami w zakresie AML/CFT w rozumieniu art. 8 u.p.p.p. (Anti-Money Laundering Reporting Officer)
ASI	– alternatywne spółki inwestycyjne
ASO	– alternatywny system obrotu
BFG	– Bankowy Fundusz Gwarancyjny
BGK	– Bank Gospodarstwa Krajowego
CEIDG	– Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej

CRBR	– Centralny Rejestr Beneficjentów Rzeczywistych
EBC	– Europejski Bank Centralny
ERRS	– Europejska Rada Ryzyka Systemowego
ESBC	– Europejski System Banków Centralnych
ESNF	– Europejski System Nadzoru Finansowego
EUNB, EBA	– Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (European Banking Authority)
FATF	– Grupa Specjalna do spraw Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (Financial Action Task Force)
GIIF, Generalny Inspektor	– Generalny Inspektor Informacji Finansowej
GUS	– Główny Urząd Statystyczny
KAS	– Krajowa Administracja Skarbowa
KBF	– Komitet Bezpieczeństwa Finansowego
KDPW	– Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych
KNF	– Komisja Nadzoru Finansowego
Krajowa SKOK	– Krajowa Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa
KRS	– Krajowa Rada Sądownictwa
KRUS	– Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
KSF, Komitet	– Komitet Stabilności Finansowej
MFW	– Międzynarodowy Fundusz Walutowy
ML/FT	– pranie pieniędzy oraz finansowanie terroryzmu (Money Laundering and Financing of Terrorism)
NBP	– Narodowy Bank Polski
NIK	– Najwyższa Izba Kontroli
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
OECD	– Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
ONZ	– Organizacja Narodów Zjednoczonych
PEP	– osoba zajmująca eksponowane stanowisko polityczne (Politically Exposed Person)
SA	– sąd apelacyjny
SKOK	– spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TS	– Trybunał Sprawiedliwości
TSUE	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
UE	– Unia Europejska
UKE	– Urząd Komunikacji Elektronicznej
UKNF	– Urząd Komisji Nadzoru Finansowego
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny
ZUS	– Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Przedmowa

Oddajemy w Państwa ręce unikalną pozycję, jaką jest *Prawo obrotu pieniężnego. Komentarz*, która stanowi na polskim rynku wydawnictw prawniczych pierwszy tego typu zbiór komentarzy do trzech ustaw – ustawy o Narodowym Banku Polskim, ustawy – Prawo dewizowe i ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Wymienione ustawy tworzą wspólnie zespół regulacyjny tworzący fundament dla cyrkulacji obrotu pieniężnego w polskim systemie prawnym. Innymi słowy, normatywne reguły wynikające z tych ustaw stanowią o podstawach dla pieniądza w krajowym systemie prawnym. Zasady kreacji pieniądza przez bank centralny, istota prawnego środka płatniczego jako instrumentu posiadającego moc umarzania zobowiązań, rozróżnienie takich pojęć jak znak pieniężny i jednostka pieniężna oraz obrót gotówkowy i bezgotówkowy są skorelowane z regułami transgranicznego transferu wartości dewizowych i przeciwdziałania praniu pieniędzy. To wszystko łącznie powoduje, iż niniejsze opracowanie stanowi niezbędny fundament dla systemowej wykładni reguł odnoszących się do obrotu pieniądzem w polskim porządku prawnym.

Autorami książki są wybitni teoretycy i praktycy prawa afiliowani przy wiodących polskich wydziałach prawa albo wykonujący różne regulowane zawody prawnicze. Są to uznani eksperci w swoich obszarach specjalizacyjnych, posiadający bogatą praktykę prawniczą lub rozległą wiedzę naukową, co łącznie powoduje, iż materia skomentowana przez starannie wyselekcjonowane grono autorów zawiera wysokiej klasy wiedzę ekspercką, czyniąc tę pozycję zarówno ważny głos w dyskursie naukowym, jak i jednocześnie istotną wskazówką w zakresie stosowania prawa.

Pozostajemy w przekonaniu, iż prezentowana publikacja będzie stanowiła istotny głos w prawniczej dyskusji oraz na stałe wpisze się w naukę polskiego prawa finansowego, jak również ubogaci praktykę prawniczą w codziennym procesie dokonywania wykładni prawa w Polsce. Zebrane w opracowaniu analizy w zakresie wykładni aktów normatywnych mają zatem szczególne znaczenie dla poprawnego rozumienia mechanizmów obrotu pieniądzem we współczesnych gospodarkach.

*dr Agnieszka Mikos-Sitek
prof. dr hab. Artur Nowak-Far
prof. dr hab. Piotr Zapadka, prof. UKSW*

Warszawa, 10 września 2023 r.

USTAWA

z dnia 1 marca 2018 r.

o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu¹

(tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1124; zm.: Dz.U. z 2023 r. poz. 1285, poz. 1723, poz. 1843)

¹ Niniejsza ustawa:

- 1) w zakresie swojej regulacji wdraża dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniającą rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylającą dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE (Dz.Urz. UE L 141 z 05.06.2015, str. 73, Dz.Urz. UE L 156 z 19.06.2018, str. 43 oraz Dz.Urz. UE L 334 z 27.12.2019, str. 155);
- 2) służy stosowaniu: rozporządzenia Rady (WE) nr 2580/2001 z 27 grudnia 2001 r. w sprawie szczególnych środków restrykcyjnych skierowanych przeciwko niektórym osobom i podmiotom mających na celu zwalczanie terroryzmu (Dz.Urz. UE L 344 z 28.12.2001, str. 70 ze zm.), rozporządzenia Rady (WE) nr 881/2002 z 27 maja 2002 r. wprowadzającego niektóre szczególne środki ograniczające skierowane przeciwko niektórym osobom i podmiotom związanym z organizacjami ISIL (Daisz) i Al-Kaida (Dz.Urz. UE L 139 z 29.05.2002, str. 9, ze zm.), rozporządzenia (WE) nr 1889/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady z 26 października 2005 r. w sprawie kontroli środków pieniężnych wwożonych do Wspólnoty lub wywożonych ze Wspólnoty (Dz.Urz. UE L 309 z 25.11.2005, str. 9), rozporządzenia Rady (UE) nr 753/2011 z 1 sierpnia 2011 r. w sprawie środków ograniczających skierowanych przeciwko niektórym osobom, grupom, przedsiębiorstwom i podmiotom w związku z sytuacją w Afganistanie (Dz.Urz. UE L 199 z 02.08.2011, str. 1 ze zm.), rozporządzenia Komisji (UE) nr 389/2013 z 2 maja 2013 r. ustanawiającego rejestr Unii zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, decyzjami nr 280/2004/WE i nr 406/2009/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylającego rozporządzenia Komisji (UE) nr 920/2010 i nr 1193/2011 (Dz.Urz. UE L 122 z 03.05.2013, str. 1 oraz Dz.Urz. UE L 17 z 21.01.2017, str. 52), rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/847 z 20 maja 2015 r. w sprawie informacji towarzyszących transferom środków pieniężnych i uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1781/2006 (Dz.Urz. UE L 141 z 05.06.2015, str. 1).

Odnosnik zmieniony przez art. 1 pkt 1 ustawy z 30.03.2021 r. (Dz.U. poz. 815) zmieniającej niniejszą ustawę z dniem 15.05.2021 r.

ROZDZIAŁ 1

Przepisy ogólne

Art. 1. [Przedmiot ustawy]

Ustawa określa:

- 1) zasady i tryb przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu;
- 2) warunki wykonywania działalności gospodarczej przez niektóre instytucje obowiązane.

1. Uwagi wprowadzające

Ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu odgrywa istotną rolę w regulacji szeroko pojmowanego obrotu gospodarczego, ponieważ sprawnie działający system przeciwdziałania tym procederom jest węzłowy dla bezpieczeństwa funkcjonowania rynku finansowego i rynku pozafinansowego, jego wiarygodności i transparentności.

Specyfika prania pieniędzy polega na wprowadzaniu do legalnego obrotu środków majątkowych uzyskanych w wyniku popełnionego uprzednio czynu zabronionego. Jest to czynnik destabilizujący obrót gospodarczy, gdyż funkcjonowanie w nim przedmiotów pochodzących z przestępstwa zakłóca mechanizmy funkcjonowania rynku, a także godzi w zasady uczciwej konkurencji¹. Brak narzędzi do przeciwdziałania tym negatywnym zjawiskom może zaburzyć stabilność w różnych sektorach gospodarki, a ponadto taki stan sprzyja rozwojowi przestępczości zorganizowanej, której funkcjonowanie z kolei narusza nie tylko stabilność obrotu gospodarczego, ale także zagraża wielu innym dobrom chronionym prawnie.

¹ E.W. Plywaczewski, *Proceder prania pieniędzy i jego implikacje*, Warszawa 2013, s. 98.

Przeciwdziałanie finansowaniu terroryzmu ma istotne znaczenie z punktu widzenia zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego i jest ważnym instrumentem przy zapobieganiu przeprowadzania ataków terrorystycznych².

Ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu jest istotnym komponentem bezpieczeństwa systemu finansowego, a także całej gospodarki, bowiem jest to narzędzie do zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego i pozafinansowego do przestępczych celów i jednocześnie jest gwarantem podnoszenia zaufania obywateli do systemu finansowego oraz do obrotu gospodarczego, które jest kluczowe dla realizowania przypisanych im funkcji i ich rozwoju.

Pranie pieniędzy i finansowanie terroryzmu są przestępstwami penalizowanymi na gruncie Kodeksu karnego (odpowiednio art. 299 i 165a k.k.), niemniej jednak stworzenie systemu przeciwdziałania tym zjawiskom jest uzasadnione, gdyż największa wykrywalność tych procederów następuje w momencie wprowadzania środków pochodzących z nielegalnych źródeł do legalnego obrotu gospodarczego, zaś przy identyfikacji tych środków kluczową rolę odgrywają instytucje obowiązane.

Ustawodawca na potrzeby komentowanej ustawy w art. 2 ust. 2 pkt 14 zdefiniował pranie pieniędzy poprzez odesłanie ustawowe do art. 299 k.k., zaś finansowanie terroryzmu w art. 2 ust. 2 pkt 6 poprzez odesłanie do art. 165a k.k. (zob. szerzej komentarz do art. 2).

2. Źródła regulacji

Pranie pieniędzy i finansowanie terroryzmu jest związane z funkcjonowaniem przestępczości zorganizowanej i są to procedery o charakterze transgranicznym. Pranie pieniędzy przejawia taką tendencję, że wartości majątkowe są transferowane z jurysdykcji, które odznaczają się wysokim poziomem bezpieczeństwa systemu finansowego, do jurysdykcji, które nie wykształciły skutecznych narzędzi do przeciwdziałania tym procederom.

Taka specyfika prania pieniędzy i finansowania terroryzmu spowodowała konieczność stworzenia międzynarodowego standardu przeciwdziałania tym zjawiskom, ponieważ samodzielne wysiłki państw w tym obszarze nie pozwalają na wyeliminowanie tego rodzaju przestępstw.

Kwestie związane z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy są przedmiotem zainteresowania wielu organizacji międzynarodowych, a tworzone przez nie akty prawne

² K. Wiak, *Kryminalizacja finansowania terroryzmu w polskim prawie karnym*, Pal. 2010/7–8, s. 60–61; G. Bogdan [w:] *Kodeks karny. Część szczególna*, t. II, *Część I. Komentarz do art. 117–211a*, red. W. Wróbel, A. Zoll, Warszawa 2017, art. 165a.

i podejmowane działania mające na celu koordynację regulacji w tym zakresie w różnych państwach sprawiły, że większość państw na świecie w swoim ustawodawstwie zakazała prania pieniędzy³.

W tym zakresie szczególną uwagę należy zwrócić na działalność niezależnej międzyrządowej Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (Financial Action Task Force, FATF), która miała istotny wpływ na kształtowanie międzynarodowych standardów przeciwdziałania praniu pieniędzy. FATF powstał na szczycie Grupy G7, który odbył się w 1989 r.⁴, a jego zadaniem było opracowywanie międzynarodowych standardów w zakresie zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu i przeciwdziałania im oraz wspieranie tych działań. Rekomendacje przygotowywane przez FATF stwarzają pewien standard przeciwdziałania tym zjawiskom, a państwa z uwagi na różne systemy prawne oraz różne uwarunkowania powinny te standardy dostosować do swoich systemów prawnych⁵. Istotne jest także wdrożenie środków prewencyjnych oraz nałożenie obowiązków w tym zakresie na organy śledcze, wykonawcze i nadzorcze⁶. Rekomendacje, jakie przygotowuje FATF, nie mają wiążącego charakteru, niemniej jednak są one powszechnie uznawanym standardem ochrony w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy.

U podstaw regulacji UE w tym obszarze leży zapobieganie wykorzystaniu swobody przepływu kapitału i świadczenia usług do tego procederu oraz zapobieganie zagrożeniom, jakie niesie pranie pieniędzy dla stabilności i zaufania wobec systemu finansowego⁷. Pragnąc stworzyć narzędzie do walki z tym przestępczym procederem, uchwalono dyrektywę 91/308/EWG⁸, która zobowiązała państwa do wdrożenia regulacji w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy, a także ewentualnego ujednoczenia przepisów funkcjonujących w państwach Wspólnoty. Na gruncie tej dyrektywy zobowiązano sektor finansowy do identyfikacji klienta oraz wprowadzania wewnętrznych procedur szkolenia personelu.

³ R. Lizak, *Pranie pieniędzy w prawie polskim na tle europejskim, międzynarodowym i amerykańskim*, Warszawa 2018, s. 121.

⁴ A.H. Ochnio, *Blokada rachunku i wstrzymanie transakcji jako środki przymusu w procesie karnym*, Warszawa 2015, s. 47–55.

⁵ Rekomendacje FATF z 2012 r. w zakresie wyznaczania międzynarodowego standardu przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowania terroryzmu, <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf>, s. 6.

⁶ Rekomendacje FATF z 2012 r. w zakresie wyznaczania międzynarodowego standardu przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowania terroryzmu, s. 6.

⁷ Preambuła dyrektywy 2005/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26.10.2005 r. w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu, motyw 2 (Dz.Urz. UE L 309, s. 15, ze zm.).

⁸ Dyrektywa Rady 91/308/EWG z 10.06.1991 r. w sprawie uniemożliwienia korzystania z systemu finansowego w celu prania pieniędzy (Dz.Urz. UE L 166, s. 77).

Kolejną regulacją w tym zakresie była dyrektywa 2001/97/WE⁹, która rozszerzała zakres stosowania dyrektywy 91/308/EWG, powiększając katalog działalności i zawodów objętych regulacją¹⁰.

Kolejnym etapem było uchwalenie dyrektywy 2005/60/WE, co było spowodowane aktualizacją zaleceń przez FATF w szczególności w zakresie przeprowadzania procedury identyfikacji i weryfikacji klienta oraz beneficjenta rzeczywistego. Prawodawca europejski pragnąc wdrożyć do unijnego porządku prawnego standardy międzynarodowe w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy w ślad za postanowieniami FATF, zauważając wagę identyfikacji klienta w kontekście zapobiegania praniu pieniędzy, doprecyzował procedurę tej identyfikacji, a także uszczegółowiono definicję beneficjenta rzeczywistego¹¹. Ta dyrektywa wprowadziła daleko idące zmiany i prawodawca europejski pragnąc zachować przejrzystość regulacji, zdecydował się uchylić dyrektywę z 1991 r.¹²

Następnie dyrektywa ta została znowelizowana przez dyrektywę 2007/64/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13.11.2007 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego zmieniającą dyrektywy 97/7/WE, 2002/65/WE, 2005/60/WE, 2006/48/WE i uchylającą dyrektywę 97/5/WE¹³ oraz dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/20/WE z 11.03.2008 r. zmieniającą dyrektywę 2005/60/WE w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, w odniesieniu do uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji¹⁴.

W 2012 r. FATF ponownie dokonał przeglądu swoich standardów i jak słusznie zauważano w preambule dyrektywy 2015/849¹⁵, pranie pieniędzy ma wymiar międzynarodowy, a zatem należy podporządkować regulacje unijne do tych wypracowanych w gremiach międzynarodowych, takich jak FATF, bowiem działania podejmowane jedynie na gruncie Wspólnoty to za mało wobec skali tego zjawiska. Dyrektywa Parlamentu

⁹ Dyrektywa 2001/97/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 4.12.2001 r. zmieniająca dyrektywę Rady 91/308/EWG w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy (Dz.Urz. UE L 272, s. 35).

¹⁰ Preambuła dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z 20.05.2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniająca rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE, motyw 3 (Dz.Urz. UE L 141, s. 73, ze zm.).

¹¹ Preambuła dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849, motyw 9.

¹² Preambuła dyrektywy 2005/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26.10.2005 r. w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu, motyw 45 (Dz.Urz. UE L 309, s. 15, ze zm.).

¹³ Dz.Urz. UE L 319, s. 1, ze zm.

¹⁴ Dz.Urz. UE L 76, s. 46.

¹⁵ Preambuła do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z 20.05.2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniająca rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE, motyw 4 (Dz.Urz. UE L 141, s. 73, ze zm.).

Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 stworzyła instrumenty prawne pozwalające na przanalizowanie i określenie, a następnie ograniczenie ryzyka związanego z praniem pieniędzy i została oparta na podejściu opartym na analizie ryzyka.

W 2018 r. uchwalono dyrektywę 2018/843¹⁶ zmieniającą dyrektywę 2015/849, co było podyktowane wykorzystywaniem do prania pieniędzy i finansowania terroryzmu nowych technologii, w tym walut wirtualnych, i jak wskazano w preambule, nie sposób pozostawić je poza zakresem regulacji europejskich¹⁷.

Polski system przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu kształtował się wraz z przemianami gospodarczymi, jakie miały miejsce w Polsce na początku lat 90. XX i które miały na celu stabilizację makroekonomiczną gospodarki, a także stworzenie ram prawnych pozwalających na bezpieczne funkcjonowanie obrotu gospodarczego, również w zakresie zapobiegania wykorzystaniu krajowego systemu finansowego do prania pieniędzy i finansowania terroryzmu¹⁸. Proces ten także wymagał podjęcia działań mających na celu dostosowanie polskiego systemu prawnego do standardów międzynarodowych w tym zakresie. Ustawa z 16.11.2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu¹⁹ kompleksowo regulowała te zagadnienia.

W związku z przyjęciem dyrektywy 2015/849 ustawę z 16.11.2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu uchylono i zastąpiono ją ustawą z 1.03.2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu²⁰. Jak wskazano w uzasadnieniu do wprowadzanej ustawy: „Celem przyjętych przepisów jest m.in. dostosowanie europejskich regulacji z zakresu przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu do wymogów wynikających ze znowelizowanych zaleceń Financial Action Task Force, a także usprawnienie współpracy oraz wymiany informacji pomiędzy jednostkami analityki finansowej państw członkowskich, jak również wypracowanie spójnej, unijnej polityki wobec państw trzecich, których systemy przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu wykazują znaczące braki”²¹.

Jak słusznie zauważają autorzy, dyrektywa 2015/849, a także ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu zostały oparte na podejściu

¹⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/843 z 30.05.2018 r. zmieniająca dyrektywę (UE) 2015/849 w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu oraz zmieniająca dyrektywy 2009/138/WE i 2013/36/UE (Dz.Urz. UE L 156, s. 43, ze zm.).

¹⁷ Preambuła dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/843, motyw 9.

¹⁸ Zob. szerzej P. Wajda, *Rynki finansowe jako przedmiot szczególnego zainteresowania prawodawcy*, PPP 2011/7–8, s. 115.

¹⁹ Dz.U. z 2017 r. poz. 1049 ze zm.

²⁰ Dz.U. z 2023 r. poz. 1124 ze zm.

²¹ Druk sejm. nr 2233, Sejm VIII kadencji, s. 1.

opartym na ryzyku analizie ryzyka (ang. *risk-based approach*). U podstaw tego podejścia leży założenie, że ryzyko prania pieniędzy i finansowania terroryzmu jest inne w każdym przypadku i w związku z tym instytucje obowiązane powinny rozwinąć narzędzia analityczne pozwalające na wykrycie podejrzanych transakcji (zob. szerzej komentarz do art. 25). Na zastosowanie takiego podejścia nałożył się także dynamiczny rozwój nowych technologii takich jak m.in. kryptowaluty, które również były wykorzystywane do przestępczych procedurów. Jest to podejście, które dostarcza narzędzi na szybką reakcję na zmieniające się metody prania pieniędzy i finansowania terroryzmu i tym samym jest to metoda, która pozwala na adekwatną reakcję.

W alternatywie do tego podejścia jest podejście oparte na regułach. Pojęcie to polega na stworzeniu w ustawie katalogu najbardziej prawdopodobnych przypadków prania pieniędzy. Jeśli warunki określone w katalogu są spełnione, wówczas powstaje obowiązek raportowania, a następnie dokonuje się oceny ryzyka prania pieniędzy²². W związku z tym instytucje obowiązane mają dostarczać informacje na przykład wówczas, gdy zaobserwują dokonywanie określonego rodzaju transakcji, a także gdy są one powyżej ustalonego w ustawie progu i dopiero wtedy mogą podejmować działania zaradcze zapisane w ustawie. Niemniej jednak to rozwiązanie ma liczne wady, ponieważ grupy przestępcze znają katalog działań, na jakie reagują instytucje obowiązane, i są w stanie je ominąć. Z kolei instytucje obowiązane nie nadążają za dynamicznie rozwijającymi się innowacjami i nie mają wystarczających narzędzi do wychwytywania podejrzanych transakcji, co w obliczu rozwoju nowych technologii pozbawia je możliwości adekwatnej reakcji. W konsekwencji, jak wskazuje się w literaturze, metoda ta odznacza się niską wykrywalnością podejrzanych transakcji²³.

3. Przedmiot regulacji

Przedmiotem regulacji jest określenie zasad i trybu przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

Ustawa stwarza ramy instytucjonalne do funkcjonowania systemu przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu (regulacje dotyczące organów informacji finansowej, Komitetu Bezpieczeństwa Finansowego), nakłada obowiązki na instytucje obowiązane (w tym obowiązki informacyjne) i kreuje instrumenty pozwalające na blokowanie i wstrzymywanie podejrzanych transakcji, a także zawiera regulacje obejmujące kary administracyjne i przepisy karne nakładające sankcje za nieprawidłowe wykonywanie obowiązków wynikających z komentowanej ustawy.

²² S. Ross, M. Hannan, *Money Laundering Regulation and Risk-Based Decision Making*, „Journal of Money Laundering Control” 2007/10/1.

²³ P. Reuter, E.M. Truman, *Chasing Dirty Money: The Fight Against Money Laundering*, Institute for International Economics 2004.

Ustawa określa również warunki wykonywania działalności gospodarczej przez instytucje obowiązane, które mają kluczowe znaczenie w systemie przeciwdziałania praniu pieniędzy, bowiem to właśnie one mają jako pierwsze styczność z wartościami majątkowymi pochodzącymi z nielegalnych źródeł i *de facto* za ich pośrednictwem organy informacji finansowej monitorują ich przepływ²⁴.

Zgodnie z art. 22 Konstytucji RP ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Formy ograniczenia wolności działalności gospodarczej są różne – od wymogu rejestracji działalności we właściwym rejestrze poprzez wymóg uzyskania zezwolenia bądź koncesji. Dopuszczalne jest także nakładanie innych obowiązków, o ile jest to zgodne z Konstytucją RP, co wymaga w każdym przypadku, aby ograniczenie wolności działalności gospodarczej nie naruszało jej istoty oraz by było zgodne z konstytucyjną zasadą proporcjonalności.

Na gruncie ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu nałożono liczne obowiązki na instytucje obowiązane – przede wszystkim obowiązki informacyjne wobec Generalnego Inspektora Informacji Finansowej, a także niektóre instytucje obowiązane muszą uzyskać wpis do odpowiedniego rejestru, aby móc podjąć swoją działalność – obowiązek uzyskania wpisu do rejestru działalności w zakresie walut wirtualnych (zob. art. 129m u.p.p.p.) oraz obowiązek uzyskania wpisu do rejestru działalności na rzecz spółek lub trustów (zob. art. 129a u.p.p.p.).

Ustalanie treści ważnego interesu publicznego odbywa się przez odwołanie do zasad konstytucyjnych, np. sprawiedliwości społecznej czy społecznej gospodarki rynkowej. Z uwagi na znaczenie komentowanej ustawy dla zapewnienia bezpieczeństwa obrotu gospodarczego, a także bezpieczeństwa powszechnego wprowadzone ograniczenia są proporcjonalne²⁵.

Art. 2. [Instytucje obowiązane; definicje]

1. Instytucjami obowiązanymi są:

- 1) **banki krajowe, oddziały banków zagranicznych, oddziały instytucji kredytowych, instytucje finansowe mające siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz oddziały instytucji finansowych niemających siedziby na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w rozumieniu ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2022 r. poz. 2324, 2339, 2640 i 2707 oraz z 2023 r. poz. 180);**

²⁴ M. Hara, R. Kierzyńska, P. Kołodziejcki, *Ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Komentarz*, LEX 2013, art. 2, pkt 1.

²⁵ Zob. szerzej wyrok TK z 12.04.2000 r., K 8/98, OTK 2000/3, poz. 87.

- 2) spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe oraz Krajowa Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa, w rozumieniu ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 924, z późn. zm.);
- 3) krajowe instytucje płatnicze, krajowe instytucje pieniądza elektronicznego, oddziały unijnych instytucji płatniczych, oddziały unijnych i zagranicznych instytucji pieniądza elektronicznego, małe instytucje płatnicze, biura usług płatniczych oraz agenci rozliczeniowi, w rozumieniu ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2360 i 2640);
- 4) firmy inwestycyjne, banki powiernicze w rozumieniu ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 646) oraz oddziały zagranicznych firm inwestycyjnych w rozumieniu tej ustawy, prowadzące działalność na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- 5) zagraniczne osoby prawne prowadzące na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej działalność maklerską, w tym prowadzące taką działalność w formie oddziału, oraz towarowe domy maklerskie w rozumieniu ustawy z dnia 26 października 2000 r. o giełdach towarowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 380), a także spółki handlowe, o których mowa w art. 50a tej ustawy;
- 6) spółki prowadzące rynek regulowany – w zakresie, w jakim prowadzą platformę aukcyjną, o której mowa w art. 3 pkt 10a ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi;
- 7) fundusze inwestycyjne, alternatywne spółki inwestycyjne, towarzystwa funduszy inwestycyjnych, zarządzający ASI, oddziały spółek zarządzających oraz oddziały zarządzających z Unii Europejskiej znajdujące się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w rozumieniu ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 656 i 614);
- 8) zakłady ubezpieczeń wykonujące działalność, o której mowa w dziale I załącznika do ustawy z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Dz. U. z 2023 r. poz. 656 i 614), w tym krajowe zakłady ubezpieczeń, główne oddziały zagranicznych zakładów ubezpieczeń z siedzibą w państwie niebędącym państwem członkowskim oraz oddziały zagranicznych zakładów ubezpieczeń mających siedzibę w innym niż Rzeczpospolita Polska państwie członkowskim Unii Europejskiej;
- 9) pośrednicy ubezpieczeniowi wykonujący czynności pośrednictwa ubezpieczeniowego w zakresie ubezpieczeń wymienionych w dziale I załącznika do ustawy z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej oraz oddziały zagranicznych pośredników wykonujących takie czynności mające siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, z wyłączeniem agenta ubezpieczeniowego, który jest agentem ubezpieczeniowym wykonującym czynności pośrednictwa ubezpieczeniowego na rzecz jednego zakładu ubezpieczeń w zakresie tego samego działu zgodnie z załącznikiem do ustawy z dnia 11 września 2015 r.

- o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej oraz nie pobiera od klienta składki ubezpieczeniowej ani od zakładu ubezpieczeń kwot należnych klientowi;
- 10) Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych S.A. oraz spółka, której Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych S.A. przekazał wykonywanie czynności z zakresu, o którym mowa w art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi, w zakresie, w jakim prowadzą rachunki papierów wartościowych lub rachunki zbiorcze;
- 10a)²⁶ *podmioty prowadzące system rozrachunku oparty na DLT, o którym mowa w art. 2 pkt 7 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/858 z dnia 30 maja 2022 r. w sprawie systemu pilotażowego na potrzeby infrastruktur rynkowych opartych na technologii rozproszonego rejestru, a także zmiany rozporządzeń (UE) nr 600/2014 i (UE) nr 909/2014 oraz dyrektywy 2014/65/UE (Dz. Urz. UE L 151 z 02.06.2022, str. 1), albo system obrotu i rozrachunku oparty na DLT, o którym mowa w art. 2 pkt 10 tego rozporządzenia, w zakresie, w jakim prowadzą rachunki DLT, o których mowa w art. 3 pkt 28ac ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi, albo ewidencję DLT, o której mowa w art. 131u ust. 1 tej ustawy;*
- 11) przedsiębiorcy prowadzący działalność kantorową w rozumieniu ustawy z dnia 27 lipca 2002 r. – Prawo dewizowe (Dz. U. z 2022 r. poz. 309), inni przedsiębiorcy świadczący usługę wymiany walut lub usługę pośrednictwa w wymianie walut, niebędący innymi instytucjami obowiązany, oraz oddziały przedsiębiorców zagranicznych prowadzących taką działalność na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- 12) podmioty prowadzące działalność gospodarczą polegającą na świadczeniu usług w zakresie:
- a) wymiany pomiędzy walutami wirtualnymi i środkami płatniczymi,
 - b) wymiany pomiędzy walutami wirtualnymi,
 - c) pośrednictwa w wymianie, o której mowa w lit. a lub b,
 - d) prowadzenia rachunków, o których mowa w ust. 2 pkt 17 lit. e;
- 13) notariusze w zakresie czynności dokonywanych w formie aktu notarialnego, obejmujących:
- a) przeniesienie własności wartości majątkowej, w tym sprzedaż, zamianę lub darowiznę ruchomości lub nieruchomości,
 - b) zawarcie umowy działu spadku, zniesienia współwłasności, dożywocia, renty w zamian za przeniesienie własności nieruchomości oraz o podział majątku wspólnego,
 - c) przeniesienie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, prawa użytkowania wieczystego oraz ekspektatywy odrębnej własności lokalu,
 - d) wniesienie wkładu niepieniężnego po założeniu spółki,

²⁶ Art. 2 ust. 1 pkt 10a dodany przez art. 33 pkt 1 ustawy z 16.08.2023 r. (Dz.U. poz. 1723) zmieniającej niniejszą ustawę z dniem 29.09.2023 r.

- e) zawarcie umowy dokumentującej wniesienie lub podwyższenie wkładów do spółki albo wniesienie lub podwyższenie kapitału zakładowego,
 - f) przekształcenie lub połączenie spółek,
 - g) zbycie przedsiębiorstwa,
 - h) zbycie udziałów w spółce;
- 13a) notariusze w zakresie czynności, o których mowa w art. 79 pkt 6a ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1799);
- 14) adwokaci, radcowie prawni, prawnicy zagraniczni, doradcy podatkowi w zakresie, w jakim świadczą na rzecz klienta pomoc prawną lub czynności doradztwa podatkowego dotyczące:
- a) kupna lub sprzedaży nieruchomości, przedsiębiorstwa lub zorganizowanej części przedsiębiorstwa,
 - b) zarządzania środkami pieniężnymi, instrumentami finansowymi lub innymi aktywami klienta,
 - c) zawierania umowy o prowadzenie rachunku bankowego, rachunku papierów wartościowych lub wykonywania czynności związanych z prowadzeniem tych rachunków,
 - d) wnoszenia wkładu do spółki kapitałowej lub podwyższenia kapitału zakładowego spółki kapitałowej,
 - e) tworzenia, prowadzenia działalności lub zarządzania spółkami kapitałowymi lub trustami
- z wyjątkiem radców prawnych oraz prawników zagranicznych wykonujących zawód w ramach stosunku pracy lub służby w urzędach obsługujących organy administracji publicznej, innych państwowych lub samorządowych jednostkach organizacyjnych oraz w podmiotach innych niż spółki, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1166), oraz doradców podatkowych wykonujących zawód w ramach stosunku pracy w podmiotach innych niż te, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 2117);
- 15) doradcy podatkowi w zakresie czynności doradztwa podatkowego innych niż wymienione w pkt 14 oraz biegli rewidenci;
- 15a) przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2023 r. poz. 221 i 641), których podstawową działalnością gospodarczą jest świadczenie usług polegających na sporządzaniu deklaracji, prowadzeniu ksiąg podatkowych, udzielaniu porad, opinii lub wyjaśnień z zakresu przepisów prawa podatkowego lub celnego, niebędący innymi instytucjami obowiązanymi;
- 16) przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców, niebędący innymi instytucjami obowiązanymi, świadczący usługi polegające na:
- a) tworzeniu osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej,

- b) pełnieniu funkcji członka zarządu lub umożliwianiu innej osobie pełnienia tej funkcji lub podobnej funkcji w osobie prawnej lub jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej,
 - c) zapewnianiu siedziby, adresu prowadzenia działalności lub adresu korespondencyjnego oraz innych pokrewnych usług osobie prawnej lub jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej,
 - d) działaniu lub umożliwieniu innej osobie działania jako powiernik trustu, który powstał w drodze czynności prawnej,
 - e) działaniu lub umożliwieniu innej osobie działania jako osoba wykonująca prawa z akcji lub udziałów na rzecz podmiotu innego niż spółka notowana na rynku regulowanym podlegającym wymogom dotyczącym ujawniania informacji zgodnie z prawem Unii Europejskiej lub podlegająca równoważnym standardom międzynarodowym;
- 17) podmioty prowadzące działalność w zakresie usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych;
 - 18) pośrednicy w obrocie nieruchomościami w rozumieniu ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344), z wyłączeniem czynności pośrednictwa w obrocie nieruchomościami zmierzających do zawarcia umowy najmu lub dzierżawy nieruchomości lub ich części, w której miesięczny czynsz został określony w wysokości mniejszej niż równowartość 10 000 euro;
 - 19) operatorzy pocztowi w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz. U. z 2022 r. poz. 896, 1933 i 2042);
 - 20) podmioty prowadzące działalność w zakresie gier losowych, zakładów wzajemnych, gier w karty i gier na automatach w rozumieniu ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 227);
 - 21) fundacje ustanowione na podstawie ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz. U. z 2023 r. poz. 166) w zakresie, w jakim przyjmują lub dokonują płatności w gotówce o wartości równej lub przekraczającej równowartość 10 000 euro, bez względu na to, czy płatność jest przeprowadzana jako pojedyncza operacja, czy kilka operacji, które wydają się ze sobą powiązane;
 - 22) stowarzyszenia posiadające osobowość prawną, utworzone na podstawie ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2020 r. poz. 2261), w zakresie, w jakim przyjmują lub dokonują płatności w gotówce o wartości równej lub przekraczającej równowartość 10 000 euro, bez względu na to, czy płatność jest przeprowadzana jako pojedyncza operacja, czy kilka operacji, które wydają się ze sobą powiązane;
 - 23) przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców w zakresie, w jakim przyjmują lub dokonują płatności za towary w gotówce o wartości równej lub przekraczającej równowartość 10 000 euro, bez względu na to, czy transakcja jest przeprowadzana jako pojedyncza operacja, czy kilka operacji, które wydają się ze sobą powiązane;

- 24) przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców w zakresie, w jakim prowadzą działalność polegającą na udostępnianiu skrytek sejfowych, oraz oddziały przedsiębiorców zagranicznych prowadzące taką działalność na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- 24a) przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców prowadzący działalność polegającą na:
- a) obrocie lub pośrednictwie w obrocie dziełami sztuki, przedmiotami kolekcjonerskimi oraz antykami w rozumieniu art. 120 ust. 1 pkt 1–3 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2022 r. poz. 931, z późn. zm.), w tym gdy działalność taka jest prowadzona:
 - w galeriach sztuki lub domach aukcyjnych lub
 - z wykorzystaniem wolnego portu rozumianego jako strefa lub pomieszczenie, w których towary są traktowane jako nieznajdujące się na obszarze celnym państw członkowskich lub państw trzecich, w tym z wykorzystaniem wolnego obszaru celnego,
 - b) przechowywaniu dzieł sztuki, przedmiotów kolekcjonerskich oraz antyków w rozumieniu art. 120 ust. 1 pkt 1–3 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, gdy działalność taka jest prowadzona z wykorzystaniem wolnego portu, o którym mowa w lit. a tiret drugie
- w zakresie transakcji o wartości równej lub przekraczającej równowartość 10 000 euro, bez względu na to, czy transakcja jest przeprowadzana jako pojedyncza operacja, czy kilka operacji, które wydają się ze sobą powiązane;
- 25) instytucje pożyczkowe w rozumieniu ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim (Dz. U. z 2022 r. poz. 246 i 2339).
- 26) ²⁷ przedsiębiorcy wykonujący działalność lombardową, o których mowa w ustawie z dnia 14 kwietnia 2023 r. o konsumenckiej pożyczce lombardowej (Dz. U. poz. 1285).

2. Ilekroć w ustawie jest mowa o:

- 1) beneficencie rzeczywistym – rozumie się przez to każdą osobę fizyczną sprawującą bezpośrednio lub pośrednio kontrolę nad klientem poprzez posiadane uprawnienia, które wynikają z okoliczności prawnych lub faktycznych, umożliwiające wywieranie decydującego wpływu na czynności lub działania podejmowane przez klienta, lub każdą osobę fizyczną, w imieniu której są nawiązywane stosunki gospodarcze lub jest przeprowadzana transakcja okazjonalna, w tym:
 - a) w przypadku osoby prawnej innej niż spółka, której papiery wartościowe są dopuszczone do obrotu na rynku regulowanym podlegającym wymogom ujawniania informacji wynikającym z przepisów prawa Unii Europejskiej lub odpowiadających im przepisów prawa państwa trzeciego:

²⁷ Art. 2 ust. 1 pkt 26 dodany przez art. 56 ustawy z 14.04.2023 r. (Dz.U. poz. 1285) zmieniającej niniejszą ustawę z dniem 7.01.2024 r.

- osobę fizyczną będącą udziałowcem lub akcjonariuszem, której przysługuje prawo własności więcej niż 25% ogólnej liczby udziałów lub akcji tej osoby prawnej,
 - osobę fizyczną dysponującą więcej niż 25% ogólnej liczby głosów w organie stanowiącym tej osoby prawnej, także jako zastawnik albo użytkownik, lub na podstawie porozumień z innymi uprawnionymi do głosu,
 - osobę fizyczną sprawującą kontrolę nad osobą prawną lub osobami prawnymi, którym łącznie przysługuje prawo własności więcej niż 25% ogólnej liczby udziałów lub akcji lub które łącznie dysponują więcej niż 25% ogólnej liczby głosów w organie stanowiącym tej osoby prawnej, także jako zastawnik albo użytkownik, lub na podstawie porozumień z innymi uprawnionymi do głosu,
 - osobę fizyczną sprawującą kontrolę nad osobą prawną poprzez posiadanie uprawnień, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 37 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r. poz. 120 i 295), lub
 - osobę fizyczną zajmującą wyższe stanowisko kierownicze w przypadku udokumentowanego braku możliwości ustalenia lub wątpliwości co do tożsamości osób fizycznych określonych w tiret pierwszym-czwartym oraz w przypadku niestwierdzenia podejrzeń prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu,
- b) w przypadku trustu:
- założyciela, w tym fundatora w rozumieniu ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r. o fundacji rodzinnej (Dz. U. poz. 326),
 - powiernika, w tym członka zarządu w rozumieniu ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r. o fundacji rodzinnej,
 - nadzorcę, jeżeli został ustanowiony, w tym członka rady nadzorczej w rozumieniu ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r. o fundacji rodzinnej,
 - beneficjenta, w tym beneficjenta w rozumieniu ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r. o fundacji rodzinnej lub – w przypadku gdy osoby fizyczne czerpiące korzyści z danego trustu nie zostały jeszcze określone – grupę osób, w których głównym interesie powstał lub działa trust,
 - inną osobę sprawującą kontrolę nad trustem,
 - inną osobę fizyczną o uprawnieniach lub obowiązkach równoważnych do określonych w tiret od pierwszego do piątego,
- c) w przypadku osoby fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą, wobec której nie stwierdzono przesłanek lub okoliczności mogących wskazywać na fakt sprawowania kontroli nad nią przez inną osobę fizyczną lub osoby fizyczne, przyjmuje się, że taka osoba fizyczna jest jednocześnie beneficjentem rzeczywistym;
- 1a) analizie finansowej – rozumie się przez to wynik analizy operacyjnej lub analizy strategicznej, przeprowadzonej przez Generalnego Inspektora Informacji

Finansowej w celu przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu;

- 1b) analizie operacyjnej – rozumie się przez to metodę działania opartą na badaniu, przetwarzaniu i zestawianiu zgromadzonych informacji, polegającą na poszukiwaniu, identyfikowaniu i wskazywaniu powiązań między danymi uzyskanymi z różnych źródeł w celu wykrycia lub uprawdopodobnienia prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu;
- 1c) analizie strategicznej – rozumie się przez to metodę działania opartą na badaniu, przetwarzaniu i zestawianiu zgromadzonych informacji, polegającą na poszukiwaniu, identyfikowaniu i wskazywaniu tendencji oraz schematów działania w zakresie prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu;
- 2) blokadzie rachunku – rozumie się przez to czasowe uniemożliwienie korzystania i dysponowania ze wszystkich lub części wartości majątkowych gromadzonych na rachunku, w tym również przez instytucję obowiązaną;
- 3) członkach rodziny osoby zajmującej eksponowane stanowisko polityczne – rozumie się przez to:
 - a) małżonka lub osobę pozostającą we wspólnym pożyciu z osobą zajmującą eksponowane stanowisko polityczne,
 - b) dziecko osoby zajmującej eksponowane stanowisko polityczne i jego małżonka lub osoby pozostającej we wspólnym pożyciu,
 - c) rodziców osoby zajmującej eksponowane stanowisko polityczne;
- 4) dyrektywie 2015/849 – rozumie się przez to dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniającą rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylającą dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE (Dz. Urz. UE L 141 z 05.06.2015, str. 73);
- 5) europejskich urzędach nadzoru – rozumie się przez to Europejski Urząd Nadzoru Bankowego, Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych oraz Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych;
- 6) finansowaniu terroryzmu – rozumie się przez to czyn określony w art. 165a ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1138, 1726, 1855, 2339 i 2600 oraz z 2023 r. poz. 289);
- 7) grupie – rozumie się przez to jednostkę dominującą wraz z jej jednostkami zależnymi oraz podmiotami, w których jednostki te posiadają udziały, oraz jednostkami powiązаныmi ze sobą jednym ze związków, o których mowa w przepisach państw członkowskich wydanych na podstawie art. 22 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/34/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie rocznych sprawozdań finansowych, skonsolidowanych sprawozdań finansowych i powiązanych sprawozdań niektórych rodzajów jednostek, zmieniającej dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/43/WE oraz

- uchylającej dyrektywy Rady 78/660/EWG i 83/349/EWG (Dz. Urz. UE L 182 z 29.06.2013, str. 19, z późn. zm.);
- 8) jednostkach współpracujących – rozumie się przez to organy administracji rządowej, organy jednostek samorządu terytorialnego oraz inne państwowe jednostki organizacyjne, a także Narodowy Bank Polski (NBP), Komisję Nadzoru Finansowego (KNF) i Najwyższą Izbę Kontroli (NIK);
 - 9) kadrze kierowniczej wyższego szczebla – rozumie się przez to członka zarządu, dyrektora lub pracownika instytucji obowiązanej posiadającego wiedzę z zakresu ryzyka prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu związanej z działalnością instytucji obowiązanej oraz podejmującego decyzje mające wpływ na to ryzyko;
 - 10) kliencie – rozumie się przez to osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, której instytucja obowiązana świadczy usługi lub dla której wykonuje czynności wchodzące w zakres prowadzonej przez nią działalności zawodowej, w tym z którą instytucja obowiązana nawiązuje stosunki gospodarcze, lub na zlecenie której przeprowadza transakcję okazjonalną, przy czym w przypadku umowy ubezpieczenia przez klienta instytucji obowiązanej rozumie się ubezpieczającego, a w przypadku umowy o prowadzenie rejestru akcjonariuszy, o której mowa w art. 300³² i art. 328² ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1467, 1488, 2280 i 2436), przez klienta instytucji obowiązanej rozumie się wyłącznie akcjonariusza, zastawnika lub użytkownika akcji podlegającego wpisowi do tego rejestru w związku z transakcją stanowiącą podstawę dokonania wpisu;
 - 10a) informacji finansowej – rozumie się przez to informacje dotyczące wartości majątkowych, transakcji i stosunków gospodarczych, będące w posiadaniu Generalnego Inspektora Informacji Finansowej, zgromadzone na podstawie ustawy;
 - 11) osobach zajmujących eksponowane stanowiska polityczne – rozumie się przez to, z wyłączeniem grup stanowisk średniego i niższego szczebla, osoby zajmujące znaczące stanowiska publiczne lub pełniące znaczące funkcje publiczne, w tym:
 - a) szefów państw, szefów rządów, ministrów, wiceministrów oraz sekretarzy stanu,
 - b) członków parlamentu lub podobnych organów ustawodawczych,
 - c) członków organów zarządzających partii politycznych,
 - d) członków sądów najwyższych, trybunałów konstytucyjnych oraz innych organów sądowych wysokiego szczebla, których decyzje nie podlegają zażaleniu, z wyjątkiem trybów nadzwyczajnych,
 - e) członków trybunałów obrachunkowych lub zarządów banków centralnych,
 - f) ambasadorów, *chargés d'affaires* oraz wyższych oficerów sił zbrojnych,
 - g) członków organów administracyjnych, zarządczych lub nadzorczych przedsiębiorstw państwowych, spółek z udziałem Skarbu Państwa, w których

- ponad połowa akcji albo udziałów należy do Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych,
- h) dyrektorów, zastępców dyrektorów oraz członków organów organizacji międzynarodowych lub osoby pełniące równoważne funkcje w tych organizacjach,
 - i) dyrektorów generalnych w urzędach naczelnych i centralnych organów państwowych oraz dyrektorów generalnych urzędów wojewódzkich,
 - j) inne osoby zajmujące stanowiska publiczne lub pełniące funkcje publiczne w organach państwa lub centralnych organach administracji rządowej;
- 12) osobach znanych jako bliscy współpracownicy osoby zajmującej eksponowane stanowisko polityczne – rozumie się przez to:
- a) osoby fizyczne będące beneficjentami rzeczywistymi osób prawnych, jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej lub trustów wspólnie z osobą zajmującą eksponowane stanowisko polityczne lub utrzymujące z taką osobą inne bliskie stosunki związane z prowadzoną działalnością gospodarczą,
 - b) osoby fizyczne będące jedynym beneficjentem rzeczywistym osób prawnych, jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej lub trustu, o których wiadomo, że zostały utworzone w celu uzyskania faktycznej korzyści przez osobę zajmującą eksponowane stanowisko polityczne;
- 12a) państwie członkowskim – rozumie się przez to państwo członkowskie Unii Europejskiej lub państwo członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stroną umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym;
- 13) państwie trzecim wysokiego ryzyka – rozumie się przez to państwo zidentyfikowane na podstawie informacji pochodzących z wiarygodnych źródeł, w tym raportów z ewaluacji krajowych systemów przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu przeprowadzanych przez Grupę Specjalną do spraw Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (FATF) oraz organy lub organizacje z nią powiązane, jako nieposiadające skutecznego systemu przeciwdziałania praniu pieniędzy lub finansowaniu terroryzmu lub posiadające znaczące braki w systemie przeciwdziałania praniu pieniędzy lub finansowaniu terroryzmu, w szczególności państwo trzecie zidentyfikowane przez Komisję Europejską w akcie delegowanym przyjętym na podstawie art. 9 dyrektywy 2015/849;
- 14) praniu pieniędzy – rozumie się przez to czyn określony w art. 299 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny;
- 15) przeprowadzaniu transakcji – rozumie się przez to wykonanie przez instytucję obowiązaną dyspozycji lub zlecenia wydanych przez klienta lub osobę działającą w jego imieniu;
- 16) przetwarzaniu informacji – rozumie się przez to każdą operację wykonywaną na informacjach, w szczególności ich uzyskiwanie, gromadzenie, utrwalanie, przechowywanie, opracowywanie, zmienianie, udostępnianie i usuwanie, a zwłaszcza te operacje, które wykonuje się w systemach informatycznych;

- 17) rachunku – rozumie się przez to:
- a) rachunek płatniczy w rozumieniu ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych,
 - b) rachunek bankowy i rachunek w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej niebędące rachunkami płatniczymi,
 - c) rachunek papierów wartościowych i rachunek zbiorczy oraz służący do ich obsługi rachunek pieniężny, w rozumieniu ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi,
 - d) rejestr uczestników funduszu lub ewidencję uczestników funduszu inwestycyjnego zamkniętego,
 - e) prowadzony w formie elektronicznej zbiór danych identyfikacyjnych zapewniających osobom uprawnionym możliwość korzystania z jednostek walut wirtualnych, w tym przeprowadzania transakcji ich wymiany,
 - f) rachunek derywatów w rozumieniu ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi;
- 18) relacjach korespondenckich – rozumie się przez to:
- a) świadczenie usług bankowych przez jeden bank jako korespondenta na rzecz innego banku jako respondenta,
 - b) relacje między instytucjami kredytowymi, instytucjami finansowymi, w tym relacje, w ramach których są świadczone podobne usługi przez instytucję będącą korespondentem na rzecz instytucji będącej respondentem, oraz relacje, które zostały ustanowione na potrzeby transakcji dotyczących papierów wartościowych lub na potrzeby transferów środków pieniężnych;
- 19) rozporządzeniu 2015/847 – rozumie się przez to rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/847 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie informacji towarzyszących transferom środków pieniężnych i uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1781/2006 (Dz. Urz. UE L 141 z 05.06.2015, str. 1);
- 19a) rozporządzeniu 910/2014 – rozumie się przez to rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE (Dz. Urz. UE L 257 z 28.08.2014, str. 73);
- 19b) rozporządzeniu 2016/794 – rozumie się przez to rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/794 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol), zastępujące i uchylające decyzje Rady 2009/371/WSiSW, 2009/934/WSiSW, 2009/935/WSiSW, 2009/936/WSiSW i 2009/968/WSiSW (Dz. Urz. UE L 135 z 24.05.2016, str. 53, z późn. zm.);
- 19c) skrytce sejfowej – rozumie się przez to wyodrębnione i zabezpieczone miejsce o niewielkiej powierzchni, w wydzielonym pomieszczeniu lub wyznaczonej szafie ze skrytkami, zabezpieczone przed dostępem osób nieupoważnionych

- za pomocą systemu kontroli dostępu, alarmu, monitoringu lub ochrony fizycznej, które jest udostępniane klientowi za opłatą, w celu przechowywania zdeponowanych rzeczy ruchomych, na podstawie umowy, której łączny czas obowiązywania wynosi co najmniej 30 dni;
- 20) stosunkach gospodarczych – rozumie się przez to stosunki instytucji obowiązanej z klientem związane z działalnością zawodową instytucji obowiązanej, które w chwili ich nawiązywania wykazują cechę trwałości;
 - 21) transakcji – rozumie się przez to czynność prawną lub faktyczną, na podstawie której dokonuje się przeniesienia własności lub posiadania wartości majątkowych, lub czynność prawną lub faktyczną dokonywaną w celu przeniesienia własności lub posiadania wartości majątkowych;
 - 22) transakcji okazjonalnej – rozumie się przez to transakcję, która nie jest przeprowadzana w ramach stosunków gospodarczych;
 - 23) transferze środków pieniężnych – rozumie się przez to transfer środków pieniężnych w rozumieniu rozporządzenia 2015/847;
 - 24) truście (trust) – rozumie się przez to regulowany przepisami prawa obcego stosunek prawny wynikający ze zdarzenia prawnego, umowy lub porozumienia, w tym zespołu takich zdarzeń lub czynności prawnych, na podstawie którego dokonuje się przeniesienia własności lub posiadania wartości majątkowych na powiernika w celu sprawowania zarządu powierniczego oraz udostępniania tych wartości beneficjentom tego stosunku oraz fundację rodzinną w rozumieniu ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r. o fundacji rodzinnej;
 - 25) umowie ubezpieczenia – rozumie się przez to umowę, o której mowa w dziale I załącznika do ustawy z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej;
 - 26) walucie wirtualnej – rozumie się przez to cyfrowe odwzorowanie wartości, które nie jest:
 - a) prawnym środkiem płatniczym emitowanym przez NBP, zagraniczne banki centralne lub inne organy administracji publicznej,
 - b) międzynarodową jednostką rozrachunkową ustanawianą przez organizację międzynarodową i akceptowaną przez poszczególne kraje należące do tej organizacji lub z nią współpracujące,
 - c) pieniądzem elektronicznym w rozumieniu ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych,
 - d) instrumentem finansowym w rozumieniu ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi,
 - e) wekslem lub czekiem– oraz jest wymienialne w obrocie gospodarczym na prawne środki płatnicze i akceptowane jako środek wymiany, a także może być elektronicznie przechowywane lub przeniesione albo może być przedmiotem handlu elektronicznego;
 - 27) wartościach majątkowych – rozumie się przez to prawa majątkowe lub inne mienie ruchome lub nieruchomości, środki płatnicze, instrumenty finansowe

w rozumieniu ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi, inne papiery wartościowe, wartości dewizowe oraz waluty wirtualne;
28) wstrzymaniu transakcji – rozumie się przez to czasowe ograniczenie korzystania i dysponowania wartościami majątkowymi polegające na uniemożliwieniu przeprowadzenia przez instytucję obowiązaną określonej transakcji lub większej liczby określonych transakcji.

Komentowany artykuł zawiera katalog instytucji obowiązanych, a także definicje kluczowych pojęć, co pozwala na jednolite posługiwanie się tymi pojęciami na potrzeby komentowanej ustawy. W art. 2 u.p.p.p. zawarto także odesłania do innych aktów prawnych i regulacji, co pozwala na jednolite stosowanie terminów i określonych instytucji prawnych na gruncie wielu innych regulacji, których dotyczy ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

1. Instytucje obowiązane

W art. 2 ust. 1 u.p.p.p. wyliczono instytucje obowiązane, na które omawiana ustawa nakłada obowiązki. Katalog ten jest zamknięty i nie może być interpretowany rozszerzająco, a dodanie kolejnych podmiotów bądź ich usunięcie można jedynie przeprowadzić w trybie zmiany ustawy²⁸.

Instytucje obowiązane pełnią kluczową funkcję w systemie przeciwdziałania praniu pieniędzy, ponieważ za ich pośrednictwem właściwe organy monitorują przepływ środków na rynku. W tym zakresie głównym zadaniem instytucji obowiązanych jest zidentyfikowanie brudnych pieniędzy. W związku z tym, aby katalog ten wypełniał swoje funkcje, państwo musi na bieżąco go aktualizować. Tendencja jest taka, że gdy dany rodzaj podmiotów zostaje wciągnięty na listę instytucji obowiązanych, wówczas przestępcy próbują ominąć obowiązujące przepisy i legalizują swoje dochody za pośrednictwem innych podmiotów, które nie są objęte tymi regulacjami. Cechą wspólną wszystkich instytucji obowiązanych jest to, że prowadzona przez nie działalność wiąże się z przepływem dużych wartości majątkowych.

Wobec występowania wspólnych cech instytucji obowiązanych w literaturze przedmiotu analizowano możliwość stworzenia wspólnej kategorii, na podstawie której włączano by podmioty do systemu przeciwdziałania praniu pieniędzy na podstawie kryterium udziału w obrocie finansowym²⁹. W tym względzie należy wskazać, za A. Damasiewicz, że kryterium uczestnictwa w obrocie finansowym jest zbyt szerokie, gdyż można je interpretować na różne sposoby – czy chodzi o bezpośrednie

²⁸ M. Hara, R. Kierzyńska, P. Kołodziejski, *Ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Komentarz*, LEX 2013, art. 2, pkt 1.

²⁹ A. Damasiewicz, *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Komentarz*, LEX 2010, art. 2, pkt 1 i 3.

uczestnictwo w obrocie (np. banki, domy maklerskie, które bezpośrednio prowadzą działalność finansową), czy może pośrednie (podmioty uczestniczące w obrocie finansowym przy okazji swojej działalności). W związku z tym instytucje obowiązane najpewniej mogłyby próbować interpretować taki zapis w sposób dowolny, w konsekwencji czego część z nich uchylałaby się od stosowania tych regulacji, a tylko część dobrowolnie podjęłaby się wypełniania obowiązków instytucji obowiązanej – co również nie jest wskazane. Należy zwrócić uwagę, że realizowanie obowiązków nałożonych przez ustawę o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu wymaga przetwarzania danych osobowych klientów, a zatem przetwarzanie tych danych bez odpowiedniej podstawy prawnej może rodzić problemy na gruncie ochrony danych osobowych. Ponadto wyszczególnienie instytucji obowiązanych jest rozwiązaniem uznanym przez organizacje międzynarodowe, a także funkcjonuje w wielu jurysdykcjach³⁰. Obowiązki, jakie nakłada ustawa na instytucje obowiązane, wymagają podjęcia wysiłków organizacyjnych, na przykład w celu wdrożenia systemu zbierania i analizy danych, uchybienie zaś tym obowiązkom jest obwarowane sankcjami³¹. W tym aspekcie należy wskazać, że część instytucji pragnąc uniknąć ewentualnych sankcji i jednocześnie nie mogąc rozstrzygnąć, czy zaliczają się one do katalogu instytucji obowiązanych, zaczęłaby wypełniać obowiązki wynikające z regulacji w przedmiocie przeciwdziałania praniu pieniędzy³². Wobec tego konsekwencje niepewności co do podlegania pod katalog podmiotów obowiązanych mogą prowadzić do powstania luk w systemie przeciwdziałania praniu pieniędzy. Z tych powodów ustawodawca zdecydował się na przyjęcie zamkniętego katalogu instytucji obowiązanych, który będzie modyfikowany w zależności od rozwoju procedury prania pieniędzy.

Wyliczenie instytucji obowiązanych w zamkniętym katalogu także ma swoje mankamenty, istnieje bowiem możliwość ominięcia tych regulacji. Mianowicie przestępcy mogą próbować wprowadzać do legalnego obrotu brudne pieniądze za pośrednictwem podmiotów nieujętych na liście instytucji obowiązanych, wykorzystując zasadę swobody umów. Jako przykład można wskazać firmy forfaitingowe³³.

Obecnie w ustawie o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu poszerzono katalog instytucji obowiązanych o podmioty wyliczone w dyrektywie 2015/849 oraz w dyrektywie 2018/843. Podstawowe zmiany to nadanie statusu instytucji obowiązanej przedsiębiorcom, podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą polegającą na świadczeniu usług w zakresie giełd i kantorów walut wirtualnych, podmiotom prowadzącym portfele walut wirtualnych, a także instytucjom pożyczkowym oraz przedsiębiorcom świadczącym usługi na rzecz spółek i trustów.

³⁰ R. Lizak, *Pranie pieniędzy w prawie polskim na tle europejskim, międzynarodowym i amerykańskim*, Warszawa 2018, s. 237.

³¹ A. Damasiewicz, *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy...*, art. 2, pkt 1.

³² A. Damasiewicz, *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy...*, art. 2, pkt 1.

³³ J. Mroczek, *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy w sektorze finansowym*, „Glosa” 2001/12.

Wśród instytucji obowiązanych można wyszczególnić instytucje działające na rynku finansowym, jak również instytucje działające poza rynkiem finansowym, np. zajmujące się działalnością kasyn, obrotem dziełami sztuki itd.

1.1. Sektor bankowy

Banki zajmują szczególną pozycję w systemie przeciwdziałania praniu pieniędzy, gdyż z uwagi na ilość operacji finansowych dokonywanych za ich pośrednictwem są one w stanie zidentyfikować transakcje mogące mieć związek z przestępstwem. Ponadto należy na to zjawisko spojrzeć szerzej, ponieważ niedostateczny poziom bezpieczeństwa systemu bankowego i narażenie go na wykorzystanie przez przestępców może obniżyć wiarygodność instytucji bankowej i tym samym zaburzyć prawidłowość funkcjonowania obrotu gospodarczego. Konsekwencją tego procederu jest spadek zaufania klientów do banków – na międzynarodowych rynkach finansowych to zjawisko przekłada się na obniżenie wiarygodności polskiego systemu finansowego, czego rezultatem może być wycofywanie się zagranicznych inwestorów. Często elementem prania pieniędzy bądź finansowania terroryzmu jest korumpowanie pracowników banku, którzy mają ułatwiać dokonywanie tych procedurów, co wiąże się ze stratami reputacyjnymi dla całego systemu bankowego³⁴. Z uwagi zatem na to, że banki są instytucjami zaufania publicznego, należy przeciwdziałać wykorzystywaniu ich do działalności przestępczej. Ustawodawca zauważając ten aspekt, także w prawie bankowym zawarł szczególne regulacje, wskazując, że bank jest zobowiązany do przeciwdziałania wykorzystaniu swojej działalności do popełniania czynów stypizowanych w art. 165a i 299 k.k. i w tym zakresie odsyła do ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, która szczegółowo określa obowiązki banku w tym zakresie (art. 106 ust. 2 pr. bank.).

Ustawodawca wskazał, że do instytucji obowiązanych należy zaliczyć bank krajowy, czyli bank mający siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 4 ust. 1 pkt 1 pr. bank.). Zgodnie z dyspozycją art. 12 pr. bank. banki mogą być tworzone jako banki państwowe, banki spółdzielcze lub banki w formie spółek akcyjnych. Przez pojęcie oddziału banku zagranicznego należy rozumieć jednostkę organizacyjną banku zagranicznego³⁵ wykonującą w jego imieniu i na jego rzecz wszystkie lub niektóre czynności wynikające z zezwolenia udzielonego temu bankowi, przy czym wszystkie jednostki organizacyjne danego banku zagranicznego odpowiadające powyższym cechom, utworzone na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, uważa się za jeden oddział (art. 4 ust. 1 pkt 20 pr. bank.). Oddział instytucji kredytowej jest to oddział będący miejscem prowadzenia działalności, które stanowi prawnie zależną część instytucji i które realizuje bezpośrednio wszystkie lub niektóre spośród transakcji nieodłącznie

³⁴ K. Sawicki, *Rola banków w przeciwdziałaniu praniu pieniędzy*, „Bank i Kredyt” 2005/8, s. 55–67.

³⁵ Bank mający siedzibę na terytorium państwa trzeciego (art. 4 ust. 1 pkt 2 pr. bank.).

związanych z działalnością instytucji, niebędący oddziałem banku krajowego ani oddziałem banku zagranicznego (art. 4 ust. 1 pkt 18 pr. bank.).

Także status instytucji obowiązanej mają instytucje finansowe mające siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, przy czym przez pojęcie instytucji finansowej należy rozumieć definicję wyrażoną w art. 4 ust. 1 pkt 26 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z 26.06.2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012³⁶, zgodnie z którym instytucja finansowa oznacza przedsiębiorstwo inne niż instytucja i inne niż spółka holdingowa działająca wyłącznie w sektorze przemysłowym, którego podstawową działalnością jest nabywanie pakietów akcji lub wykonywanie jednego lub większej liczby rodzajów działalności wymienionych w pkt 2–12 i pkt 15 załącznika I do dyrektywy 2013/36/UE³⁷; pojęcie to obejmuje firmy inwestycyjne, finansowe spółki holdingowe, finansowe spółki holdingowe o działalności mieszanej, inwestycyjne spółki holdingowe, instytucje płatnicze w rozumieniu dyrektywy (UE) 2015/2366 Parlamentu Europejskiego i Rady³⁸, a także spółki zarządzania aktywami, nie obejmuje ubezpieczeniowych spółek holdingowych i ubezpieczeniowych spółek holdingowych prowadzących działalność mieszaną zdefiniowanych w art. 212 ust. 1 lit. f i g dyrektywy 2009/138/WE³⁹. Instytucjami obowiązany są oddziały instytucji finansowych niemające siedziby na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Kolejnym podmiotem będącym instytucją obowiązana są spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe oraz Krajowa Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa. Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe są spółdzielniami⁴⁰, których celem jest gromadzenie środków pieniężnych wyłącznie swoich członków, udzielanie im pożyczek i kredytów, przeprowadzanie na ich zlecenie rozliczeń finansowych oraz wykonywanie dystrybucji ubezpieczeń (art. 2–3 ustawy o SKOK).

Krajowa Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa jest spółdzielnią osób prawnych, do której w zakresie nieuregulowanym ustawą stosuje się przepisy ustawy z 16.09.1982 r. – Prawo spółdzielcze. Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe zrzeszają się w Krajowej SKOK, której celem działalności jest zapewnienie stabilności

³⁶ Dz.Urz. UE L 176, s. 1, ze zm.

³⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z 26.06.2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE (Dz.Urz. UE L 176, s. 338, ze zm.).

³⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2366 z 25.11.2015 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego, zmieniająca dyrektywy 2002/65/WE, 2009/110/WE, 2013/36/UE i rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 oraz uchylająca dyrektywę 2007/64/WE (Dz.Urz. UE L 337, s. 35, ze zm.).

³⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/138/WE z 25.11.2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Wyłącalność II) (Dz.Urz. UE L 335, s. 1, ze zm.).

⁴⁰ Do których w zakresie nieuregulowanym ustawą stosuje się przepisy ustawy z 16.09.1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz.U. z 2021 r. poz. 648 ze zm.).

finansowej kas, a w szczególności udzielanie kasom wsparcia finansowego ze środków funduszu stabilizacyjnego, oraz sprawowanie kontroli nad kasami dla zapewnienia bezpieczeństwa zgromadzonych w nich oszczędności oraz zgodności działalności kas z przepisami prawa.

Analogicznie jak w regulacjach dotyczących podmiotów podlegających regulacji prawa bankowego, w art. 15 ustawy o SKOK wskazano, że spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe i Krajowa SKOK są obowiązane przeciwdziałać wykorzystaniu swojej działalności dla celów mających związek z przestępstwem, o którym mowa w art. 165a lub 299 k.k. Tryb postępowania spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych i Krajowej SKOK w razie wystąpienia okoliczności, o których mowa wyżej, określa ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

1.2. Sektor instytucji płatniczych

W ramach krajowej oceny ryzyka Generalny Inspektor wskazał, że działalność instytucji płatniczych jest wykorzystywana przy przekazach pieniężnych do transferu środków pochodzących z nielegalnych źródeł poza granice kraju bądź w celu otrzymania nielegalnych środków⁴¹. Także Generalny Inspektor zwrócił uwagę na wykorzystywanie internetowych usług płatniczych, które umożliwiają płatności online i transfer pieniędzy przez internet: „Możliwe jest m.in. wprowadzenie rozdrobnionych wartości środków pieniężnych pochodzących z przestępstwa (w formie gotówkowej lub bezgotówkowej), a następnie ich zbiorczy transfer za pośrednictwem instytucji płatniczej na docelowy rachunek bankowy lub płatniczy”⁴². Generalny Inspektor wskazuje, że uwagę instytucji obowiązanej powinna zwrócić duża ilość obrotów, a także duża łączna wartość realizowanych transakcji oraz problemy w kontakcie z osobami zlecającymi przeprowadzenie usługi płatniczej.

Także nie bez znaczenia jest to, że wprowadzona wraz z dyrektywą 2015/2366 mała instytucja płatnicza odznacza się mniej rygorystycznymi warunkami rozpoczęcia prowadzenia działalności i wymaga mniejszych nakładów finansowych niż założenie krajowej instytucji płatniczej, co może zostać wykorzystane do działalności przestępczej.

Instytucje obowiązane funkcjonujące na gruncie ustawy z 19.08.2011 r. o usługach płatniczych:

- krajowe instytucje płatnicze, stanowiące osobę prawną, która zgodnie z art. 60 ust. 1 u.u.p. uzyskała zezwolenie na prowadzenie działalności w charakterze instytucji płatniczej;

⁴¹ Krajowa Ocena Ryzyka Prania Pieniędzy oraz Finansowania Terroryzmu, Aneks Nr 2 Scenariusze ryzyka prania pieniędzy, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2019, s. 7, <https://www.gov.pl/web/finanse/krajowa-ocena-ryzyka-prania-pieniedzy-oraz-finansowania-terroryzmu> (dostęp: 21.08.2023 r.).

⁴² Krajowa Ocena Ryzyka Prania Pieniędzy oraz Finansowania Terroryzmu, Aneks Nr 2..., s. 8.

- krajowe instytucje pieniądza elektronicznego, stanowiące osobę prawną, która uzyskała zezwolenie, o którym mowa w art. 132a ust. 1 u.u.p., na prowadzenie działalności w charakterze instytucji pieniądza elektronicznego;
- oddziały unijnych instytucji płatniczych;
- oddziały unijnych i zagranicznych instytucji pieniądza elektronicznego (art. 2 pkt 31a u.u.p.);
- małe instytucje płatnicze stanowiące osobę fizyczną, osobę prawną oraz jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną, której ustawa przyznaje zdolność prawną, wpisaną do rejestru, o którym mowa w art. 4 ust. 3 u.u.p., prowadzącą działalność w zakresie którejkolwiek z usług płatniczych, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1–6 u.u.p., i nieprowadzącą działalności w zakresie usług płatniczych, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 7 lub 8 u.u.p.;
- biuro usług płatniczych prowadzone przez osobę fizyczną, osobę prawną oraz jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną, której ustawa przyznaje zdolność prawną, wpisaną do rejestru biur usług płatniczych, prowadzącą działalność w zakresie świadczenia usługi płatniczej, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 6 u.u.p.;
- agenci rozliczeniowi, czyli dostawcy prowadzący działalność w zakresie świadczenia usługi płatniczej, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 5 u.u.p., w tym agenci rozliczeniowi w rozumieniu art. 2 pkt 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/751 z 29.04.2015 r. w sprawie opłat interchange w odniesieniu do transakcji płatniczych realizowanych w oparciu o kartę⁴³ (art. 2 pkt 1a u.u.p.).

1.3. Instytucje pożyczkowe

Do katalogu instytucji obowiązanych należą także instytucje pożyczkowe w rozumieniu ustawy z 12.05.2011 r. o kredycie konsumenckim. Zgodnie z dyspozycją art. 5 pkt 2a u.k.k. instytucją pożyczkową jest kredytodawca inny niż:

- a) bank krajowy, bank zagraniczny, oddział banku zagranicznego, instytucja kredytowa lub oddział instytucji kredytowej w rozumieniu Prawa bankowego,
- b) spółdzielcza kasa oszczędnościowo-kredytowa oraz Krajowa Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa,
- c) podmiot, którego działalność polega na udzielaniu kredytów konsumenckich w postaci odroczenia zapłaty ceny lub wynagrodzenia na zakup oferowanych przez niego towarów i usług,
- d) krajowa instytucja płatnicza, mała instytucja płatnicza, krajowa instytucja pieniądza elektronicznego, unijna instytucja płatnicza lub unijna instytucja pieniądza elektronicznego, w rozumieniu ustawy o usługach płatniczych w zakresie, w jakim udziela kredytu płatniczego, o którym mowa w art. 74 ust. 3 u.u.p.

⁴³ Dz.Urz. UE L 123, s. 1.

1.4. Sektor kapitałowy

Operacje na rynku kapitałowym są nakierunkowane na zdobycie kapitału niezbędnego do finansowania różnego rodzaju inwestycji, a operacje te bywają złożone i skomplikowane. Jak wskazuje Generalny Inspektor, pranie pieniędzy w tym sektorze przykładowo może polegać na wpłaceniu środków na rachunek pieniężny służący do obsługi rachunku papierów wartościowych, a następnie różne formy operacji inwestycyjnych tymi środkami bądź wypłata lub przelew na inny rachunek jest pozorowaniem legalnego pochodzenia wartości majątkowych uzyskanych w wyniku działalności przestępczej⁴⁴.

W sektorze kapitałowym ustawodawca wyszczególnił następujące instytucje obowiązane:

- firmy inwestycyjne, banki powiernicze w rozumieniu ustawy z 29.07.2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi oraz oddziały zagranicznych firm inwestycyjnych w rozumieniu tej ustawy, prowadzące działalność na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Przez pojęcie firmy inwestycyjnej należy rozumieć dom maklerski, bank prowadzący działalność maklerską, zagraniczną firmę inwestycyjną prowadzącą działalność maklerską na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zagraniczną osobę prawną z siedzibą na terytorium państwa innego niż państwo członkowskie, prowadzącą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej działalność maklerską (art. 3 pkt 33 u.o.i.f.). Bank powierniczy to bank krajowy posiadający zezwolenie KNF na prowadzenie rachunków papierów wartościowych, rachunków derywatów i rachunków zbiorczych (art. 3 pkt 36 u.o.i.f.);
- zagraniczne osoby prawne prowadzące na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej działalność maklerską, w tym prowadzące taką działalność w formie oddziału, oraz towarowe domy maklerskie w rozumieniu ustawy z 26.10.2000 r. o giełdach towarowych⁴⁵, a także spółki handlowe, o których mowa w art. 50a tej ustawy;
- spółki prowadzące rynek regulowany – w zakresie, w jakim prowadzą platformę aukcyjną, o której mowa w art. 3 pkt 10a u.o.i.f. – rozumie się przez to platformę aukcyjną, która na podstawie przepisów niniejszej ustawy oraz rozporządzenia 1031/2010⁴⁶ jest upoważniona do pełnienia funkcji, o których mowa w art. 31 ust. 1 tego rozporządzenia;
- fundusze inwestycyjne, alternatywne spółki inwestycyjne, towarzystwa funduszy inwestycyjnych, zarządzający ASI, oddziały spółek zarządzających oraz oddziały

⁴⁴ Przestępcy wykorzystują domniemanie, że środki, które znajdują się na rachunku pieniężnym służącym obsłudze rachunku papierów wartościowych, pochodzą z operacji finansowych dokonywanych na giełdzie.

⁴⁵ Dz.U. z 2023 r. poz. 380.

⁴⁶ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1031/2010 z 12.11.2010 r. w sprawie harmonogramu, kwestii administracyjnych oraz pozostałych aspektów sprzedaży na aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych na mocy dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii (Dz.Urz. UE L 302, s. 1, ze zm.).

zarządzających z Unii Europejskiej znajdujące się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w rozumieniu ustawy z 27.05.2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi⁴⁷;

- Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych S.A. oraz spółka, której Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych S.A. przekazał wykonywanie czynności z zakresu, o którym mowa w art. 48 ust. 1 pkt 1 u.o.i.f., w zakresie, w jakim prowadzą rachunki papierów wartościowych lub rachunki zbiorcze.

1.5. Sektor ubezpieczeń

Sektor ubezpieczeń także bywa wykorzystywany do legalizowania dochodów uzyskiwanych z działalności przestępczej. Przykładowo przestępcy lokują środki pochodzące z nielegalnych źródeł, opłacając składki dodatkowe w ramach wykupionych ubezpieczeń na życie bądź ubezpieczeń na życie połączonych z funduszem inwestycyjnym. Następnie po pewnym czasie wpłaty z tych składek dodatkowych są wycofywane i przekazywane na rachunek bankowy, który kontroluje określona grupa przestępcza⁴⁸. Także sektor ubezpieczeniowy bywa wykorzystywany do finansowania terroryzmu – co prawda w Polsce nie odnotowano wielu takich przypadków, jednak bywa, że przestępcy wykorzystują środki finansowe pochodzące z likwidowanej polisy na życie bądź wykorzystują mechanizm wyłudzenia odszkodowania z ubezpieczeń⁴⁹. Do instytucji obowiązanych zaliczają się:

- zakłady ubezpieczeń wykonujące działalność, o której mowa w dziale I załącznika do ustawy z dnia 11.09.2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, w tym krajowe zakłady ubezpieczeń, główne oddziały zagranicznych zakładów ubezpieczeń z siedzibą w państwie niebędącym państwem członkowskim oraz oddziały zagranicznych zakładów ubezpieczeń mających siedzibę w innym niż Rzeczpospolita Polska państwie członkowskim Unii Europejskiej;
- pośrednicy ubezpieczeniowi wykonujący czynności pośrednictwa ubezpieczeniowego w zakresie ubezpieczeń wymienionych w dziale I załącznika do ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej oraz oddziały zagranicznych pośredników wykonujących takie czynności mające siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, z wyłączeniem agenta ubezpieczeniowego, który jest agentem ubezpieczeniowym wykonującym czynności pośrednictwa ubezpieczeniowego na rzecz jednego zakładu ubezpieczeń w zakresie tego samego działu zgodnie z załącznikiem do ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej oraz nie pobiera od klienta składki ubezpieczeniowej ani od zakładu ubezpieczeń kwot należnych klientowi.

⁴⁷ Dz.U. z 2023 r. poz. 681.

⁴⁸ Krajowa Ocena Ryzyka Prania Pieniędzy oraz Finansowania Terroryzmu, Aneks Nr 2..., s. 10.

⁴⁹ Krajowa Ocena Ryzyka Prania Pieniędzy oraz Finansowania Terroryzmu, Aneks Nr 3 Scenariusze Ryzyka Finansowania Terroryzmu, s. 12 i n., Ministerstwo Finansów, Warszawa 2019, <https://www.gov.pl/web/finanse/krajowa-ocena-ryzyka-prania-pieniedzy-oraz-finansowania-terroryzmu> (dostęp: 21.08.2023 r.).

1.6. Podmioty prowadzące działalność kantorową

Generalny Inspektor w ramach krajowej oceny ryzyka zidentyfikował różne metody prania pieniędzy z wykorzystaniem działalności kantorowej, a ryzyko jej wykorzystania do procederu prania pieniędzy jest wysokie. Bez wątplenia duża liczba transakcji przeprowadzanych w kantorze ułatwia ukrycie nielegalnych transakcji. Przykładowo przestępcy wykorzystują mechanizmy wymiany waluty w celu utrudnienia identyfikacji pieniędzy pochodzących z przestępstwa. Przestępcy wykorzystują także mechanizm bezgotówkowej wymiany walut w tzw. kantorach internetowych połączonej z transferem środków w celu utrudnienia organom ścigania odtworzenia ścieżki transferu wartości majątkowych⁵⁰.

Tym samym ustawodawca do katalogu instytucji obowiązanych przypisał przedsiębiorców prowadzący działalność kantorową w rozumieniu Prawa dewizowego, innych przedsiębiorców świadczących usługę wymiany walut lub usługę pośrednictwa w wymianie walut, niebędących innymi instytucjami obowiązany, oraz oddziały przedsiębiorców zagranicznych prowadzących taką działalność na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

1.7. Podmioty prowadzące działalność w zakresie wymiany walut wirtualnych

FATF analizując ryzyko prania pieniędzy w obszarze walut wirtualnych, wskazał, że wyższe ryzyko generują kryptowaluty ze względu na to, że są one wymienne na waluty fiducjarne. Takie stwierdzenie ma swoje konsekwencje, gdyż nakazuje skoncentrować wysiłki związane z zapobieganiem wykorzystywaniu walut wirtualnych do prania pieniędzy na punktach stykowych systemu walut wirtualnych i regulowanego systemu finansowego⁵¹. Punktami stykowymi są kantory i giełdy walut wirtualnych i te podmioty powinny zostać objęte regulacjami zalecanymi przez FATF. Ponadto w raporcie wskazano, że państwa powinny rozważyć objęcie regulacją podmiotów, które zajmują się jedynie wysyłaniem, odbieraniem i przechowywaniem walut wirtualnych i nie świadczą usług wymieniania ich na prawne środki płatnicze (np. platformy oferujące portfele walut wirtualnych). Analizy przeprowadzone przez FATF również wykazały, że niższe ryzyko prania pieniędzy stwarzają transakcje dokonywane przez użytkowników na ich własne potrzeby.

Prawodawca europejski w ślad za FATF nałożył obowiązki na podmioty zajmujące się wymianą walut wirtualnych na waluty fiducjarne. Do grupy instytucji obowiązanych zaliczył także dostawców kont walut wirtualnych, doprecyzowując, że dokonywanie

⁵⁰ Krajowa Ocena Ryzyka Prania Pieniędzy oraz Finansowania Terroryzmu, Aneks Nr 2..., s. 14 i n.

⁵¹ Raport FATF, *Guidance for a Risk-Based Approach to Virtual Currencies*, June 2015, s. 6, <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/guidance/Guidance-RBA-Virtual-Currencies.pdf.coredownload.pdf> (dostęp: 21.08.2023 r.).

transakcji między walutami wirtualnymi może również być narzędziem wykorzystywanym do finansowania nielegalnej działalności⁵². Prawodawca europejski poczynione zmiany argumentował koniecznością zapewnienia monitoringu nad wykorzystaniem walut wirtualnych, co z kolei gwarantuje proporcjonalne podejście do regulacji rynku walut wirtualnych⁵³.

W preambule wskazano też, że objęcie regulacją podmiotów zajmujących się wymianą między walutami wirtualnymi a fiducjarnymi oraz dostawców kont walut wirtualnych nie zniweluje zupełnie ryzyka prania pieniędzy, bowiem transakcji można dokonywać także bez pośrednictwa takich dostawców, pozostając anonimowym. W związku z tym należy dążyć do tego, aby powiązać adres konta waluty wirtualnej z tożsamością jej właściciela⁵⁴. Ponadto ocena ryzyka przeprowadzona przez FATF wskazuje, że mniejsze ryzyko prania pieniędzy generują pojedynczy użytkownicy kryptowalut, którzy je wykorzystują do nabywania towarów i usług⁵⁵. Prawodawca europejski w tym aspekcie rozważał stworzenie konstrukcji pozwalającej użytkownikom na dobrowolne przedkładanie wyznaczonym organom oświadczeń własnych w tej sprawie⁵⁶. Niemniej jednak ostatecznie nie znalazło to wyrazu w dyrektywie 2018/843.

W tym aspekcie należy wskazać za W. Srokoszem, że cechami, które wyróżniają waluty wirtualne spośród innych sposobów płatności, są anonimowość i decentralizacja, co przesądza o ich atrakcyjności na rynku usług płatniczych⁵⁷.

Ostatecznie zatem prawodawca europejski zauważa, że grupy terrorystyczne dokonują transferów pieniężnych przy użyciu sieci walut wirtualnych i aby skutecznie przeciwdziałać finansowaniu terroryzmu, ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu obejmuje swoją regulacją podmioty zajmujące się świadczeniem usług wymiany walut pomiędzy walutami wirtualnymi a walutami fiducjarnymi, a także dostawców kont walut wirtualnych⁵⁸.

W ustawie o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, jak już powyżej wskazano, poszerzono katalog instytucji obowiązanych, tak aby dostosować

⁵² Opinia Europejskiego Banku Centralnego z 12.10.2016 r. w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę (UE) 2015/849 w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu i zmieniającą dyrektywę 2009/101/WE (CON/2016/49), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016AB0049&from=EN> (dostęp: 21.08.2023 r.).

⁵³ Preambuła dyrektywy 2018/843, motyw 8.

⁵⁴ Preambuła dyrektywy 2018/843, motyw 9.

⁵⁵ Raport FATE, *Guidance for a Risk-Based Approach to Virtual Currencies*, s. 6.

⁵⁶ Preambuła dyrektywy 2018/843, motyw 9.

⁵⁷ W. Srokosz, *Anonimowość, kryptowaluta, legalna definicja wirtualnych walut a projekt dyrektywy zmieniającej IV dyrektywę w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu*, <http://www.witoldsrokosz.pl/pl/blog/anonimowosc-kryptowaluta-legalna-definicja-wirtualnych-walu-t-projekt-dyrektywy-zmie-niajacej> (dostęp: 21.08.2023 r.).

⁵⁸ Preambuła dyrektywy 2018/843, motyw 8.

go do dyrektywy 2018/843. Należy podkreślić, że ustawodawca dokonał implementacji przed uchwaleniem dyrektywy 2018/843 ze względu na przewidziany krótki czas transpozycji oraz zgodność proponowanych przez UE rozwiązań z wytycznymi FATE, określonymi w *Guidance for a Risk-Based Approach to Virtual Currencies* z czerwca 2015 r. W efekcie wprowadzono nową kategorię instytucji obowiązanych zajmujących się walutami wirtualnymi, która została określona w art. 2 ust. 1 pkt 12 u.p.p.p.⁵⁹

Ustawodawca wskazał, że instytucjami obowiązаныmi są podmioty prowadzące działalność gospodarczą polegającą na świadczeniu usług w zakresie:

- a) wymiany pomiędzy walutami wirtualnymi i środkami płatniczymi,
- b) wymiany pomiędzy walutami wirtualnymi,
- c) pośrednictwa w wymianie, o której mowa w lit. a lub b,
- d) prowadzenia rachunków, o których mowa w ust. 2 pkt 17 lit. e u.p.p.p.

Zgodnie z dyspozycją art. 2 ust. 1 pkt 12 u.p.p.p. instytucjami obowiązаныmi są podmioty prowadzące działalność gospodarczą polegającą na świadczeniu usług w zakresie wymiany pomiędzy walutami wirtualnymi i środkami płatniczymi. Przepis ten wdrożył do polskiego systemu przeciwdziałania praniu pieniędzy zmianę, jaką dyrektywa 2018/843 wprowadza do dyrektywy 2015/849, poprzez dodanie lit. g do art. 2 ust. 1 pkt 3 dyrektywy 2015/849 określającego podmioty, do jakich stosuje się omawiane regulacje – są to podmioty zajmujące się świadczeniem usług wymiany walut pomiędzy walutami wirtualnymi a walutami fiducjarnymi.

Istotą tej działalności jest świadczenie usług wymiany walut. Niemniej jednak nie chodzi tutaj o regulowaną działalność kantorową w rozumieniu prawa dewizowego, czyli działalność polegającą na kupnie i sprzedaży wartości dewizowych oraz pośrednictwie w ich kupnie i sprzedaży. Jest to wykluczone z tego względu, że waluty wirtualne są prawami majątkowymi i nie sposób uznać je za środki płatnicze, a w dalszej konsekwencji za wartości dewizowe. Przedmiotem regulacji jest wymiana pomiędzy walutami wirtualnymi a walutami fiducjarnymi.

W uzasadnieniu do ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu wskazano, że „(...) państwa członkowskie Unii Europejskiej będą miały obowiązek nałożenia na podmioty świadczące usługi w zakresie wymiany pomiędzy walutami wirtualnymi a prawnymi środkami płatniczymi obowiązków wynikających z zakresu przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu”⁶⁰.

⁵⁹ Uzasadnienie projektu ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, druk sejm. nr 2233, Sejm VIII kadencji, s. 3.

⁶⁰ Uzasadnienie projektu ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, druk sejm. nr 2233, s. 3.

Następnie polski ustawodawca objął swoją regulacją podmioty prowadzące działalność gospodarczą polegającą na świadczeniu usług w zakresie wymiany pomiędzy walutami wirtualnymi (art. 2 ust. 1 pkt 12 lit. b). W znaczeniu literalnym zapis ten nie wynika z implementowanego przepisu dyrektywy 2018/843 wskazującego na podmioty zajmujące się świadczeniem usług wymiany walut pomiędzy walutami wirtualnymi a walutami fiducyjnymi (art. 1 pkt 1 lit. c). Niemniej jednak ta regulacja koresponduje z założeniami przyjętymi przez europejskiego prawodawcę.

Kolejnymi podmiotami, jakie zostały objęte regulacjami ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, są podmioty prowadzące działalność gospodarczą polegającą na prowadzeniu rachunków w formie elektronicznego zbioru danych identyfikacyjnych, które zapewniają osobom uprawnionym możliwość korzystania z jednostek walut wirtualnych, w tym przeprowadzania transakcji ich wymiany (art. 2 ust. 1 pkt 12 u.p.p.p.).

Ten przepis jest implementacją art. 2 ust. 1 pkt 3 lit. h dyrektywy 2015/849 dotyczącego objęcia regulacją dostawców kont walut wirtualnych, którzy są definiowani na gruncie dyrektywy 2015/849 jako podmioty świadczące usługi polegające na przechowywaniu prywatnych danych uwierzytelniających w imieniu swoich klientów, na potrzeby posiadania, przechowywania i przekazywania walut wirtualnych.

Europejski Bank Centralny w swojej opinii do projektu dyrektywy 2018/843 wskazuje, że kryptowaluty nie są jedynie wykorzystywane do wymieniania ich na waluty fiducyjne, ale także można je wykorzystywać do nabywania towarów i usług. Taka transakcja nie musi się wiązać ze skorzystaniem z kont dostawcy walut wirtualnej i tym samym nie podlegałaby żadnemu ze środków kontroli przewidzianych w projekcie dyrektywy 2018/843, co mogłoby spowodować, że stałaby się ona sposobem finansowania nielegalnej działalności⁶¹. Ponadto prawodawca europejski w preambule wskazuje, że należy dążyć do tego, aby każdą jednostkę kryptowaluty powiązać z danym użytkownikiem, co bez wątpienia ułatwi identyfikację transakcji podejrzanych⁶².

Jak słusznie wskazał polski ustawodawca w uzasadnieniu, jego intencją było objęcie regulacją dostawców portfeli walut wirtualnych, co jest zgodne z dyrektywą 2018/343. Regulacja ta wpisuje się w koncepcję powiązania poszczególnej jednostki kryptowaluty z danym użytkownikiem, przy użyciu bowiem portfeli walut wirtualnych użytkow-

⁶¹ Opinia Europejskiego Banku Centralnego z 12.10.2016 r. w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę (UE) 2015/849 w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu i zmieniającej dyrektywę 2009/101/WE (CON/2016/49) (Dz.Urz. UE C 459, s. 3).

⁶² Preambuła dyrektywy 2018/843, motywy 8 i 9.

nicy są w stanie dokonywać transakcji z kryptowalutami bez pośrednictwa giełdy czy kantoru walut wirtualnych.

Polski ustawodawca objął także swoją regulacją podmioty prowadzące działalność gospodarczą polegającą na świadczeniu usług w zakresie pośrednictwa w wymianie, o której mowa w lit. a (pomiędzy walutami wirtualnymi a walutami fiducjarnymi) i lit. b (pomiędzy walutami wirtualnymi) art. 2 pkt 12 u.p.p.p. Przy czym ustawodawca nie doprecyzował, o jakie pośrednictwo chodzi, a także nie wynika to z regulacji europejskich.

Niemniej jednak w tym zakresie nie powinno być wątpliwości i prawodawca powinien dookreślić, o jaką kategorię podmiotów chodzi, bowiem ideą zamkniętego katalogu instytucji obowiązanych jest ściśle wskazanie podmiotów obowiązanych i nie można tego interpretować rozszerzająco.

1.8. Zawody prawnicze

Do instytucji obowiązanych ustawodawca zaliczył także przedstawicieli zawodów prawniczych, przy czym należy podkreślić, że te instytucje mają ten status tylko w określonych obszarach swojej działalności, a nie zaś w całym zakresie swojej działalności, która w dużej mierze objęta jest tajemnicą zawodową. Tak więc *ratio legis* jest zapobieganie wykorzystywaniu specjalistycznej wiedzy do wspierania przestępczych grup w praniu pieniędzy bądź finansowaniu terroryzmu⁶³.

Jednocześnie prawodawca europejski wskazuje na konieczność „wyłączenia z obowiązku zgłaszania informacji uzyskanych przed rozpoczęciem, w czasie lub po zakończeniu postępowania sądowego albo przy ustalaniu sytuacji prawnej klienta. W związku z tym doradztwo prawne powinno nadal podlegać obowiązkowi zachowania tajemnicy zawodowej, chyba że przedstawiciel wolnego zawodu prawniczego bierze udział w praniu pieniędzy lub finansowaniu terroryzmu lub porada prawna jest udzielana w celu prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu lub wie on, że klient zwraca się o poradę prawną do celów prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu”⁶⁴.

Generalny Inspektor w ramach Krajowej Oceny Ryzyka wskazuje na zjawisko wspierania przestępców przez przedstawicieli zawodów prawniczych – często bez świadomo-

⁶³ Prawodawca europejski w dyrektywie 2015/849 wskazał, że zawody prawnicze powinny podlegać niniejszym regulacjom w przypadku udziału w transakcjach finansowych lub korporacyjnych, włączając w to świadczenie usług doradztwa podatkowego, wówczas gdy istnieje największe ryzyko nadużywania usług świadczonych przez przedstawicieli tych zawodów do celów legalizowania dochodów pochodzących z działalności przestępczej lub do celów finansowania terroryzmu.

⁶⁴ Preambuła dyrektywy 2015/849, motyw 8.

ści rzeczywistego celu działań – w przeprowadzaniu transakcji zakupu nieruchomości i towarów o wysokiej wartości i tworzeniu podmiotów gospodarczych⁶⁵. Korzystanie z pośrednictwa innych podmiotów (często bez ich świadomości rzeczywistego celu), aby transferować i legitymizować środki pochodzące z nielegalnych źródeł, jest jedną z rozpoznanych metod prania pieniędzy. Generalny Inspektor wskazuje także na możliwość ulokowania środków finansowych na rachunkach bankowych należących do osób wykonujących zawody prawnicze, np. w formie depozytu⁶⁶, a następnie ich przetransferowania na inne rachunki w celu upozorowania legalnego pochodzenia tych środków.

Należy zwrócić uwagę, że ustawodawca wskazał określone zawody prawnicze jako instytucje obowiązane, wraz ze wskazaniem określonego zakresu ich czynności:

- notariusze w zakresie czynności dokonywanych w formie aktu notarialnego, obejmujących:
 - a) przeniesienie własności wartości majątkowej, w tym sprzedaż, zamianę lub darowiznę ruchomości lub nieruchomości,
 - b) zawarcie umowy działu spadku, zniesienia współwłasności, dożywocia, renty w zamian za przeniesienie własności nieruchomości oraz o podział majątku wspólnego,
 - c) przeniesienie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, prawa użytkowania wieczystego oraz ekspektatywy odrębnej własności lokalu,
 - d) wniesienie wkładu niepieniężnego po założeniu spółki,
 - e) zawarcie umowy dokumentującej wniesienie lub podwyższenie wkładów do spółki albo wniesienie lub podwyższenie kapitału zakładowego,
 - f) przekształcenie lub połączenie spółek,
 - g) zbycie przedsiębiorstwa,
 - h) zbycie udziałów w spółce;
- notariusze w zakresie czynności, o których mowa w art. 79 pkt 6a ustawy z 14.02.1991 r. – Prawo o notariacie⁶⁷;
- adwokaci, radcowie prawni, prawnicy zagraniczni, doradcy podatkowi w zakresie, w jakim świadczą na rzecz klienta pomoc prawną lub czynności doradztwa podatkowego dotyczące:
 - a) kupna lub sprzedaży nieruchomości, przedsiębiorstwa lub zorganizowanej części przedsiębiorstwa,
 - b) zarządzania środkami pieniężnymi, instrumentami finansowymi lub innymi aktywami klienta,
 - c) zawierania umowy o prowadzenie rachunku bankowego, rachunku papierów wartościowych lub wykonywania czynności związanych z prowadzeniem tych rachunków,

⁶⁵ Krajowa Ocena Ryzyka Prania Pieniądzy oraz Finansowania Terroryzmu, Aneks Nr 2..., s. 35 i n.

⁶⁶ Krajowa Ocena Ryzyka Prania Pieniądzy oraz Finansowania Terroryzmu, Aneks Nr 2..., s. 35 i n.

⁶⁷ Dz.U. z 2022 r. poz. 1799.

- d) wnoszenia wkładu do spółki kapitałowej lub podwyższenia kapitału zakładowego spółki kapitałowej,
 - e) tworzenia, prowadzenia działalności lub zarządzania spółkami kapitałowymi lub trustami
- z wyjątkiem radców prawnych oraz prawników zagranicznych wykonujących zawód w ramach stosunku pracy lub służby w urzędach obsługujących organy administracji publicznej, innych państwowych lub samorządowych jednostkach organizacyjnych oraz w podmiotach innych niż spółki, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy z 6.07.1982 r. o radcach prawnych⁶⁸, oraz doradców podatkowych wykonujących zawód w ramach stosunku pracy w podmiotach innych niż te, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy z 5.07.1996 r. o doradztwie podatkowym⁶⁹. Zobacz więcej w komentarzu do art. 75.
- doradcy podatkowi w zakresie czynności doradztwa podatkowego innych niż wymienione w pkt powyżej oraz biegli rewidenci.

Do katalogu instytucji obowiązanych zostali zaliczeni także:

- przedsiębiorcy w rozumieniu Prawa przedsiębiorców, których podstawową działalnością gospodarczą jest świadczenie usług polegających na sporządzaniu deklaracji, prowadzeniu ksiąg podatkowych, udzielaniu porad, opinii lub wyjaśnień z zakresu przepisów prawa podatkowego lub celnego, niebędący innymi instytucjami obowiązаныmi;
- przedsiębiorcy w rozumieniu Prawa przedsiębiorców, niebędący innymi instytucjami obowiązаныmi, świadczący usługi polegające na:
 - a) tworzeniu osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej,
 - b) pełnieniu funkcji członka zarządu lub umożliwianiu innej osobie pełnienia tej funkcji lub podobnej funkcji w osobie prawnej lub jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej,
 - c) zapewnianiu siedziby, adresu prowadzenia działalności lub adresu korespondencyjnego oraz innych pokrewnych usług osobie prawnej lub jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej,
 - d) działaniu lub umożliwieniu innej osobie działania jako powiernik trustu, który powstał w drodze czynności prawnej,
 - e) działaniu lub umożliwieniu innej osobie działania jako osoba wykonująca prawa z akcji lub udziałów na rzecz podmiotu innego niż spółka notowana na rynku regulowanym podlegającym wymogom dotyczącym ujawniania informacji zgodnie z prawem Unii Europejskiej lub podlegająca równoważnym standardom międzynarodowym;
- podmioty prowadzące działalność w zakresie usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych.

⁶⁸ Dz.U. z 2022 r. poz. 1166.

⁶⁹ Dz.U. z 2021 r. poz. 2117.

1.9. Sektor nieruchomości

Generalny Inspektor dostrzega także ryzyko wykorzystania mechanizmu polegającego na inwestowaniu środków pochodzących z nielegalnych źródeł w nieruchomości: „Zawyżanie lub zaniżanie wartości nieruchomości w transakcjach prowadzonych między powiązаныmi ze sobą osobami czy przedsiębiorstwami i wykorzystywanie różnicy między realną/rynkową ceną nieruchomości a ceną na fakturze/umowie (zawyżoną) stanowi dla kupującego/sprzedającego «zysk» w postaci legalizacji tej części środków”⁷⁰. Wobec tego na listę podmiotów obowiązanych wciągnięto także pośredników w obrocie nieruchomościami w rozumieniu ustawy z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁷¹, z wyłączeniem czynności pośrednictwa w obrocie nieruchomościami zmierzających do zawarcia umowy najmu lub dzierżawy nieruchomości lub ich części, w której miesięczny czynsz został określony w wysokości mniejszej niż równowartość 10 000 euro.

1.10. Operatorzy pocztowi

Status instytucji obowiązanej mają również operatorzy pocztowi w rozumieniu ustawy z 23.11.2012 r. – Prawo pocztowe⁷². Jest to związane z tym, że usługi kurierskie i pocztowe bywają wykorzystywane do przekazywania pieniędzy z nielegalnych źródeł, ponieważ co do zasady korzystanie z usług kurierskich nie wzbudza podejrzeń, niewiele kosztuje, a duża liczba przesyłek międzynarodowych nie wzbudza podejrzeń⁷³. Często do prania pieniędzy wykorzystywane są tzw. słupy w celu ukrycia osoby, na rzecz której w rzeczywistości jest przeprowadzana transakcja.

1.11. Sektor gier hazardowych

Ustawodawca wciągnął na listę instytucji obowiązanych także podmioty prowadzące działalność w zakresie gier losowych, zakładów wzajemnych, gier w karty i gier na automatach w rozumieniu ustawy z 19.11.2009 r. o grach hazardowych⁷⁴.

Przestępcy w celu prania pieniędzy mogą wykorzystywać internetowe gry hazardowe czy zakłady wzajemne w celu legitymizowania środków pochodzących z nielegalnych źródeł. Jak wskazuje Generalny Inspektor: „Falszywe zaświadczenia potwierdzające wygrane w zakładach są dokumentami, które mogą przyczynić się do legalizowania zysków z przestępczej działalności (...). Przestępcy wybierając ten *modus operandi*

⁷⁰ Krajowa Ocena Ryzyka Prania Pieniędzy oraz Finansowania Terroryzmu, Aneks Nr 2..., s. 31.

⁷¹ Dz.U. z 2023 r. poz. 344 ze zm.

⁷² Dz.U. z 2023 r. poz. 1640.

⁷³ Krajowa Ocena Ryzyka Prania Pieniędzy oraz Finansowania Terroryzmu, Aneks Nr 2..., s. 21.

⁷⁴ Dz.U. z 2023 r. poz. 227.

często nielegalne wpływają na wyniki obstawianych przez nich zdarzeń, np. wydarzeń sportowych (bądź innych obstawianych zdarzeń)⁷⁵.

Odnotowano też przypadki wykorzystania gier oferowanych w kasynie do zatarcia pochodzenia środków z przestępstwa. Metoda ta jest wykorzystywana często przez zorganizowaną przestępczość, niekiedy wiąże się z korupcją pracowników kasyn w celu odstąpienia przez nich z zastosowania środków bezpieczeństwa finansowego, a także w celu wydania przez nich fałszywych zaświadczeń o wygranych, które są ważnym dokumentem do udowodnienia legalności pochodzenia posiadanych przez przestępców środków finansowych⁷⁶.

1.12. Fundacje i stowarzyszenia

Ustawodawca wciągnął na listę instytucji obowiązanych także fundacje i stowarzyszenia:

- fundacje ustanowione na podstawie ustawy z 6.04.1984 r. o fundacjach⁷⁷ w zakresie, w jakim przyjmują lub dokonują płatności w gotówce o wartości równej lub przekraczającej równowartość 10 000 euro, bez względu na to, czy płatność jest przeprowadzana jako pojedyncza operacja, czy kilka operacji, które wydają się ze sobą powiązane;
- stowarzyszenia posiadające osobowość prawną, utworzone na podstawie ustawy z 7.04.1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach⁷⁸ w zakresie, w jakim przyjmują lub dokonują płatności w gotówce o wartości równej lub przekraczającej

równowartość 10 000 euro, bez względu na to, czy płatność jest przeprowadzana jako pojedyncza operacja, czy kilka operacji, które wydają się ze sobą powiązane.

Przestępcy wykorzystują ponadto mechanizmy polegające na zakładaniu fundacji i stowarzyszeń, za pośrednictwem których będą przekazywane wybranym beneficjentom środki finansowe. W tym przypadku proceder często polega na tym, że środki pochodzące z nielegalnych źródeł są przekazywane do fundacji, które następnie zgodnie z ich statutem przekazują je – już jako legalne środki – konkretnym beneficjentom. Istotne znaczenie ma także fakt, że donator nie ma obowiązku uzasadniania, dlaczego wspiera określoną fundację bądź stowarzyszenie, donatorami zaś mogą być zarówno podmioty krajowe, jak i zagraniczne⁷⁹.

⁷⁵ Krajowa Ocena Ryzyka Prania Pieniędzy oraz Finansowania Terroryzmu, Aneks Nr 2..., s. 22 i n.

⁷⁶ Krajowa Ocena Ryzyka Prania Pieniędzy oraz Finansowania Terroryzmu, Aneks Nr 2..., s. 25.

⁷⁷ Dz.U. z 2023 r. poz. 1124.

⁷⁸ Dz.U. z 2020 r. poz. 2261.

⁷⁹ Krajowa Ocena Ryzyka Prania Pieniędzy oraz Finansowania Terroryzmu, Aneks Nr 2..., s. 27.

1.13. Udostępnianie skrytek sejfowych

Ustawodawca na listę instytucji obowiązanych wciągnął również przedsiębiorców w rozumieniu Prawa przedsiębiorców w zakresie, w jakim prowadzą działalność polegającą na udostępnianiu skrytek sejfowych, oraz oddziały przedsiębiorców zagranicznych prowadzące taką działalność na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Jest to podyktowane tym, że skrytki sejfowe pozwalają na ukrycie przed organami ścigania wartości majątkowych pochodzących z przestępstwa.

1.14. Obrót dziełami sztuki

Ustawodawca wciągnął na listę instytucji obowiązanych także przedsiębiorców w rozumieniu Prawa przedsiębiorców prowadzących działalność polegającą na:

- a) obrocie lub pośrednictwie w obrocie dziełami sztuki, przedmiotami kolekcjonerskimi oraz antykami w rozumieniu art. 120 ust. 1 pkt 1–3 u.p.t.u., w tym gdy działalność taka jest prowadzona:
 - w galeriach sztuki lub domach aukcyjnych lub
 - z wykorzystaniem wolnego portu rozumianego jako strefa lub pomieszczenie, w których towary są traktowane jako nieznajdujące się na obszarze celnym państw członkowskich lub państw trzecich, w tym z wykorzystaniem wolnego obszaru celnego,
- b) przechowywaniu dzieł sztuki, przedmiotów kolekcjonerskich oraz antyków w rozumieniu art. 120 ust. 1 pkt 1–3 u.p.t.u., gdy działalność taka jest prowadzona z wykorzystaniem wolnego portu, o którym mowa w lit. a tiret drugie
 - w zakresie transakcji o wartości równej lub przekraczającej równowartość 10 000 euro, bez względu na to, czy transakcja jest przeprowadzana jako pojedyncza operacja, czy kilka operacji, które wydają się ze sobą powiązane.

Jest to uwarunkowane tym, że przestępcy niejednokrotnie inwestują środki pochodzące z nielegalnych źródeł w kamienie szlachetne i metale, co z uwagi na ich stabilną wartość, a także łatwość przemieszczania i ewentualną łatwość ukrycia jest stosunkowo często wykorzystywaną metodą prania pieniędzy. Metoda ta wiąże się czasem z korupcją i fałszowaniem dokumentacji w celu sporządzenia fałszywych certyfikatów bądź innej dokumentacji⁸⁰.

Przestępcy inwestują nielegalne środki także w zakup antyków i dzieł sztuki. Jest to inwestycja opłacalna z uwagi na to, że dzieła sztuki stale zwiększają swoją wartość jako dobra rzadkie, ale jednocześnie odznaczają się niską płynnością i ich sprzedaż wymaga czasu⁸¹.

⁸⁰ Krajowa Ocena Ryzyka Prania Pieniędzy oraz Finansowania Terroryzmu, Aneks Nr 2..., s. 28 i n.

⁸¹ Krajowa Ocena Ryzyka Prania Pieniędzy oraz Finansowania Terroryzmu, Aneks Nr 2..., s. 30.

1.15. Działalność lombardowa

Ustawodawca dodał do listy instytucji obowiązanych również przedsiębiorców wykonujących działalność lombardową, o których mowa w ustawie z 14.04.2023 r. o konsumenckiej pożyczce lombardowej⁸². Nowelizacja została dodana na podstawie wymienionej ustawy. Ustawodawca argumentuje tę zmianę ryzykiem prania pieniędzy za pośrednictwem lombardów, które potencjalnie mogą być wykorzystywane do upłyniania przedmiotów pochodzących z przestępstw przeciwko mieniu⁸³.

1.16. Inni przedsiębiorcy

Ustawodawca ponadto wskazał, że przedsiębiorcy w rozumieniu Prawa przedsiębiorców w zakresie, w jakim przyjmują lub dokonują płatności za towary w gotówce o wartości równej lub przekraczającej równowartość 10 000 euro, bez względu na to, czy transakcja jest przeprowadzana jako pojedyncza operacja, czy kilka operacji, które wydają się ze sobą powiązane, są instytucjami obowiązаныmi.

2. Definicje legalne

W ust. 2 komentowanego artykułu ustawodawca wprowadził definicje legalne, które objaśniają kluczowe pojęcia dla komentowanej regulacji i pozwalają na spójne stosowanie ich na przestrzeni całej ustawy.

2.1. Beneficjent rzeczywisty

Pranie pieniędzy oparte na związanym z nim przestępstwem bazowym jest nieodłącznym elementem funkcjonowania zorganizowanych grup przestępczych, które tworzą sieć powiązań między podmiotami gospodarczymi, za pomocą których próbują zlegalizować środki pochodzące z przestępstwa. Ustalenie statusu beneficjenta rzeczywistego, a następnie identyfikacja i weryfikacja jego tożsamości pozwala na ustalenie powiązań określonych osób z aktywami, które mogą pochodzić z przestępstwa, a które przestępcy próbują ukryć za złożoną strukturą powiązanych ze sobą podmiotów gospodarczych.

Prawodawca europejski wskazał, że „konieczność posiadania dokładnych i aktualnych danych dotyczących beneficjenta rzeczywistego jest kluczowym czynnikiem śledzenia przestępców, którzy w przeciwnym razie mogliby ukryć swoją tożsamość w strukturze korporacyjnej”⁸⁴. Dane o beneficjentach rzeczywistych powinny być

⁸² Dz.U. poz. 1285.

⁸³ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o konsumenckiej pożyczce lombardowej, druk sejm. nr 3071, Sejm IX kadencji, s. 24.

⁸⁴ Preambuła dyrektywy 2015/849, motyw 14.

zgrupowane w centralnym rejestrze, jako dane istotne w prowadzonych analizach finansowych, które powinny być udostępniane we wszystkich przypadkach właściwym organom i jednostkom analityki finansowej oraz dostarczane instytucjom obowiązującym w momencie podejmowania przez nie środków należytej staranności wobec klienta.

Definicja beneficjenta rzeczywistego została podzielona na dwie części – w pierwszej części ustawodawca posłużył się pojęciami nieostryimi wskazującymi na posiadanie statusu beneficjenta rzeczywistego, w drugiej zaś określił konkretne przesłanki w odniesieniu do poszczególnych podmiotów, przy czym wskazane przesłanki nie stanowią katalogu zamkniętego. Uznanie za beneficjenta rzeczywistego wymaga indywidualnej analizy każdego przypadku i w tym celu należy się posłużyć wykładnią funkcjonalną oraz brać pod uwagę całość okoliczności o charakterze prawnym i faktycznym, ustalając zakres ewentualnych powiązań i możliwości decydującego wpływu na podmioty.

Za każdą siecią powiązań i zależności między spółkami stoją osoby fizyczne, które kontrolują te podmioty gospodarcze. To sprawia, że ustawodawca dąży do ustalenia tożsamości osób fizycznych, które kontrolują analizowane osoby prawne. Należy podkreślić, że przy ustalaniu statusu beneficjenta rzeczywistego należy brać pod uwagę wszystkie osoby, które spełniają te kryteria, a nie tylko jedną osobę.

Do zakwalifikowania danej osoby fizycznej jako beneficjenta rzeczywistego należy określić, czy ta osoba sprawuje bezpośrednio lub pośrednio kontrolę nad klientem, poprzez posiadane uprawnienia, które wynikają z okoliczności prawnych lub faktycznych, umożliwiające wywieranie decydującego wpływu na czynności lub działania podejmowane przez klienta lub każdą osobę fizyczną, w imieniu której są nawiązywane stosunki gospodarcze lub jest przeprowadzana transakcja okazjonalna.

Jak wskazał ustawodawca w uzasadnieniu⁸⁵, przez pojęcie sprawowania kontroli należy rozumieć możliwość decydowania o czynnościach lub działaniach podejmowanych przez klienta. Źródłem sprawowania kontroli może być prawo własności bądź prawo o charakterze udziałowym (charakter prawny), a także nieformalne uzależnienie klienta od innej osoby (charakter faktyczny). Przykładem sprawowania kontroli o podstawie faktycznej jest prowadzenie działalności gospodarczej założonej na tzw. słupa w celach wykorzystywanych przez grupy przestępcze czy też inicjowanie różnego rodzaju transakcji między podmiotami gospodarczymi przez tzw. słupy.

⁸⁵ Uzasadnienie projektu ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, druk sejm. nr 2233, s. 9–10.

Czynniki te powinny umożliwiać wywieranie decydującego wpływu na czynności lub działania podejmowane przez klienta, lub każdą osobę fizyczną, w imieniu której są nawiązywane stosunki gospodarcze lub jest przeprowadzana transakcja. Jest to kolejna przesłanka o charakterze nieostrym, dokonanie zaś oceny w tym zakresie jest obowiązkiem instytucji obowiązanej. Niewątpliwie tak szerokie sformułowanie definicji może nastęrczać trudności w zakresie jej stosowania, niemniej jednak ustawodawca dąży do objęcia dyspozycją komentowanej regulacji jak najszerszego kręgu przypadków występujących na rynku, tak aby regulacja ta mogła spełniać swoje funkcje.

Następnie ustawodawca doprecyzował w odniesieniu do osoby prawnej innej niż spółka, której papiery wartościowe są dopuszczone do obrotu na rynku regulowanym podlegającym wymogom ujawniania informacji wynikającym z przepisów prawa Unii Europejskiej lub odpowiadających im przepisów prawa państwa trzeciego, najprawdopodobniejsze przesłanki do uznania określonej osoby za beneficjenta rzeczywistego tych podmiotów.

Tiret pierwszy dotyczy osoby będącej udziałowcem lub akcjonariuszem, której przysługuje prawo własności więcej niż 25% ogólnej liczby udziałów lub akcji tej osoby prawnej. W związku z tym jeśli przykładowo osoba A posiada 25% liczby udziałów, osoba B posiada 30% i osoba C posiada 45% ogólnej liczby udziałów spółki z o.o., to w tej spółce status beneficjenta rzeczywistego będą posiadały osoba B (30%) i osoba C (45%). Także beneficjent rzeczywisty może pośrednio posiadać udziały lub akcji, tj. poprzez spółkę posiadającą udziały w spółce.

Tiret 2 dotyczy osoby fizycznej dysponującej więcej niż 25% ogólnej liczby głosów w organie stanowiącym tej osoby prawnej, także jako zastawnik albo użytkownik, lub na podstawie porozumień z innymi uprawnionymi do głosu. W związku z tym komentowana regulacja dotyczy podmiotów posiadających organy. Przykładowo dotyczy to walnego zgromadzenia wspólników (posiadania 25% + 1 głosów) bądź walnego zgromadzenia akcjonariuszy. Liczba głosów wynika zarówno z posiadanego uprawnienia, jak i porozumień zawartych z innymi uprawnionymi do głosu.

Tiret 3 obejmuje swoją dyspozycją sytuację, gdzie udziały bądź akcje w danej spółce posiada inna osoba prawna. W takiej sytuacji należy szukać powiązań między osobami fizycznymi sprawującymi kontrolę nad osobami prawnymi posiadającymi udziały bądź akcje w spółce, której strukturę właścicielską badamy. Należy zatem ustalić osobę fizyczną sprawującą kontrolę nad osobą prawną lub osobami prawnymi, którym łącznie przysługuje prawo własności więcej niż 25% ogólnej liczby udziałów lub akcji lub które łącznie dysponują więcej niż 25% ogólnej liczby głosów w organie stanowiącym tej osoby prawnej, także jako zastawnik albo użytkownik, lub na podstawie porozumień z innymi uprawnionymi do głosu.

Tiret 4 wskazuje na osobę fizyczną sprawującą kontrolę nad osobą prawną poprzez posiadanie uprawnień, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 37 u.r., czyli są to uprawnienia jednostki dominującej, czyli jednostki będącej spółką handlową lub przedsiębiorstwem państwowym, sprawującą kontrolę nad jednostką zależną, w szczególności:

- a) posiadającą bezpośrednio lub pośrednio większość ogólnej liczby głosów w organie stanowiącym jednostki zależnej, także na podstawie porozumień z innymi uprawnionymi do głosu, wykonującymi prawa głosu zgodnie z wolą jednostki dominującej, lub
- b) będącą udziałowcem jednostki zależnej i uprawnioną do kierowania polityką finansową i operacyjną tej jednostki zależnej w sposób samodzielny lub przez wyznaczone przez siebie osoby lub jednostki na podstawie umowy zawartej z innymi uprawnionymi do głosu, posiadającymi na podstawie statutu lub umowy spółki, łącznie z jednostką dominującą, większość ogólnej liczby głosów w organie stanowiącym, lub
- c) będącą udziałowcem jednostki zależnej i uprawnioną do powoływania i odwoływania większości członków organów zarządzających, nadzorujących lub administrujących tej jednostki zależnej, lub
- d) będącą udziałowcem jednostki zależnej, której więcej niż połowę składu organów zarządzających, nadzorujących lub administrujących w poprzednim roku obrotowym, w ciągu bieżącego roku obrotowego i do czasu sporządzenia sprawozdania finansowego za bieżący rok obrotowy stanowią osoby powołane do pełnienia tych funkcji w rezultacie wykonywania przez jednostkę dominującą prawa głosu w organach tej jednostki zależnej, chyba że inna jednostka lub osoba ma w stosunku do tej jednostki zależnej prawa, o których mowa w lit. a, c lub e, lub
- e) będącą udziałowcem jednostki zależnej i uprawnioną do kierowania polityką finansową i operacyjną tej jednostki zależnej, na podstawie umowy zawartej z tą jednostką zależną albo statutu lub umowy tej jednostki zależnej.

Tiret piąty pozwala na uznanie za beneficjenta rzeczywistego osobę fizyczną zajmującą wyższe stanowisko kierownicze w przypadku udokumentowanego braku możliwości ustalenia lub wątpliwości co do tożsamości osób fizycznych określonych w tiret pierwszym–czwartym oraz w przypadku niestwierdzenia podejrzeń prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu. Jak wskazuje prawodawca europejski: „Może się zdarzyć, że nie uda się zidentyfikować osoby fizycznej, która ostatecznie jest właścicielem podmiotu prawnego lub go kontroluje. W takich wyjątkowych przypadkach podmioty zobowiązane – po wyczerpaniu wszystkich możliwych sposobów identyfikacji i pod warunkiem że nie ma podstaw do podejrzeń – mogą uznać za beneficjenta rzeczywistego lub beneficjentów rzeczywistych osobę lub osoby zajmujące wyższe stanowiska kierownicze”⁸⁶.

⁸⁶ Preambuła dyrektywy 2015/849, motyw 13.

Generalny Inspektor w komunikacie 38⁸⁷ wskazał, że ustalenie beneficjenta rzeczywistego na podstawie art. 2 ust. 2 pkt 1 lit. a (tiret od pierwsze do piąte), lit. b, c u.p.p.p. nie wyłącza obowiązku wskazania jako beneficjenta rzeczywistego także innej osoby mogącej wywierać decydujący wpływ na czynności lub działania podejmowane przez klienta zgodnie z częścią ogólną definicji, o której mowa w art. 2 ust. 2 pkt 1 u.p.p.p.⁸⁸

W literze b ustawodawca wskazuje na osoby, które można uznać za beneficjenta rzeczywistego trustu, tj.:

- założyciela,
- powiernika,
- nadzorcę, jeżeli został ustanowiony,
- beneficjenta lub – w przypadku gdy osoby fizyczne czerpiące korzyści z danego trustu nie zostały jeszcze określone – grupę osób, w których głównym interesie powstał lub działa trust,
- inną osobę sprawującą kontrolę nad trustem,
- inną osobę fizyczną posiadającą uprawnienia lub wykonującą obowiązki równoważne z określonymi w tiret pierwszym–piątym.

Ustawą z 30.03.2021 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu oraz niektórych innych ustaw⁸⁹ ustawodawca dodał przesłankę uznania za beneficjenta rzeczywistego trustu, poza beneficjentem (osobą czerpiącą korzyści z trustu), także grupę osób, w których głównym interesie powstał lub działa trust (gdy nie można określić osób fizycznych czerpiących korzyści z danego trustu)⁹⁰.

⁸⁷ Zob. <https://www.gov.pl/web/finanse/komunikat-nr-38-w-sprawie-braku-mozliwosci-ustalenia-lub-watpliwosci-co-do-tozsamosci-osob-fizycznych-okreslonych-w-art-2-ust-2-pkt-1-lit-a-tiret-pierwszymczwartym-ustawy-aml> (dostęp: 6.09.2023 r.).

⁸⁸ W sytuacji gdy instytucja obowiązana ustaliła jako beneficjenta rzeczywistego, na podstawie art. 2 ust. 2 pkt 1 lit. a tiret piąte u.p.p.p., osobę fizyczną zajmującą wyższe stanowisko kierownicze, to instytucja ta dokumentuje:

- wszystkie podjęte czynności zmierzające do ustalenia tożsamości osób fizycznych określonych w art. 2 ust. 2 pkt 1 lit. a tiret od pierwsze do czwarte u.p.p.p. (przykładowo pozyskanie odpisu z KRS klienta, umowy spółki klienta, umowy przeniesienia własności udziałów klienta, spisanie przez pracownika notatki z rozmowy telefonicznej z przedstawicielem klienta),
- wszystkie okoliczności, które zostały uznane przez instytucję obowiązującą jako powodujące brak możliwości ustalenia lub wątpliwości co do tożsamości osób fizycznych określonych w art. 2 ust. 2 pkt 1 lit. a tiret od pierwsze do czwarte u.p.p.p. (przykładowo ustalenie, że każdy wspólnik klienta – osoba fizyczna – posiada 20% udziałów),
- wszystkie utrudnienia związane z uzasadnionymi czynnościami podejmowanymi w celu weryfikacji tożsamości beneficjenta rzeczywistego, tj. osoby fizycznej zajmującej wyższe stanowisko kierownicze (przykładowo brak zgłoszenia informacji o beneficjencie rzeczywistym do Centralnego Rejestru Beneficjentów Rzeczywistych, utrudnienia związane z brakiem fizycznej obecności beneficjenta, utrudnienia związane z wideoweryfikacją).

⁸⁹ Dz.U. poz. 815 ze zm.

⁹⁰ Art. 2 ust. 2 pkt 1 lit. b tiret czwarte u.p.p.p. Nowelizacja wynika z dostosowania treści tego artykułu do treści art. 3 pkt 6 lit. b (iv) dyrektywy 2015/849.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że trusty nie są regulowane w prawie polskim, ale są to podmioty występujące w innych jurysdykcjach. Jak wskazuje ustawodawca w uzasadnieniu „trusty mogą przybierać wiele form, niejednokrotnie istotnie się od siebie różniących. Konsekwencją tego jest możliwość powołania trustu, dla którego nie wskazano żadnych osób fizycznych czerpiących z niego korzyści, nie można zatem wskazać osób fizycznych będących beneficjentami trustu. W takim przypadku mogą zostać przewidziane zapisy regulujące, na rzecz jakiej grupy osób mogą zostać przekazane fundusze czy też korzyści z trustu”⁹¹.

Wyżej przywołaną nowelizacją ustawodawca dodał tiret szósty, wskazując na osoby uznawane za beneficjentów rzeczywistych porozumień prawnych podobnych do trustów, poprzez określenie ich jako osoby fizyczne zajmujące stanowiska równoważne ze stanowiskami, o których mowa w lit. b tego ustępu (odnoszące się do beneficjentów rzeczywistych trustów).

Ustawodawca wprowadził ten zapis z uwagi na szeroki katalog regulowanych prawem obcym trustów lub porozumień, które w istocie mają podobny charakter prawny, w których przykładowo nie będzie stanowiska powiernika bądź nadzorcy, ale będą stanowiska o równoważnych uprawnieniach i celem jest objęcie regulacją także tych osób (art. 2 ust. 2 pkt 1 lit. b tiret szóste u.p.p.).

W przepisie art. 2 ust. 2 pkt 1 lit. c u.p.p. ustawodawca wskazuje, że w przypadku osoby fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą, wobec której nie stwierdzono przesłanek lub okoliczności mogących wskazywać na fakt sprawowania kontroli nad nią przez inną osobę fizyczną lub osoby fizyczne, przyjmuje się, że taka osoba fizyczna jest jednocześnie beneficjentem rzeczywistym. Ta przesłanka uwzględnia możliwość sprawowania kontroli działalności prowadzonej przez osoby fizyczne przez inne osoby fizyczne. Niemniej jednak przypadek ten może obejmować również sytuacje, kiedy osoba fizyczna jednocześnie jest klientem, a także beneficjentem rzeczywistym, co może wystąpić. Niewątpliwie jest to pewna fikcja prawna, natomiast jej wprowadzenie jest uzasadnione dążeniem do zbierania jak najpełniejszych informacji o podmiotach gospodarczych w celu przeprowadzenia analityki finansowej. W związku z tym ta przesłanka może mieć zastosowanie jedynie w przypadku, gdy pozostałe opisane reguły nie znajdują zastosowania.

2.2. Blokada rachunku

Blokada rachunku to czasowe uniemożliwienie korzystania i dysponowania ze wszystkich lub części wartości majątkowych gromadzonych na rachunku, w tym również

⁹¹ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu oraz niektórych innych ustaw, druk sejm. nr 909, Sejm IX kadencji, s. 7, 8.

przez instytucję obowiązaną. Blokada rachunku może zostać dokonana jedynie w przypadkach przewidzianych w omawianej ustawie, tj. w rozdziale 8 u.p.p.p., a także w Prawie bankowym (zob. art. 106a pr. bank.). Jest to narzędzie, które ma na celu uniemożliwić dysponowanie środkami, które mają związek z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu (zob. więcej komentarz do art. 86).

2.3. Wstrzymywanie transakcji

Mniej dolegliwym środkiem od opisanej powyżej blokady rachunku jest wstrzymywanie transakcji, które polega na czasowym ograniczeniu korzystania z wartości majątkowych i dysponowania nimi, polegającym na uniemożliwieniu przeprowadzenia przez instytucję obowiązaną określonej transakcji lub większej liczby określonych transakcji. Cała procedura wstrzymania transakcji została określona w rozdziale 8 u.p.p.p.

2.4. Członkowie rodziny osoby zajmującej eksponowane stanowisko polityczne

Osoba zajmująca eksponowane stanowisko polityczne została zdefiniowana w art. 2 ust. 2 pkt 11 u.p.p.p., art. 2 ust. 2 pkt 3 u.p.p.p. reguluje zaś definicje członków rodziny tych osób, wskazując na:

- a) małżonka lub osobę pozostającą we wspólnym pożyciu z osobą zajmującą eksponowane stanowisko polityczne,
- b) dziecko osoby zajmującej eksponowane stanowisko polityczne i jego małżonka lub osoby pozostającej we wspólnym pożyciu,
- c) rodziców osoby zajmującej eksponowane stanowisko polityczne.

Ustawodawca wprowadził taką regulację z uwagi na potencjalnie wyższy poziom ryzyka prania pieniędzy w relacjach z osobą zajmującą eksponowane stanowisko polityczne i członkami jej rodziny bądź najbliższymi współpracownikami.

Do osób najbliższych odpowiednie zastosowanie ma art. 46 u.p.p.p., zgodnie z którym osoba taka powinna złożyć odpowiednie oświadczenia dotyczące bycia członkiem rodziny osoby zajmującej eksponowane stanowisko polityczne, pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia. Także z uwagi na potencjalne ryzyko prania pieniędzy i finansowania terroryzmu intensyfikuje się wobec takich osób stosowanie środków bezpieczeństwa finansowego w zakresie wskazanym w art. 46 u.p.p.p.

Zgodnie z wykładnią literalną komentowana definicja nie obejmuje swoim zakresem rodzeństwa osoby zajmującej eksponowane stanowisko polityczne. Natomiast dyspozycją są objęci rodzice osoby zajmującej eksponowane stanowisko polityczne, dziecko osoby zajmującej eksponowane stanowisko polityczne i jego małżonek lub osoba po-

zostająca we wspólnym pożyciu, a także małżonek lub osoba pozostająca we wspólnym pożyciu z osobą zajmującą eksponowane stanowisko polityczne.

Zwrot „osoba pozostająca we wspólnym pożyciu” określa osobę, która pozostaje z inną osobą w takiej relacji faktycznej, w której między nimi istnieją jednocześnie więzi duchowe (emocjonalne), fizyczne oraz gospodarcze (wspólne gospodarstwo domowe). Ustalenie istnienia takiej relacji, tj. pozostawania we wspólnym pożyciu, jest możliwe także wtedy, gdy brak określonego rodzaju więzi jest obiektywnie usprawiedliwiony. Zgodnie z uchwałą SN (7) z 25.02.2016 r.⁹² odmienność płci osób pozostających w takiej relacji nie jest warunkiem uznania ich za pozostających we wspólnym pożyciu w rozumieniu art. 115 § 11 k.k.

2.5. Finansowanie terroryzmu

Ustawodawca zdefiniował finansowanie terroryzmu poprzez odesłanie do czynu określonego w art. 165a k.k. Funkcjonowanie jednej definicji na potrzeby przeciwdziałania terroryzmowi i penalizacji tego procederu zapewnia spójność w systemie prawnym. Przeciwdziałanie finansowaniu terroryzmu ma istotne znaczenie z punktu widzenia zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego i jest ważnym instrumentem przy zapobieganiu przeprowadzania ataków terrorystycznych⁹³.

Zgodnie z dyspozycją art. 165a k.k. finansowanie terroryzmu polega na gromadzeniu, przekazywaniu i oferowaniu środków płatniczych instrumentów finansowych, papierów wartościowych, wartości dewizowych, praw majątkowych lub innego mienia ruchomego lub nieruchomości w zamiarze sfinansowania przestępstwa o charakterze terrorystycznym lub przestępstwa, o którym mowa w art. 120, 121, 136, 166, 167, 171, 252, 255a lub 259a k.k. Przestępstwo to podlega karze pozbawienia wolności od lat 2 do 12. Definicja ta obejmuje także udostępnianie wymienionego mienia zorganizowanej grupie lub związkowi mającym na celu popełnienie przestępstwa o charakterze terrorystycznym, osobie biorącej udział w takiej grupie lub związku bądź osobie, która ma zamiar popełnienia przestępstwa o charakterze terrorystycznym. Definicję wyczerpuje również działanie polegające na pokrywaniu kosztów związanych z zaspokajaniem potrzeb lub wykonywaniem zobowiązań finansowych grupy, związku lub osoby, które chcą popełnić przestępstwo o charakterze terrorystycznym.

⁹² I KZP 20/15, LEX nr 1984687.

⁹³ K. Wiak, *Kryminalizacja finansowania terroryzmu w polskim prawie karnym*, Pal. 2010/7–8, s. 60–61; G. Bogdan [w:] *Kodeks karny. Część szczególna*, t. II, *Część I. Komentarz do art. 117–211a*, red. W. Wróbel, A. Zoll, Warszawa 2017, art. 165a.

2.6. Grupa

Ustawodawca przez pojęcie grupy rozumie jednostkę dominującą wraz z jej jednostkami zależnymi oraz podmiotami, w których jednostki te posiadają udziały, oraz jednostkami powiązаныmi ze sobą jednym ze związków, o których mowa w przepisach państw członkowskich wydanych na podstawie art. 22 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/34/UE z 26.06.2013 r. w sprawie rocznych sprawozdań finansowych, skonsolidowanych sprawozdań finansowych i powiązanych sprawozdań niektórych rodzajów jednostek, zmieniającej dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/43/WE oraz uchylającej dyrektywy Rady 78/660/EWG i 83/349/EWG⁹⁴. W zakresie zdefiniowania i zastosowania pojęć wymienionych w przywołanej definicji należy się odwołać do ustawy o rachunkowości, która implementowała dyrektywę 2013/34/UE.

2.7. Jednostka współpracująca

Ustawodawca wskazał, że jednostkami współpracującymi są organy administracji rządowej, organy jednostek samorządu terytorialnego oraz inne państwowe jednostki organizacyjne, a także Narodowy Bank Polski (NBP), Komisja Nadzoru Finansowego (KNF) i Najwyższa Izba Kontroli (NIK). Jednostki współpracujące są źródłem kluczowych informacji dotyczących stanu gospodarki, sektora finansowego i jako takie są istotnym elementem systemu przeciwdziałania praniu pieniędzy obok Generalnego Inspektora i instytucji obowiązanym. Generalny Inspektor wymienia się informacjami z jednostkami współpracującymi na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 5 u.p.p.p. i na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 6 u.p.p.p. sporządza krajową ocenę ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu oraz strategię przeciwdziałania tym przestępstwom we współpracy z jednostkami współpracującymi i instytucjami obowiązanymi (zob. art. 25–26 u.p.p.p.), obowiązki tych jednostek uregulowano także w art. 82–84 u.p.p.p.

2.8. Kadra kierownicza wyższego szczebla

Do kadry kierowniczej wyższego szczebla zalicza się członek zarządu, dyrektora lub pracownika instytucji obowiązanej posiadającego wiedzę z zakresu ryzyka prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu związanego z działalnością instytucji obowiązanej oraz podejmującego decyzje mające wpływ na to ryzyko. Każda instytucja obowiązana wyznacza osobę pełniącą funkcję kadry kierowniczej wyższego szczebla (nie może być to organ) i ta osoba jest odpowiedzialna za wdrażanie i wykonywanie obowiązków przewidzianych na gruncie ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Ustawodawca posłużył się także pojęciem

⁹⁴ Dz.Urz. UE L 182, s. 19, ze zm.

nieostrym, jakim jest wymóg posiadania wiedzy w zakresie ryzyka prania pieniędzy bądź finansowania terroryzmu, jednak wydaje się, że dla prawidłowego wypełniania swojej funkcji ustawodawca powinien również sformułować wymóg posiadania doświadczenia, ponieważ jest to stanowisko wymagające rozległej wiedzy praktycznej.

2.9. Klient

Klient może być osobą fizyczną, osobą prawną lub jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, której instytucja obowiązana świadczy usługi lub dla której wykonuje czynności wchodzące w zakres prowadzonej przez nią działalności zawodowej, w tym z którą instytucja obowiązana nawiązuje stosunki gospodarcze, lub na zlecenie której przeprowadza transakcję okazjonalną. W przypadku umowy ubezpieczenia przez klienta instytucji obowiązanej rozumie się ubezpieczającego, a w przypadku umowy o prowadzenie rejestru akcjonariuszy, o której mowa w art. 300³² i 328² k.s.h., przez klienta instytucji obowiązanej rozumie się wyłącznie akcjonariusza, zastawnika lub użytkownika akcji podlegającego wpisowi do tego rejestru w związku z transakcją stanowiącą podstawę dokonania wpisu. W związku z tym klientem jest każdy podmiot, wobec którego instytucja obowiązana świadczy swoje usługi w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej i wobec którego jest zobowiązana stosować środki bezpieczeństwa finansowego, a w tym identyfikować i weryfikować tożsamość beneficjenta rzeczywistego.

2.10. Osoba zajmująca eksponowane stanowisko polityczne

Ustawodawca przez pojęcie osoby zajmującej eksponowane stanowisko polityczne rozumie osoby zajmujące znaczące stanowiska publiczne lub pełniące znaczące funkcje publiczne i w tym zakresie wymienił następujące stanowiska i funkcje, przy czym jest to katalog otwarty:

- a) szefowie państw, szefowie rządów, ministrowie, wiceministrowie oraz sekretarze stanu,
- b) członkowie parlamentu lub podobnych organów ustawodawczych,
- c) członkowie organów zarządzających partii politycznych,
- d) członkowie sądów najwyższych, trybunałów konstytucyjnych oraz innych organów sądowych wysokiego szczebla, których decyzje nie podlegają zaskarżeniu, z wyjątkiem trybów nadzwyczajnych,
- e) członkowie trybunałów obrachunkowych lub zarządów banków centralnych,
- f) ambasadorowie, *chargés d'affaires* oraz wyżsi oficerowie sił zbrojnych,
- g) członkowie organów administracyjnych, zarządczych lub nadzorczych przedsiębiorstw państwowych, spółek z udziałem Skarbu Państwa, w których ponad połowa akcji albo udziałów należy do Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych,

- h) dyrektorzy, zastępcy dyrektorów oraz członkowie organów organizacji międzynarodowych lub osoby pełniące równoważne funkcje w tych organizacjach,
- i) dyrektorzy generalni w urzędach naczelnych i centralnych organach państwowych oraz dyrektorzy generalni urzędów wojewódzkich,
- j) inne osoby zajmujące stanowiska publiczne lub pełniące funkcje publiczne w organach państwa lub centralnych organach administracji rządowej.

Katalog ten został doprecyzowany w rozporządzeniu Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z 27.07.2021 r. w sprawie wykazu krajowych stanowisk i funkcji publicznych będących eksponowanymi stanowiskami politycznymi⁹⁵, wydanym na podstawie art. 46c u.p.p.p.

Wyłączeniu podlegają osoby z grup stanowisk średniego i niższego szczebla i jest to przesłanka nieostra, która może budzić liczne wątpliwości. Wydaje się, że ustawodawca powinien ją doprecyzować, ponieważ jej zaistnienie lub nie jest rozstrzygane przez instytucje obowiązane.

2.11. Bliscy współpracownicy

Przez bliskich współpracowników osoby zajmującej eksponowane stanowisko polityczne rozumie się:

- a) osoby fizyczne będące beneficjentami rzeczywistymi osób prawnych, jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej lub trustów wspólnie z osobą zajmującą eksponowane stanowisko polityczne lub utrzymujące z taką osobą inne bliskie stosunki związane z prowadzoną działalnością gospodarczą;
- b) osoby fizyczne będące jedynym beneficjentem rzeczywistym osób prawnych, jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej lub trustu, o których wiadomo, że zostały utworzone w celu uzyskania faktycznej korzyści przez osobę zajmującą eksponowane stanowisko polityczne.

Ustawodawca w uzasadnieniu wskazał, że „nie dookreślono pojęcia bliskich stosunków związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą, uznając, że wyczerpujące wyliczenie relacji między osobą zajmującą eksponowane stanowisko polityczne a potencjalnym bliskim współpracownikiem osoby zajmującej eksponowane stanowisko polityczne nie jest możliwe, a co za tym idzie, podjęcie takiej próby może skutkować pozostawieniem poza zakresem tej definicji relacji, które obiektywnie należałoby w okolicznościach danego przypadku uznać za bliskie stosunki związane z prowadzoną działalnością gospodarczą”⁹⁶. Do takiego założenia należy się odnieść krytycznie, gdyż jest to pojęcie nieostre, którego zaistnienie musi być rozstrzygane przez instytucje

⁹⁵ Dz.U. z 2023 r. poz. 1632.

⁹⁶ Uzasadnienie projektu ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, druk sejm. nr 2233, s. 9.

obowiązane w ramach stosowania środków bezpieczeństwa finansowego. Tak szerokie sformułowanie tej przesłanki naraża na arbitralne jej stosowanie.

2.12. Państwo członkowskie

Na gruncie ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu przez pojęcie państwa członkowskiego należy rozumieć państwo członkowskie Unii Europejskiej lub państwo członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stroną umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym (pkt 12a).

2.13. Państwo trzecie wysokiego ryzyka

Państwie trzecie wysokiego ryzyka to państwo identyfikowane na podstawie informacji pochodzących z wiarygodnych źródeł, w tym raportów z ewaluacji krajowych systemów przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu przeprowadzanych przez Grupę Specjalną do spraw Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (FATF) oraz organy lub organizacje z nią powiązane, jako nieposiadające skutecznego systemu przeciwdziałania praniu pieniędzy lub finansowaniu terroryzmu lub posiadające znaczące braki w systemie przeciwdziałania praniu pieniędzy lub finansowaniu terroryzmu, w szczególności państwo trzecie zidentyfikowane przez Komisję Europejską w akcie delegowanym przyjętym na podstawie art. 9 dyrektywy 2015/849. *Ratio legis* wprowadzenia do ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu tej definicji jest ograniczenie nawiązywania stosunków gospodarczych bądź przeprowadzania transakcji z klientami pochodzącymi z państw odznaczających się wyższą podatnością na ryzyko prania pieniędzy. Pranie pieniędzy i finansowanie terroryzmu ma to do siebie, że przesuwa się z jurysdykcji, w których system przeciwdziałania tym procederom działa efektywnie, do jurysdykcji, w których występują pewne braki w tym obszarze. Należy także zwrócić uwagę na inne źródła, które mogą obejmować informacje dotyczące podwyższonego ryzyka prania pieniędzy w określonych jurysdykcjach. Przykładowo mogą to być informacje organizacji sektorowych dotyczące działalności określonych instytucji obowiązanych w różnych państwach.

2.14. Pranie pieniędzy

Definicja prania pieniędzy jest fundamentalną definicją dla systemu przeciwdziałania temu procederowi, określa ona bowiem zachowania, jakie podejmują sprawcy, dopuszczając się prania pieniędzy, a także środki, jakimi się przy tym posługują. Ponadto z uwagi na pojawianie się coraz to nowych metod prania pieniędzy definicja ta powinna być na tyle elastyczna, aby dało się ją zastosować także w dotychczas nieznanymi przypadkach prania pieniędzy. Definitywnie pranie pieniędzy polega na wprowadzaniu do legalnego obrotu wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych źródeł. Jest

to czynnik destabilizujący prawidłowy obrót gospodarczy, ponieważ sprawia, że grupy przestępcze mają wpływ na pewne obszary gospodarcze i nawet w konsekwencji mogą przejąć nad nimi kontrolę⁹⁷.

Obecnie w art. 2 ust. 2 pkt 14 u.p.p.p. definiując pranie pieniędzy, ustawodawca zastosował odesłanie do czynów stypizowanych w art. 299 k.k.

Artykuł 299 k.k. wskazuje, że przedmiotem prania pieniędzy są środki płatnicze, instrumenty finansowe, papiery wartościowe, wartości dewizowe, prawa majątkowe lub inne mienie ruchome lub nieruchomości, pochodzące z korzyści związanych z popełnieniem czynu zabronionego, zaś czynność sprawcza polega na przyjmowaniu, posiadaniu, używaniu, przekazywaniu lub wywożeniu za granicę, ukrywaniu, dokonywaniu ich transferu lub konwersji, pomocy w przenoszeniu ich własności lub posiadania albo podejmowaniu innych czynności, które mogą udaremnić lub znacznie utrudnić stwierdzenie ich przestępnego pochodzenia lub miejsca umieszczenia, ich wykrycie, zajęcie albo orzeczenie przepadku. Przez pojęcie prania pieniędzy należy rozumieć także działania pracownika lub działania w imieniu lub na rzecz banku, instytucji finansowej lub kredytowej lub innego podmiotu, na którym na podstawie przepisów prawa ciąży obowiązek rejestracji transakcji i osób dokonujących transakcji – chodzi tutaj o instytucje obowiązane wskazane na gruncie ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Pranie pieniędzy przez instytucje obowiązane polega na przyjmowaniu, wbrew przepisom, środków płatniczych, instrumentów finansowych, papierów wartościowych, wartości dewizowych, dokonywaniu ich transferu lub konwersji, lub przyjmowaniu ich w innych okolicznościach wzbudzających uzasadnione podejrzenie, że stanowią one przedmiot prania pieniędzy, a także może to polegać na świadczeniu innych usług mających na celu ukrycie przestępnego pochodzenia tych środków lub świadczeniu usług nakierunkowanych na zabezpieczenie przed zajęciem tych środków.

2.15. Przeprowadzenie transakcji

Przez to pojęcie należy rozumieć wykonanie przez instytucję obowiązaną dyspozycji lub zlecenia wydanych przez klienta lub osobę działającą w jego imieniu. Należy podkreślić, że przedmiotem transakcji mogą być wartości majątkowe, a więc pojęcie transakcji dotyczy nie tylko środków pieniężnych, ale w zasadzie wszelkich usług i dóbr będących przedmiotem transakcji.

⁹⁷ A. Zoll, *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz do art. 278–363 k.k.*, LEX 2018, art. 299, pkt 5.

2.16. Przetwarzanie informacji

Przetwarzanie informacji to każda operacja wykonywana na informacjach, w szczególności ich uzyskiwanie, gromadzenie, utrwalanie, przechowywanie, opracowywanie, zmienianie, udostępnianie i usuwanie, a zwłaszcza te operacje, które wykonuje się w systemach informatycznych. Omawiana definicja dotyczy różnego rodzaju czynności, jakie są wykonywane w ramach analityki finansowej przez Generalnego Inspektora, ale także dotyczy to przetwarzania informacji przez instytucje obowiązane w ramach stosowania środków bezpieczeństwa finansowego. Należy zwrócić uwagę, że definicja ta dotyczy przetwarzania nie tylko danych osobowych, lecz także innych informacji mających znaczenie z punktu widzenia analityki finansowej prowadzonej na podstawie komentowanej ustawy.

2.17. Rachunek

Na potrzeby ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu przez pojęcie rachunku należy rozumieć:

- a) rachunek płatniczy w rozumieniu ustawy z 19.08.2011 r. o usługach płatniczych,
- b) rachunek bankowy i rachunek w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej niebędące rachunkami płatniczymi,
- c) rachunek papierów wartościowych i rachunek zbiorczy oraz służący do ich obsługi rachunek pieniężny, w rozumieniu ustawy z 29.07.2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi,
- d) rejestr uczestników funduszu lub ewidencję uczestników funduszu inwestycyjnego zamkniętego,
- e) prowadzony w formie elektronicznej zbiór danych identyfikacyjnych zapewniających osobom uprawnionym możliwość korzystania z jednostek walut wirtualnych, w tym przeprowadzania transakcji ich wymiany,
- f) rachunek derywatów w rozumieniu ustawy z 29.07.2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi.

Ustawodawca posłużył się pojęciem zbiorczym „rachunek”, obejmując nim rachunki prowadzone na gruncie innych ustaw przez różne instytucje obowiązane. Ma to na celu usunięcie wątpliwości interpretacyjnych odnośnie do obowiązków nałożonych na określone podmioty w zakresie przykładowo realizacji blokady rachunku w związku z podejrzeniem prania pieniędzy bądź finansowania terroryzmu.

2.18. Relacje korespondenckie

Relacje korespondenckie polegają na świadczeniu usług bankowych przez jeden bank jako korespondenta na rzecz innego banku jako respondentą. Także przez to pojęcie

należy rozumieć relacje między instytucjami kredytowymi, instytucjami finansowymi, w tym relacje, w ramach których są świadczone podobne usługi przez instytucję będącą korespondentem na rzecz instytucji będącej respondentem, oraz relacje, które zostały ustanowione na potrzeby transakcji dotyczących papierów wartościowych lub na potrzeby transferów środków pieniężnych – przykładowo może to być działalność krajowej instytucji płatniczej polegającej na świadczeniu usługi płatniczej dla zagranicznej instytucji płatniczej (zob. komentarz do art. 45).

2.19. Stosunki gospodarcze

Stosunki gospodarcze to są stosunki instytucji obowiązanej z klientem związane z działalnością zawodową instytucji obowiązanej, które w chwili ich nawiązywania wykazują cechę trwałości.

Cecha trwałości jest kryterium niedookreślonym, ale potwierdzeniem trwałego charakteru może być zawarcie umowy regulującej świadczenie usług danemu klientowi. Także pojedyncza transakcja zrealizowana przy wykorzystaniu przykładowo rachunku prowadzonego przez instytucję obowiązaną nie będzie nosiła znamion transakcji okazjonalnej, ale będzie to transakcja wykonana w ramach stosunków gospodarczych.

2.20. Transakcja

Przez pojęcie transakcji rozumie się czynność prawną lub faktyczną, na podstawie której dokonuje się przeniesienia własności lub posiadania wartości majątkowych, lub czynność prawną lub faktyczną dokonywaną w celu przeniesienia własności lub posiadania wartości majątkowych.

2.21. Transakcja okazjonalna

Jest to transakcja, która nie jest przeprowadzana w ramach stosunków gospodarczych i strony nie mają zamiaru regularnie jej powtarzać. Jest to zatem transakcja, która ma charakter jednorazowy i nie ma charakteru trwałego, czyli nie jest rozłożona w czasie, a jej podstawą nie jest umowa przewidująca regularne świadczenie usług.

2.22. Transfer środków pieniężnych

Rozumie się przez to transfer środków pieniężnych w rozumieniu rozporządzenia 2015/847, czyli dowolną transakcją przynajmniej częściowo realizowaną drogą elektroniczną w imieniu płatnika za pośrednictwem dostawcy usług płatniczych w celu udostępnienia środków pieniężnych odbiorcy za pośrednictwem dostawcy usług płatniczych, bez względu na to, czy płatnik i odbiorca jest tą samą osobą, i niezależnie od

tego, czy dostawca usług płatniczych płatnika jest tożsamy z dostawcą usług płatniczych odbiorcy, w tym:

- a) polecenie przelewu zgodnie z definicją w art. 2 pkt 1 rozporządzenia (UE) nr 260/2012⁹⁸;
- b) polecenie zapłaty zgodnie z definicją w art. 2 pkt 2 rozporządzenia (UE) nr 260/2012;
- c) krajowa lub transgraniczna usługa przekazu pieniężnego zgodnie z definicją w art. 4 pkt 13 dyrektywy 2007/64/WE⁹⁹;
- d) transfer wykonywany przy wykorzystaniu karty płatniczej, instrumentu pieniądza elektronicznego, telefonu komórkowego lub innego urządzenia cyfrowego lub informatycznego (w systemie abonamentowym lub przedpłaconym) o podobnych właściwościach.

2.23. Trust

W ramach implementacji dyrektywy 2015/849 ustawodawca przyjął definicję trustu, która nie funkcjonuje w polskim systemie prawnym i wobec tego ustawodawca odwołał się do prawa obcego i zdefiniował trust jako regulowany przepisami prawa obcego stosunek prawny wynikający ze zdarzenia prawnego, umowy lub porozumienia, w tym zespołu takich zdarzeń lub czynności prawnych, na podstawie którego dokonuje się przeniesienia własności lub posiadania wartości majątkowych na powiernika w celu sprawowania zarządu powierniczego oraz udostępniania tych wartości beneficjentom tego stosunku. Tym samym należy uznać, że komentowana definicja ma charakter opisowy.

2.24. Umowa ubezpieczenia

Jest to umowa, o której mowa w dziale I załącznika do ustawy z dnia 11.09.2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej.

2.25. Waluta wirtualna

Przez walutę wirtualną rozumie się cyfrowe odwzorowanie wartości, które nie jest:

- a) prawnym środkiem płatniczym emitowanym przez NBP, zagraniczne banki centralne lub inne organy administracji publicznej,

⁹⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 260/2012 z 14.03.2012 r. ustanawiające wymogi techniczne i handlowe w odniesieniu do poleceń przelewu i poleceń zapłaty w euro oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 924/2009 (Dz.Urz. UE L 94, s. 22).

⁹⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2007/64/WE z 13.11.2007 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego zmieniająca dyrektywy 97/7/WE, 2002/65/WE, 2005/60/WE i 2006/48/WE i uchylająca dyrektywę 97/5/WE (Dz.Urz. UE L 319, s. 1, ze zm.) – dyrektywa ta utraciła moc i aktualna definicja znajduje się w dyrektywie 2015/2366.

- b) międzynarodową jednostką rozrachunkową ustanawianą przez organizację międzynarodową i akceptowaną przez poszczególne kraje należące do tej organizacji lub z nią współpracujące,
 - c) pieniądzem elektronicznym w rozumieniu ustawy z 19.08.2011 r. o usługach płatniczych,
 - d) instrumentem finansowym w rozumieniu ustawy z 29.07.2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi,
 - e) wekslem lub czekiem
- oraz jest wymienne w obrocie gospodarczym na prawne środki płatnicze i akceptowane jako środek wymiany, a także może być elektronicznie przechowywane lub przeniesione albo może być przedmiotem handlu elektronicznego.

Z punktu widzenia konstrukcji ustawy precyzyjna i jasna definicja walut wirtualnych jest istotna w kontekście określenia podmiotów obowiązanych świadczących usługi w zakresie walut wirtualnych. Ponadto działania związane z zapobieganiem praniu pieniędzy ze względu na wymiar globalny tego zjawiska powinny być zgodne z ustaleniami powziętymi w gremiach międzynarodowych, co w dalszej konsekwencji pozwoli na stworzenie spójnej definicji w całej Unii Europejskiej i spójnego podejścia do zapobiegania praniu pieniędzy w tym obszarze.

FATF w swoim opracowaniu¹⁰⁰ wyróżnił wymienne waluty wirtualne, czyli dające się wymienić na środki płatnicze, oraz niewymienne waluty wirtualne, których nie można wymienić na tradycyjne waluty, ponieważ służą one do rozliczeń na określonej platformie internetowej, np. w ramach wirtualnych gier. Następnie wyróżniamy scentralizowane waluty wirtualne, czyli takie, które mają administratora kontrolującego system, co ma istotne znaczenie z punktu widzenia prawnego, gdyż można mu przypisać odpowiedzialność za działanie systemu. Zdecentralizowane waluty wirtualne nie mają administratora. Rządzą nimi zasady opisane w protokole i są one oparte na sieci *peer-to-peer*¹⁰¹, a zatem nie ma podmiotu, któremu można by przypisać odpowiedzialność. Kryptowaluty są więc zdecentralizowanymi i wymiennymi walutami wirtualnymi. Niemniej przy definiowaniu tego zjawiska jest tendencja do objęcia kryptowaluty pojęciem waluty wirtualnej. Ze względu jednak na kwestie związane z posiadaniem administratora waluty wirtualne scentralizowane, jak również zdecentralizowane waluty wirtualne powinno się regulować oddzielnie. Ponadto FATF w swoim raporcie z 2015 r. wskazuje, że zdecentralizowane waluty wirtualne stwarzają większe ryzyko prania pieniędzy niż scentralizowane, a to zaś przekłada się na rodzaj i intensywność stosowanych środków w celu zmniejszenia ryzyka prania pieniędzy.

¹⁰⁰ Raport FATF, *Virtual Currencies. Key Definitions and Potential AML/CFL Risks*, June 2014, s. 4, <https://www.fatf-gaif.org/media/fatf/documents/reports/Virtual-currency-key-definitions-and-potential-aml-cft-risks.pdf> (dostęp: 21.08.2023 r.).

¹⁰¹ Raport FATF, *Virtual Currencies. Key Definitions and Potential AML/CFL Risks*, s. 5.

Należy wskazać, że zarówno FATF, jak i prawodawca europejski posłużyli się tym samym pojęciem, czyli *digital representation of value*¹⁰², czyli cyfrowe wyznaczniki wartości, polski prawodawca zaś posłużył się pojęciem cyfrowego odwzorowania wartości. Różnica między dyrektywą a polską ustawą jest podyktowana tym, że pojęcie „cyfrowe odwzorowanie wartości” jest bardziej poprawne językowo niż termin „cyfrowe wyznaczniki wartości”¹⁰³. Wobec tego termin cyfrowego odwzorowania wartości należy uznać za właściwy dla polskiego systemu przeciwdziałania praniu pieniędzy.

Wszystkie powyżej analizowane definicje są specyficzne ze względu na to, że ich zakres obejmuje dotychczas niezdefiniowaną kategorię. Definicje te odznaczają się też neutralnością technologiczną, ponieważ z wykładni językowej nie wynika, czy dotyczą one jedynie walut wirtualnych funkcjonujących w oparciu o technologię *blockchain*.

Także w żadnej z tych definicji nie zdecydowano się na wyszczególnienie odrębności pomiędzy scentralizowanymi i zdecentralizowanymi walutami wirtualnymi, co jak wskazano powyżej, może mieć swoje konsekwencje, gdyż wraz z rozwojem walut wirtualnych może zaistnieć konieczność dostosowania tych regulacji do stopnia ich rozwoju.

Przechodząc do analizy kolejnego elementu definicji, czyli wyłączeń zawartych w omawianych definicjach, należy wskazać, że rozwiązania przyjęte w dyrektywie 2018/843 powielają rozwiązania przyjęte przez FATF, gdyż obydwie definicje zgodnie wskazują, że waluty wirtualne nie mogą być prawnymi środkami płatniczymi, co FATF wyraźnie zaakcentował w swoim opracowaniu *Virtual Currencies. Key Definitions and Potential AML/CFL Risks*¹⁰⁴. W dyrektywie 2018/843 wskazano zaś, że waluty wirtualne nie posiadają prawnego statusu waluty lub pieniądza i podkreślono, że nie muszą być powiązane z walutą prawnie obowiązującą.

Podobnie przyjął polski ustawodawca, wskazując, że waluty wirtualne nie mogą być prawnym środkiem płatniczym. W polskim porządku prawnym nie sposób uznać walut wirtualnych za środki płatnicze, ponieważ definicja środka płatniczego została zawarta w art. 32 ustawy o NBP, zgodnie z którą prawnymi środkami płatniczymi na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej są emitowane przez NBP znaki pieniężne, czyli banknoty i monety opiewające na złote i grosze¹⁰⁵. Pieniądz gotówkowy jest rzeczą w rozumieniu art. 45 k.c., czyli ma postać zmaterializowaną, co objawia się tym, że występuje w formie znaków pieniężnych, które wyrażają określoną wartość jednostek

¹⁰² W dyrektywie 2018/843 w wersji w języku angielskim także posłużono się terminem *digital representation of value*.

¹⁰³ W. Srokosz, *Legalna definicja kryptowaluty* [w:] W. Rogowski, *Regulacje Finansowe FinTech – nowe instrumenty finansowe – resolution*, Warszawa 2017, s. 45 i n.; zob. W. Srokosz *Legalna definicja waluty wirtualnej...*

¹⁰⁴ Raport FATF, *Virtual Currencies. Key Definitions and Potential AML/CFL Risks*, s. 4.

¹⁰⁵ M. Filar, *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 1514.

pieniężnych¹⁰⁶. A zatem jednostki pieniężne inkorporowane są w znakach pieniężnych. Z kolei emisja znaków pieniężnych jest objęta monopolem emisyjnym banku centralnego, co zaś wynika wprost z art. 227 ust. 1 Konstytucji RP. Natomiast kryptowaluty są zdematerializowane i mają jedynie postać elektroniczną, a zatem nie sposób uznać je za pieniądź gotówkowy, czyli omawiane znaki pieniężne. Za kreację kryptowalut nie jest odpowiedzialny żaden podmiot, ponieważ kolejne jednostki kryptowalut są wydobywane przez „górników”, zgodnie z protokołem rządzącym tym systemem. Wobec tego nie sposób, aby kryptowaluty były prawnym środkiem płatniczym emitowanym przez NBP, a tym bardziej przez zagraniczne banki centralne lub inne organy administracji publicznej.

W definicji sformułowanej na gruncie dyrektywy 2018/843 prawodawca europejski wskazał, że waluty wirtualne nie muszą być powiązane z walutą prawnie obowiązującą i nie posiadają prawnego statusu waluty. O braku powiązań walut wirtualnych z pojęciem waluty wypowiedział się EBC w swojej opinii do projektu dyrektywy 2018/849¹⁰⁷, w której wskazano, że pojęcie „waluty wirtualne” nie spełnia wymogów odnoszących się do walut, którymi zgodnie z traktatami oraz postanowieniami rozporządzenia Rady (WE) nr 974/98¹⁰⁸ jest euro jako wspólna waluta unii gospodarczej i walutowej UE.

Następnie w ustawie o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu wskazano, że waluta wirtualna nie może być pieniądzem elektronicznym w rozumieniu ustawy z 19.08.2011 r. o usługach płatniczych. Jest to zbieżne z podejściem prawodawcy europejskiego, który w preambule do dyrektywy 2018/843 wskazał, że walut wirtualnych nie należy mylić z pieniądzem elektronicznym zdefiniowanym w art. 2 pkt 2 dyrektywy 2009/110, która definiuje pieniądź elektroniczny jako wartość pieniężną przechowywaną elektronicznie, w tym magnetycznie, stanowiącą prawo do roszczenia wobec emitenta, która jest emitowana w zamian za środki pieniężne w celu dokonywania transakcji płatniczych i akceptowana przez osoby fizyczne lub prawne inne niż emitent pieniądza elektronicznego. Ta definicja zawiera wspólny element dla walut wirtualnych i pieniądza elektronicznego, a mianowicie pojęcie wartości pieniężnej przechowywanej elektronicznie¹⁰⁹. Ponadto należy wska-

¹⁰⁶ P. Zapadka, A. Mikos-Sitek, *Prawo finansów publicznych*, Warszawa 2014, s. 13; zob. A. Nowak-Far, *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2011, s. 40 i n.

¹⁰⁷ Opinia Europejskiego Banku Centralnego z 12.10.2016 r. w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę (UE) 2015/849 w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu i zmieniającą dyrektywę 2009/101/WE (CON/2016/49).

¹⁰⁸ Rozporządzenie Rady (WE) nr 974/98 z 3.05.1998 r. w sprawie wprowadzenia euro (Dz.Urz. UE L 139, s. 1, ze zm.).

¹⁰⁹ K. Wojdyło, M. Pietkiewicz, *Czym są waluty wirtualne?* [w:] *Waluty wirtualne*, Wardyński i Wspólnicy, Warszawa 2014, s. 16, https://newtech.law/wp-content/uploads/2017/08/raport_o_wirtualnych_walutach.pdf (dostęp: 21.08.2023 r.).

zać, że charakterystyczny dla pieniądza elektronicznego jest obowiązek jego wykupu, z kolei w procesie kreacji jednostek walut wirtualnych nie powstaje konieczność ich wymiany na tradycyjne środki płatnicze¹¹⁰. Kryptowaluty nie są emitowane, ponieważ są one wydobywane zgodnie z założeniami protokołu sieci *peer-to-peer*, bez obecności emitenta¹¹¹.

Prawodawca polski wskazał, że waluty wirtualne nie są międzynarodową jednostką rozrachunkową ustanowioną przez organizacje międzynarodowe i akceptowaną przez poszczególne kraje należące do tej organizacji lub z nią współpracujące. Zastosowanie tej konstrukcji do walut wirtualnych jest wykluczone ze względu na to, że kreacja walut wirtualnych odbywa się niezależnie od państw czy organizacji międzynarodowych. Z kolei akceptowalność przez państwa należące do organizacji nie jest warunkiem koniecznym dla funkcjonowania sieci walut wirtualnych.

W motywie 10 preambuły dyrektywy 2018/843 wskazano, że walut wirtualnych nie należy utożsamiać z walutami wirtualnymi używanymi w grach komputerowych, które można wykorzystać wyłącznie w zamkniętym środowisku określonej gry. Waluty wirtualne mogą również służyć do przechowywania wartości lub być używane w kasynach internetowych. Przy czym celem dyrektywy 2018/843 jest objęcie wszystkich możliwych sposobów wykorzystania walut wirtualnych. Niemniej jednak waluty wirtualne stworzone na potrzeby zamkniętego środowiska gry nie są wymienne w obrocie gospodarczym na prawne środki płatnicze, a zatem polski ustawodawca wykluczył zastosowanie objęcia ich tą definicją.

Ustawodawca również wykluczył zakwalifikowanie walut wirtualnych jako instrumentów finansowych w rozumieniu ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, a także jako weksli lub czeków.

W związku z tym należy podkreślić, że przyjęta definicja, a w tym dokonane wyłączenia przez prawodawcę europejskiego oraz polska implementacja są zgodne z wytycznymi FATF.

Analizując ostatni aspekt, a mianowicie funkcje, jakie wypełniają waluty wirtualne, należy wskazać, że wszystkie definicje wskazują na akceptowalność ich jako środka wymiany. Ponadto w omawianych definicjach wskazano na to, że waluty wirtualne mogą być przechowywane elektronicznie oraz mogą być przedmiotem handlu elektronicznego.

¹¹⁰ K. Wojdyło, M. Pietkiewicz, *Czym są waluty...*, s. 16.

¹¹¹ J. Dąbrowska, *Charakter prawny bitcoin*, „Człowiek w Cyberprzestrzeni” 2017/1, 54–76. s. 61; W. Rogowski, *Regulacje...*, s. 40.

Także w omawianych definicjach zwrócono uwagę na akceptowalność walut wirtualnych jako środka wymiany. Kryptowaluty nie są środkiem wymiany, który jest powszechnie akceptowalny. Chodzi zatem tutaj o akceptowalność na podstawie umowy wiążącej strony transakcji, co niewątpliwie występuje w przypadku kryptowalut. Niemniej jednak w tym kontekście powstaje pytanie o rozumienie pojęcia „akceptowalny” – czy do spełnienia tego kryterium wystarczą incydentalne transakcje przy użyciu danej kryptowaluty, czy musi być ich większa liczba¹¹². Ponadto polski ustawodawca zwrócił uwagę na wymienialność walut wirtualnych w obrocie gospodarczym na prawne środki płatnicze, tym samym akcentując, że przedmiotem regulacji są wymienialne waluty wirtualne.

Co więcej w polskiej definicji wrócono uwagę na to, że waluty wirtualne mogą być elektronicznie przechowywane lub przenoszone. Jest to zbieżne z definicją prawodawcy europejskiego oraz FATF. Przede wszystkim chodzi tutaj o zaakcentowanie zdematerializowanej formy walut wirtualnych oraz możliwości przechowywania ich na przykład w portfelach walut wirtualnych. Ustawodawca polski posłużył się pojęciem handlu elektronicznego, a prawodawca europejski wskazał na możliwość sprzedawania walut wirtualnych drogą elektroniczną.

2.26. Wartości majątkowe

Wartości majątkowe obejmują swoim znaczeniem prawa majątkowe lub inne mienie ruchome lub nieruchomości, środki płatnicze, instrumenty finansowe w rozumieniu ustawy z 29.07.2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi, inne papiery wartościowe, wartości dewizowe oraz waluty wirtualne.

Ustawodawca w pojęciu wartości majątkowych ujął maksymalnie szeroki zakres, tak aby objąć znaczeniem jak największą liczbę transakcji. Dlatego też pozytywnie należy ocenić wyszczególnienie w tej definicji walut wirtualnych środki płatnicze, a nie tylko prawne środki płatnicze.

Art. 3. [Stosowanie przepisów ustawy do umowy ubezpieczenia i umowy o udostępnieniu skrytki sejfowej]

Do umowy ubezpieczenia oraz do umowy o udostępnieniu skrytki sejfowej stosuje się odpowiednio przepisy ustawy.

¹¹² J. Czarnecki, *Nowa definicja wirtualnych walut – ważna dla przyszłości technologii blockchain w Polsce*, <https://newtech.law/pl/nowa-definicja-wirtualnych-walut-wazna-dla-przyszlosci-technologiei-blockchain-w-polsce/> (dostęp: 21.08.2023 r.).

1. W komentowanym przepisie ustawodawca wskazuje na obowiązek odpowiedniego stosowania przepisów ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu do umowy ubezpieczenia oraz do umowy o udostępnieniu skrytki sejfowej.
2. Umowa ubezpieczenia została zdefiniowana w ustawie o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu jako umowa, o której mowa w dziale I załącznika do ustawy z 11.09.2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (art. 2 ust. 2 pkt 25 u.p.p.p.), czyli są to:
 - 1) ubezpieczenia na życie,
 - 2) ubezpieczenia posagowe, zaopatrzenia dzieci,
 - 3) ubezpieczenia na życie, jeżeli są związane z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym, a także ubezpieczenia na życie, w których świadczenie zakładu ubezpieczeń jest ustalane w oparciu o określone indeksy lub inne wartości bazowe,
 - 4) ubezpieczenia rentowe,
 - 5) ubezpieczenia wypadkowe i chorobowe, jeżeli są uzupełnieniem ubezpieczeń wymienionych w grupach 1–4.
3. Na gruncie ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu ustawodawca zdefiniował skrytkę sejfową jako wyodrębnione i zabezpieczone miejsce o niewielkiej powierzchni, w wydzielonym pomieszczeniu lub wyznaczonej szafie ze skrytkami, zabezpieczone przed dostępem osób nieupoważnionych za pomocą systemu kontroli dostępu, alarmu, monitoringu lub ochrony fizycznej, które jest udostępniane klientowi za opłatą, w celu przechowywania zdeponowanych rzeczy ruchomych, na podstawie umowy, której łączny czas obowiązywania wynosi co najmniej 30 dni (art. 2 ust. 2 pkt 19c u.p.p.p.).
4. Należy także zwrócić uwagę na to, że ustawodawca na liście instytucji obowiązanych uwzględnił zakłady ubezpieczeń wykonujące działalność, o której mowa w dziale I załącznika do ustawy z 11.09.2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, w tym krajowe zakłady ubezpieczeń, główne oddziały zagranicznych zakładów ubezpieczeń z siedzibą w państwie niebędącym państwem członkowskim oraz oddziały zagranicznych zakładów ubezpieczeń mających siedzibę w innym niż Rzeczpospolita Polska państwie członkowskim Unii Europejskiej. Tak samo przedsiębiorcy w zakresie, w jakim prowadzą działalność polegającą na udostępnianiu skrytek sejfowych, oraz oddziały przedsiębiorców zagranicznych prowadzące taką działalność na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej są instytucjami obowiązanyymi.
5. Wobec powyższego pewne wątpliwości budzi *ratio legis* komentowanego przepisu z uwagi na to, że obowiązek stosowania ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu do umów objętych dyspozycją art. 3 u.p.p.p. nie wynika z komentowanego artykułu, ale z tego, że w katalogu instytucji obowiązanych ustawodawca uwzględnił przedsiębiorców prowadzących działalność, która polega na

zawieraniu umów wyszczególnionych w komentowanym przepisie (umów ubezpieczenia i umów udostępnienia skrytki sejfowej).

Art. 4. [Wyłączenie stosowania unijnych przepisów w sprawie informacji towarzyszących transferom środków pieniężnych]

Przepisów rozporządzenia 2015/847 nie stosuje się do transferów środków pieniężnych wykonywanych pomiędzy dostawcami usług płatniczych mającymi siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, na rachunek płatniczy odbiorcy umożliwiający dokonywanie wyłącznie płatności za dostawę towarów lub usług, jeżeli:

- 1) dostawca usług płatniczych odbiorcy może za pomocą niepowtarzalnego identyfikatora transakcji monitorować transfer środków pieniężnych pomiędzy odbiorcą a osobą fizyczną, osobą prawną lub jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, która zawarła z odbiorcą umowę na dostawę towarów lub usług;
- 2) kwota transferu środków pieniężnych z tytułu płatności za dostawę towarów lub usług nie przekracza równowartości 1000 euro.

Komentowany przepis stanowi wykonanie dyspozycji art. 2 ust. 5 rozporządzenia 2015/847, zgodnie z którym państwo członkowskie może podjąć decyzję o niestosowaniu rozporządzenia do transferów środków pieniężnych w obrębie swojego terytorium na rachunek płatniczy odbiorcy umożliwiający dokonywanie płatności wyłącznie za dostawę towarów lub usług.

Wyłączenie jest możliwe pod warunkiem spełnienia następujących warunków:

- 1) transfer środków pieniężnych jest wykonywany pomiędzy dostawcami usług płatniczych mającymi siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, na rachunek płatniczy odbiorcy umożliwiający dokonywanie wyłącznie płatności za dostawę towarów lub usług;
- 2) dostawca usług płatniczych odbiorcy może za pomocą niepowtarzalnego identyfikatora transakcji monitorować transfer środków pieniężnych pomiędzy odbiorcą a osobą fizyczną, osobą prawną lub jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, która zawarła z odbiorcą umowę na dostawę towarów lub usług;
- 3) kwota transferu środków pieniężnych z tytułu płatności za dostawę towarów lub usług nie przekracza równowartości 1000 euro.

Art. 5. [Przeliczenie kwot wyrażonych w euro]

Przeliczenia kwot wyrażonych w ustawie w euro dokonuje się według średniego kursu waluty ogłoszonego przez NBP, obowiązującego w dniu przeprowadzania

transakcji, w dniu zlecenia przeprowadzenia transakcji lub w dniu wydania decyzji o nałożeniu kary pieniężnej.

Komentowana regulacja wskazuje, że przeliczenia kwot wyrażonych w euro dokonuje się według średniego kursu waluty ogłoszonego przez NBP (dostępnego na stronie internetowej NBP), obowiązującego w dniu przeprowadzenia transakcji bądź w dniu zlecenia przeprowadzenia transakcji lub w dniu wydania decyzji o nałożeniu kary pieniężnej.

Jak wskazuje W. Kapica, do rozstrzygnięcia, który moment należy zastosować do przeliczenia kwoty wyrażonej w euro, należy rozważyć, z którym momentem ustawodawca wiąże określone obowiązki, tj. jeśli określone obowiązki aktualizują się wraz z dokonaniem transakcji, wówczas zastosowanie znajdzie kurs z dnia przeprowadzenia transakcji (zob. art. 72 u.p.p.p.). Natomiast jeśli obowiązki muszą zostać wykonane przed przeprowadzeniem transakcji, wówczas zastosowanie ma kurs z momentu dokonania zlecenia transakcji¹¹³.

Art. 6. [Wyznaczenie kadry kierowniczej odpowiedzialnej za wykonanie obowiązków ustawowych]**Instytucje obowiązane wyznaczają kadrę kierowniczą wyższego szczebla odpowiedzialną za wykonywanie obowiązków określonych w ustawie.**

1. Przepisy art. 6–9 u.p.p.p. stanowią kompleksową regulację w zakresie wewnętrznych wymogów podmiotowych stawianych instytucjom obowiązanych w związku z wykonywaniem obowiązków z zakresu przeciwdziałania praniu pieniędzy. Z wyjątkiem instytucji prowadzącej działalność jednoosobowo, zgodnie z art. 9 u.p.p.p., kluczowe znaczenie dla prawidłowości wypełnienia zadań, określonych ustawą, ma odpowiednia ich delegacja wśród osób dysponujących kompetencjami, doświadczeniem oraz uprawnieniami w ramach instytucji. Podstawą wymogu na gruncie prawa unijnego jest art. 8 ust. 4 i 5 dyrektywy 2015/849. Polski ustawodawca nie zdecydował się jedynie wprowadzić do polskiego systemu prawa obligatoryjnej niezależnej funkcji audytu w zakresie ryzyka prania pieniędzy.
2. Obowiązek powołania kadry kierowniczej wyższego szczebla został recypowany z art. 8 ust. 5 dyrektywy 2015/849, według którego: „Państwa członkowskie wymagają od podmiotów zobowiązanych uzyskania zgody kadry kierowniczej wyższego szczebla na wprowadzenie przez te podmioty strategii, środków kontroli

¹¹³ W. Kapica [w:] *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Komentarz*, red. W. Kapica, Warszawa 2020, art. 5; zob. *Ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Komentarz*, red. M. Dyl, M. Królikowski, Warszawa 2021.

i procedur oraz monitorowania i wzmacniania zastosowanych środków, w stosownych przypadkach”.

3. Wymóg przewidziany w art. 6 u.p.p.p. należy odczytywać przez pryzmat art. 2 ust. 2 pkt 9 u.p.p.p., w którym przez „kadrę kierowniczą wyższego szczebla” rozumie się członka zarządu, dyrektora lub pracownika instytucji obowiązanej posiadającego wiedzę z zakresu ryzyka prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu związanego z działalnością instytucji obowiązanej oraz podejmującego decyzje mające wpływ na to ryzyko. Przedmiotowa definicja nie uchybia możliwości wyznaczenia jako osoby właściwe w rozumieniu art. 6 u.p.p.p. więcej niż jednej osoby, co dodatkowo potwierdza użycie w art. 6 u.p.p.p. liczby mnogiej. Nie można jednak wyznaczyć całego organu (np. zarządu), lecz gremium pojedynczych osób, których zgoda jest niezbędna do wypełnienia gremialnego obowiązku kadry kierowniczej wyższego szczebla. Może więc zostać wyznaczony każdy z członków zarządu zarówno odrębnie, jak i część lub kilka osób. Interpretując art. 6 u.p.p.p. w zw. z art. 8 ust. 5 dyrektywy 2015/849, mając na względzie szeroki zakres kompetencji kadry kierowniczej wyższego szczebla, należy wskazać, że czynności wymienione w tych przepisach nie powinny być przynależne jedynie jednej osobie, co prowadzi do wniosku, że celowe mogłoby być wyznaczenie w rozumieniu tego przepisu przynajmniej części członków organu zarządzającego dla wykonywania zadań określonych ustawą, jeśli wielkość i stopień skomplikowania działania instytucji to uzasadnia.
4. Dla celów interpretacji art. 6 u.p.p.p. kluczowe znaczenie ma jego rozróżnienie wobec zadań wykonywanych przez kadrę kierowniczą wyższego szczebla od zadań, które ustawowo są przypisane podmiotom wymienionym w art. 7 i 8 u.p.p.p. Zgodnie z art. 8 ust. 5 dyrektywy 2015/849: „Państwa członkowskie wymagają od podmiotów zobowiązanych uzyskania zgody kadry kierowniczej wyższego szczebla na wprowadzenie przez te podmioty strategii, środków kontroli i procedur oraz monitorowania i wzmacniania zastosowanych środków, w stosownych przypadkach”. Przypadki koniecznej aktywności kadry kierowniczej wyższego szczebla przewidziane zostały w: art. 44 ust. 1 pkt 4 u.p.p.p., gdzie wymagana jest jej zgoda na nawiązanie lub kontynuację stosunków gospodarczych z klientem z państwa wysokiego ryzyka; art. 46 ust. 2 pkt 1 u.p.p.p. w zakresie zgody na nawiązanie lub kontynuację stosunków gospodarczych z osobą zajmującą eksponowane stanowisko polityczne; art. 46 ust. 4 pkt 2 u.p.p.p. w zakresie informowania o wypłacie świadczenia z tytułu umowy ubezpieczenia lub przeniesienia praw z tytułu umowy ubezpieczenia w przypadku stwierdzenia wyższego ryzyka prania pieniędzy; art. 50 ust. 3 u.p.p.p., według którego wewnętrzna procedura instytucji obowiązanej lub jej aktualizacja, przed wprowadzeniem do stosowania, podlega akceptacji przez kadrę kierowniczą wyższego szczebla.
5. Określenie zadań kadry kierowniczej wyższego szczebla i rozróżnienie jej od osób wskazanych w art. 7 i 8 u.p.p.p. budzi wiele wątpliwości. Konstrukcja art. 6 u.p.p.p.

wskazuje, jakoby osoba ta pełniła funkcje opisane w ustawie, przy czym treść przepisów wprost i literalnie przypisuje podmiotom wyznaczonym na podstawie art. 6 u.p.p.p. jedynie wybrane czynności, które mają charakter nadzorczy i wymagają aktywności w szczególnych przypadkach. Nie można zatem uznać, że przepis ten jest podstawą dla wyznaczenia osoby, która faktycznie wykonuje czynności wskazane w ustawie, a jedynie nadzorcy i osoby (osób), które w szczególnych przypadkach swoim doświadczeniem i wiedzą umożliwią nawiązanie lub kontynuację stosunków gospodarczych w określonych przypadkach.

6. Z uwagi na ograniczony zakres obowiązków osoby wskazanej w art. 6 u.p.p.p. możliwe jest łączenie funkcji tej osoby z innymi kompetencjami w ramach struktury kompetencyjnej podmiotu. Ważne jest przy tym, aby osoba taka posiadała rzeczywistą możliwość wykonywania swoich obowiązków poprzez takie ułożenie obowiązków w ramach jej stosunków z instytucją obowiązana, aby mogła wygospodarować odpowiedni czas na wykonanie swoich obowiązków¹¹⁴.
7. W praktyce pojawiła się wątpliwość dotycząca formalnego sposobu wyznaczenia osoby (osób) z art. 6 u.p.p.p. Sposób wyznaczenia nie został dookreślony przez ustawodawcę, stąd domniemanie w tym zakresie kompetencji zarządu lub innego organu prowadzącego sprawę podmiotu. Wyznaczenie powinno odbyć się w formie zgodnej z wymogami dla prowadzenia zwykłych spraw podmiotu, w tym w formie uchwały organu kolegiального. Uchwała nie musi precyzować szczegółowych obowiązków osoby wyznaczonej na podstawie art. 6 u.p.p.p., gdyż zakres ten wynika bezpośrednio z regulacji ustawowych. W razie zmiany przepisów lub zakresu kompetencji wynikających z ustawy wyznaczenie zachowuje ciągłość. Ustawodawca nie wymaga również, aby szczegółowy zakres kompetencji był oznaczony w umowie łączącej osobę (osoby) wyznaczoną z instytucją. Wystarczy, aby w zakresie przedmiotowym tej umowy było wskazanie na źródło zadań i zakres przedmiotowy świadczenia pracy lub usług na rzecz spółki, w tym poprzez odwołanie do właściwych regulaminów, przepisów ustawy lub uchwał organów.
8. Zadania kadry kierowniczej wyższego szczebla mogą zostać rozszerzone aktami prawa wewnętrznej danej instytucji obowiązanej. Możliwe zatem jest wprowadzenie obowiązku uzyskania jej zgody na inne niż wskazane w ustawie działania. Taka zgoda nie powinna być wydawana przez członka zarządu wyznaczonego zgodnie z art. 7 u.p.p.p. (zob. komentarz do art. 7, teza 8).

¹¹⁴ Inaczej B. Paxford [w:] *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Komentarz*, red. M. Nowakowski, Warszawa 2023, art. 6.

Art. 7. [Wyznaczenie członków organu zarządzającego instytucji obowiązanej odpowiedzialnych za wykonanie obowiązków ustawowych]

W przypadku instytucji obowiązanej, w której działa zarząd lub inny organ zarządzający, wyznacza się spośród członków tego organu osobę odpowiedzialną za wdrażanie obowiązków określonych w ustawie.

1. Obowiązek wyznaczenia członka organu zarządzającego do wdrożenia obowiązków określonych w ustawie należy rozpatrywać z perspektywy operacyjnej, budżetowej oraz prawnej. Jest to osoba, której obecność na podstawowym szczeblu decyzyjnym ma za zadanie gwarantować wdrożenie w danej instytucji stosownej infrastruktury pod rygorem sankcji administracyjnych oraz – jak słusznie wskazuje się w doktrynie¹¹⁵ – karnych.
2. Wyznaczenie członka organu zarządzającego powinno mieć swój wyraz formalny i być zgodne z panującym w spółce ładem korporacyjnym. Co do zasady właściwa będzie uchwała tego organu wskazująca osobę odpowiedzialną, przy czym nie jest to warunek *sine qua non* prawidłowości wyznaczenia. Sformułowanie „wyznacza się” pozwala na delegowanie zadania do organu nadzorczego, jeśli wynika to z przyjętych przez podmiot rozwiązań organizacyjnych i prawnych. Z uwagi na doniosły charakter obowiązków z zakresu przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowania terroryzmu w podmiocie uchwalane są procedury, polityki i regulaminy adresujące zakres obowiązków poszczególnych członków organów i delegujące określone uprawnienia i obowiązki w poszczególnych zakresach merytorycznych. Takie akty prawa wewnętrznego, jeśli w połączeniu ze stosunkiem prawnym z członkiem organu (np. umową lub uchwałą powołującą) pozwalają na precyzyjne określenie wyznaczenia, o którym mowa w art. 7 u.p.p.p., są wystarczające.
3. Ład korporacyjny instytucji obowiązanej może również obejmować wyrażenie zgody lub opinii przez organ nadzorczy wobec wyznaczenia osoby odpowiedzialnej za wdrażanie obowiązków określonych w ustawie. Pozwala to na zachowanie wyższego stopnia profesjonalizmu przy ocenie kandydata i braku konfliktu interesów przy dokonaniu wyznaczenia, jeśli pochodziłoby ono z uchwały wewnętrznej organu zarządzającego.

¹¹⁵ Tak A. Górski, M. Królikowski [w:] *Ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy...*, red. M. Dyl, M. Królikowski, art. 7; „Jednocześnie osoba odpowiedzialna za wdrażanie obowiązków określonych w ustawie może ponosić odpowiedzialność wobec instytucji obowiązanej za niewdrożenie czy też nieprawidłowe wdrożenie obowiązków wynikających z ustawy, narażając jednocześnie instytucję obowiązaną na dotkliwie kary administracyjne. Jak pokazuje praktyka organów ścigania ostatnich lat, niekiedy już samo wystąpienie nieprawidłowości, które naraża np. spółkę na administracyjną karę pieniężną, może być postrzegane przez prokuraturę jako przestępstwo nadużycia zaufania, o którym mowa w art. 296 KK”.

4. Osoba wyznaczona na bazie art. 7 u.p.p.p. jest zobowiązana do wdrożenia sprawnie funkcjonującego systemu przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Z uwagi na szeroki zakres uprawnień organu zarządzającego nie jest wystarczające zapewnienie jedynie istnienia procedur wewnętrznych, lecz przepis należy rozumieć jako obowiązek zapewnienia jego finansowania i operacyjności funkcjonowania. Wyznaczony członek organu powinien zapewnić stosowne środki finansowe w budżecie instytucji na funkcjonowanie systemu, zapewnić wyposażenie w środki techniczno-organizacyjne, zadbać o kompetencje pracowników oraz adekwatność działalności systemu względem skali i stopnia skomplikowania działalności. Wdrożenie musi zatem być efektywne i zapewniać możliwość prawidłowego wykonywania obowiązków, w szczególności przez osobę, o której mowa w art. 8 u.p.p.p. Wyznaczony członek zarządu powinien też na bieżąco kontrolować funkcjonowanie komórki i reagować w sytuacji powstania dodatkowego zapotrzebowania lub dokonania zmian.
5. Przepis jest implementacją art. 46 ust. 4 dyrektywy 2015/849, który zobowiązuje instytucję do doprowadzenia, aby osoba wyznaczona zapewniała wdrażanie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych. Treść art. 7 u.p.p.p. jest zatem szersza niż jedynie zapewnienie zgodności działalności instytucji z prawem i obejmuje wszelkie uprawnienia, jakie członek organu zarządzającego może posiadać w związku z zasiadaniem w takim gremium.
6. Bezpośrednią konsekwencją wyznaczenia osoby z art. 7 u.p.p.p. jest powstanie komórki odpowiedzialnej za zgodność działalności instytucji obowiązanej z przepisami prawa. Komórka ta może być jednoosobowa (obejmować jedynie osobę wyznaczoną na podstawie art. 8 u.p.p.p.) albo wieloosobowa z wyraźnie uregulowaną strukturą i podziałem zadań w jej ramach. Za adekwatność wielkości i zakresu działania komórki odpowiada członek zarządu, wyznaczony na mocy art. 7 u.p.p.p. W zakres jego obowiązków będzie wchodziło zatem zapewnienie stosownego wyznaczenia AMLRO przez organ właściwy lub jego wyznaczenie bezpośrednio, jeśli taka kompetencja będzie mu wewnętrznie przypisana.
7. Członek zarządu, wyznaczony zgodnie z art. 7 u.p.p.p., będzie pełnił więc funkcję nadzorczą nad funkcjonowaniem AMLRO oraz komórki właściwej dla zapewnienia zgodności z przepisami ustawy, w tym wypełnienia obowiązków raportowych. Nie jest jednak zobowiązany do bieżącej merytorycznej oceny jej pracy, a przejmie funkcje audytu wewnętrznego, na którego obowiązkowe wprowadzenie w zakresie ryzyka przeciwdziałania praniu pieniędzy nie zdecydował się polski ustawodawca. Organ zarządczy powinien zatem ustalić stosowne procedury raportowania i weryfikacji pracy komórki, przy czym taka weryfikacja może się odbywać przez identyfikację i monitorowanie istotnych ryzyk, incydentów lub kluczowych dla instytucji zdarzeń operacyjnych.

8. Merytoryczny ciężar wykonywania zadań z zakresu ustawy osadzony jest na AMLRO, wyznaczonym na gruncie art. 8 u.p.p.p. Członek zarządu, o którym mowa w art. 7 u.p.p.p., nie powinien być uprawniony do wydawania zgód na określone działania AMLRO, a tym bardziej nie może wykonywać kompetencji zastrzeżonej dla kadry kierowniczej wyższego szczebla. Konstrukcja przepisów wskazuje zatem na formalny i nadzorczy charakter działań członka zarządu, a nie ocenę merytoryczną bieżących działań w przeciwieństwie do kadry kierowniczej wyższego szczebla.
9. Członek zarządu, wyznaczony na mocy art. 7 u.p.p.p., powinien posiadać wiedzę, kompetencje i doświadczenie niezbędne do prawidłowego wykonywania zadań. W strukturze podmiotu powinien również posiadać zasoby czasowe do efektywnego wykonywania swoich zadań, tj. zakres innych jego zadań powinien umożliwiać mu poświęcenie odpowiedniej ilości czasu na wykonywanie zadań określonych ustawą¹¹⁶. Podobnie nie powinien sprawować funkcji, które mogłyby prowadzić do powstania konfliktów interesów w związku z wykonywanymi funkcjami, jednak nie wyrażono w przepisach zakazu łączenia zadań takiego członka zarządu z ogólnymi czynnościami z zakresu compliance lub nadzorowaniem sfery prawnej działalności. W częściowej sprzeczności z zadaniami osoby wyznaczonej zgodnie z art. 7 u.p.p.p. mogłyby stać zobowiązania związane z koniecznością podejmowania czynności obarczonych dużym ryzykiem nieprawidłowości, jak nadzorowanie pionu sprzedaży w instytucji. Każdorazowo trzeba jednak wziąć pod uwagę skalę i stopień skomplikowania działalności.
10. W dniu 1.12.2022 r. Komisja Nadzoru Finansowego wydała „Stanowisko UKNF dotyczące AMLRO”¹¹⁷, w którym m.in. dookreśliła w zakresie instytucji obowiązanych objętych jej nadzorem kompetencje organu zarządzającego, pokrywające się z zadaniami osoby, o której mowa w art. 7 u.p.p.p. Do wskazanych już wymogów tej osoby KNF dodała umiejętności i doświadczenie w obszarze ryzyka związanego ze specyfiką działalności podmiotów, a także wymieniła następujące zadania merytoryczne:
- 1) wdrożenie odpowiedniej struktury organizacyjnej i operacyjnej, koniecznej dla zgodności procesu z polityką (strategią) AML/CFT przyjętą przez organ zarządzający, w tym niezbędnych uprawnień i adekwatności zasobów ludzkich i technicznych przydzielonych AMLRO;
 - 2) wdrożenie regulacji wewnętrznych, w tym polityk (strategii) i procedur AML/CFT;
 - 3) regularny przegląd sprawozdania z działalności AMLRO;
 - 4) terminową i odpowiednią, okresową sprawozdawczość dla organów zarządzającego i nadzorującego oraz właściwych organów państwowych;

¹¹⁶ Tak też EBA, pkt 18, https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2022/EBA-GL-2022-05%20GLs%20on%20AML%20compliance%20officers/1035126/Guidelines%20on%20AML%20compliance%20officers.pdf (dostęp: 3.08.2023 r.).

¹¹⁷ Zob. https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Stanowisko_UKNF_AMLRO_80468.pdf (dostęp: 3.08.2023 r.).

- 5) przestrzeganie przepisów prawa oraz otrzymywanie stosownych sprawozdań od usługodawcy – w przypadku zlecenia funkcji operacyjnych na zewnątrz w ramach outsourcingu.
11. W tymże stanowisku Komisja Nadzoru Finansowego podkreśla ponadto dodatkowe obowiązki osoby wyznaczonej, zgodnie z art. 7 u.p.p.p., względem AMLRO, w tym:
- 1) zapewnienie, aby AMLRO miał bezpośredni dostęp do informacji niezbędnych do wykonywania swoich zadań, w tym informacji o incydentach i nieprawidłowościach związanych z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu w skali całego podmiotu nadzorowanego oraz o uchybieniach stwierdzonych przez system kontroli wewnętrznej i przez krajowe (w przypadku grup – zagraniczne) organy nadzoru, a także dysponował wystarczającymi zasobami ludzkimi i technicznymi oraz narzędziami umożliwiającymi mu odpowiednie wykonywanie powierzonych zadań;
 - 2) zapewnienie, aby osoba wyznaczona zgodnie z art. 7 u.p.p.p. była dla AMLRO główną i bezpośrednią osobą kontaktową w kierownictwie podmiotu nadzorowanego oraz zapewnienie odpowiedniej reakcji organów podmiotu nadzorowanego na wnioski AMLRO, w tym na forum organu zarządzającego lub kadry kierowniczej wyższego szczebla, a w przypadku istotnych incydentów w obszarze AML/CFT zabezpieczenie bezpośredniego dostępu do organu nadzorującego.
12. Należy podkreślić, że powołanie członka organu zarządzającego nie ustaje w razie zmiany przepisów prawa lub charakteru jego obowiązków i powstania sprzeczności między dokumentami wewnętrznymi podmiotu a tymi przepisami. Z uwagi na istotę działań osoby wyznaczonej zgodnie z art. 7 u.p.p.p. jest ona zobowiązana znać swoje kompetencje wynikające z ustawy i brak stosownych zmian w strukturze aktów wewnętrznych nie może stanowić o ograniczeniu jej obowiązków wynikających z ustawy.

Art. 8. [Wyznaczenie pracownika zajmującego kierownicze stanowisko odpowiedzialnego za wykonanie obowiązków ustawowych]

Instytucje obowiązane wyznaczają pracownika zajmującego kierownicze stanowisko odpowiedzialnego za zapewnienie zgodności działalności instytucji obowiązanej oraz jej pracowników i innych osób wykonujących czynności na rzecz tej instytucji obowiązanej z przepisami o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Wyznaczony pracownik jest również odpowiedzialny za przekazywanie w imieniu instytucji obowiązanej zawiadomień, o których mowa w art. 74 ust. 1, art. 86 ust. 1, art. 89 ust. 1 i art. 90.

1. Przepis art. 8 u.p.p.p. stanowi implementację art. 8 ust. 4 dyrektywy 2015/849, wprowadzając do porządku prawnego kluczową z perspektywy ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu funkcję tzw. pracownika odpowiedzialnego za zapewnienie

nie zgodności z przepisami tzw. AMLRO. Osobę tę należy wyraźnie odróżnić od kadry kierowniczej wyższego stopnia wykonującej zadania określone wprost przepisami (zob. komentarz do art. 6) oraz członka organu zarządzającego odpowiedzialnego za wdrożenie obowiązków wynikających z ustawy.

2. Osoba wyznaczona na podstawie art. 8 u.p.p. musi mieć przymiot pracownika instytucji obowiązanej oraz zajmować kierownicze stanowisko. Rekonstrukcja tych wymogów odsyła więc do przepisów Kodeksu pracy¹¹⁸. Jak wskazuje się w doktrynie: „Sąd Najwyższy uznaje, że o zakwalifikowaniu danego stanowiska do kategorii «kierowników wyodrębnionych komórek organizacyjnych pracodawcy» decyduje ogół okoliczności stanu faktycznego. Nie jest przy tym rozstrzygający zakres uprawnień w podejmowaniu wszystkich decyzji związanych z działalnością wyodrębnionej komórki organizacyjnej podległej danemu kierownikowi. Istotne jest faktyczne wykonywanie obowiązków kierowniczych przez danego pracownika, w szczególności należy zwrócić uwagę na to, czy pracownik organizował lub nadzorował pracę innych pracowników, udzielał im zwolnień od pracy, wreszcie, czy podejmował decyzje w sprawie zatrudniania nowych pracowników”¹¹⁹. Funkcję kierowniczą pełnią zatem osoby, które co najmniej organizują i nadzorują pracę innych pracowników. Dodatkowe wyjaśnienia przedstawia EBA w Wytycznych z 14.06.2022 r.¹²⁰, wskazując na „sufficient authority to propose, on his/her own initiative”, co można przetłumaczyć jako wystarczające uprawnienie do składania z własnej inicjatywy stosownych wniosków i odpowiednich środków do organu zarządzającego.
3. Faktyczne znaczenie obowiązku powołania AMLRO spośród osób sprawujących funkcje kierownicze wiąże się z zakresem ponoszonej odpowiedzialności jako stanowisko jednoosobowe lub zarządzającego stosowną komórką organizacyjną. Osoba taka, przyjmując również określony przymiot niezależności, powinna posiadać predyspozycje zarządcze oraz możliwość raportowania bezpośrednio do organu zarządzającego i nadzorczego.
4. Zakres ustawowych zadań AMLRO jest szeroki i obejmuje zapewnienie zgodności działalności instytucji obowiązanej oraz jej pracowników i innych osób wykonujących czynności na rzecz tej instytucji obowiązanej z przepisami o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Wyznaczony pracownik jest również

¹¹⁸ Tak A. Górski, M. Królikowski [w:] *Ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy...*, red. M. Dyl, M. Królikowski, art. 8.

¹¹⁹ K. Stefański [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, t. II, Art. 94–304^F, red. K.W. Baran, Warszawa 2022, art. 151⁴.

¹²⁰ Wytyczne w sprawie strategii i procedur zarządzania zgodnością z przepisami oraz roli i obowiązków pracownika ds. zgodności z przepisami AML/CFT wydane na podstawie art. 8 i rozdziału VI dyrektywy (UE) 2015/849, https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2022/EBA-GL-2022-05%20GLs%20on%20AML%20compliance%20officers/Translations/1039063/GL%20on%20AMLCFT%20compliance%20officers%20%28EBA%20GL%202022%2005%29_PL_COR.pdf (dostęp: 3.09.2023 r.).

odpowiedzialny za przekazywanie w imieniu instytucji obowiązanej zawiadomień, o których mowa w art. 74 ust. 1, art. 86 ust. 1, art. 89 ust. 1 i art. 90 u.p.p.p.

5. Zapewnienie zgodności działalności instytucji obowiązanej, jej pracowników i innych osób wykonujących na jej rzecz czynności z przepisami faktycznie polega na wypełnieniu pod kątem poprawnym formalnie oraz merytorycznie wszelkich obowiązków przewidzianych przepisami prawa z uwzględnieniem stosownych znanych instytucji wytycznych organów nadzorczych.
6. W wykładni art. 8 u.p.p.p. kluczowe znaczenie mają Wytyczne EBA z 14.06.2022 r.¹²¹ i zbieżne z nimi „Stanowisko UKNF dotyczące AMLRO” z 1.12.2022 r., w dużej mierze stanowiące skrócone tłumaczenie Wytycznych EBA. Z uwagi na ich kompleksowy charakter i ogólność sformułowania stanowią one wzorzec dla AMLRO również poza sektorem finansowym.
7. Osoba wyznaczona na mocy art. 8 u.p.p.p. powinna posiadać kompetencje twarde i miękkie, a także cechy osobowościowe pozwalające jej na efektywne i niezależne wykonywanie swojej funkcji z uwagi na fakt, że należy do tzw. drugiej linii obrony, co umożliwia jej nieograniczony dostęp do informacji niezbędnych do realizacji zadań i niezależność oceny. Wymaga się zatem, aby AMLRO posiadał stosowną wiedzę i kompetencje, poparte doświadczeniem, umiejętność zrozumienia istoty właściwych ryzyk oraz reputację i etykę pracy na odpowiednim poziomie.
8. Podstawowym obowiązkiem AMLRO jest zapewnienie wprowadzenia odpowiednich polityk (strategii) i procedur, ich bieżące aktualizowanie i skuteczne wdrażanie wraz z odpowiednimi mechanizmami kontrolnymi oraz zapewnienie, aby były one regularnie poddawane przeglądowi i w razie potrzeby zmieniane lub aktualizowane, jak również przedstawianie propozycji dostosowania polityk i procedur do zmian regulacyjnych lub zmian w zakresie właściwych ryzyk podmiotu nadzorowanego. Ta kompetencja, w przeciwieństwie do osoby wyznaczonej na mocy art. 7 u.p.p.p., ma charakter *stricte* merytoryczny i stanowi istotę budowy tkanki regulacyjnej i wykonawczej instytucji obowiązanej. AMLRO nie posiada uprawnień do stanowienia aktów prawa wewnętrznego (chyba że mają charakter wykonawczy wobec już uchwalonych) i w tym zakresie musi współdziałać z wyznaczonym członkiem organu zarządzającego, proponując rozwiązania, za których formalne wdrożenie odpowiada osoba wyznaczona na mocy art. 7 u.p.p.p. Analiza merytoryczna, weryfikacja materialnoprawna i dostosowanie procedur do zmieniającego się środowiska prawnego oraz wytycznych właściwych organów wymagają uczestnictwa w szkoleniach oraz bieżącej współpracy z działami prawnymi instytucji obowiązanej oraz komórką zgodności.

¹²¹ Wytyczne w sprawie strategii i procedur zarządzania zgodnością z przepisami oraz roli i obowiązków pracownika ds. zgodności z przepisami AML/CFT wydane na podstawie art. 8 i rozdziału VI dyrektywy (UE) 2015/849.

9. W ramach skonkretyzowanych obowiązków AMLRO należy wymienić także, choć niewyłącznie: opracowywanie i wdrażanie ramy oceny ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu instytucji, obejmujące całą działalność podmiotu nadzorowanego oraz prezentowanie właściwym organom wyników tej oceny wraz z mechanizmami ograniczania ryzyka; odpowiedzialność za monitorowanie, czy polityki, mechanizmy kontrolne i procedury wdrażane przez podmiot nadzorowany są zgodne z obowiązkami AML/CFT na nim ciążącymi; nadzorowanie skuteczności stosowania mechanizmów kontrolnych przez linie biznesowe i jednostki organizacyjne (pierwszą linię obrony); rekomendowanie organowi zarządzającemu odpowiednich działań naprawczych, aby wyeliminować nieprawidłowości w procesie AML/CFT, w tym te stwierdzone przez organy informacji finansowej i nadzoru oraz audyt; informowanie organu zarządzającego, jakie środki należy zastosować w celu zapewnienia zgodności z przepisami, zasadami, regulacjami oraz standardami, a także ocenianie możliwego wpływu ewentualnych zmian w otoczeniu prawnym na działalność podmiotu nadzorowanego i jej zgodność z przepisami prawa; sporządzanie kompleksowego sprawozdania ze swojej działalności co najmniej raz w roku; realizowanie obowiązków raportowych oraz szkoleniowych wskazanych w ustawie.
10. Zgodnie z wytycznymi KNF w przypadku, w którym instytucja obowiązana umiejscowiona jest w ramach grupy kapitałowej, AMLRO na szczeblu grupy powinien w szczególności zapewnić wdrożenie polityk (strategii) grupy oraz odpowiednich systemów i procedur przez wszystkie podmioty grupy oraz regularnie oceniać ich skuteczność na poziomie grupy, efektywnie i skutecznie współpracować z AMLRO każdego podmiotu grupy, sporządzać ocenę ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu w odniesieniu do całej działalności grupy, przy uwzględnieniu indywidualnego ryzyka poszczególnych podmiotów należących do grupy, określić normy proceduralne na szczeblu grupy oraz zapewnić, aby lokalne polityki (strategie) i procedury na szczeblu podmiotu były zgodne z przepisami prawa mającymi zastosowanie do każdego podmiotu należącego do grupy, a także były dostosowane do zdefiniowanych standardów grupy, monitorować przestrzeganie unijnych przepisów przez oddziały i spółki zależne znajdujące się w państwach trzecich oraz otrzymywać sprawozdania dotyczące obszaru objętego swoimi zadaniami bezpośrednio od AMLRO podmiotu zależnego.

Art. 9. [Osoba odpowiedzialna za wykonanie obowiązków ustawowych w przypadku instytucji obowiązanych prowadzących działalność jednoosobowo]

W przypadku instytucji obowiązanych prowadzących działalność jednoosobowo zadania kadry kierowniczej wyższego szczebla oraz pracownika, o których mowa w art. 6 i art. 8, wykonuje osoba prowadząca tę działalność.

1. Regulacja odnosi się do sytuacji, w których instytucja obowiązana jest organizacją jednoosobową, w tym obowiązki spoczywają na osobie fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą.

2. W takim wypadku ustawodawca wyklucza możliwość powierzenia zadań z art. 6 i 8 u.p.p. podmiotowi trzeciemu lub osobie podległej np. w ramach stosunku pracowniczego. *Ratio legis* tego przepisu stanowi skupienie odpowiedzialności za wypełnianie obowiązków nałożonych ustawą na osobie faktycznie, prawnie i ekonomicznie ponoszącej ryzyko prowadzonej działalności.

ROZDZIAŁ 2

Organy informacji finansowej

Art. 10. [Katalog organów informacji finansowej; powołanie, odwołanie i status Generalnego Inspektora Informacji Finansowej]

1. Organami administracji rządowej właściwymi w sprawach przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, zwanymi dalej „organami informacji finansowej”, są:

- 1) **minister właściwy do spraw finansów publicznych jako naczelny organ informacji finansowej;**
- 2) **Generalny Inspektor Informacji Finansowej, zwany dalej „Generalnym Inspektorem”.**

2. Generalnego Inspektora powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw finansów publicznych po zasięgnięciu opinii ministra – członka Rady Ministrów właściwego do spraw koordynowania działalności służb specjalnych, jeżeli został wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów.

3. (uchylony)

1. Uwagi wprowadzające

Komentowany przepis wskazuje, którym spośród krajowych organów administracji rządowej przyznano właściwość w sprawach przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu.

W pierwotnym brzmieniu, poczynawszy od 13.07.2018 r., art. 10 u.p.p.p. składał się z trzech ustępów. Powodem uchylenia z dniem 21.08.2021 r. art. 10 ust. 3 u.p.p.p. na podstawie art. 14 pkt 1 ustawy z 11.08.2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw¹ była potrzeba zapewnienia niezależności organu

¹ Dz.U. poz. 1535 ze zm.

analityki finansowej, którym jest Generalny Inspektor Informacji Finansowej, zgodnie z art. 32 ust. 3 dyrektywy 2015/849². Artykuł 10 ust. 3 u.p.p.p. wymagał, aby GIIF był sekretarzem lub podsekretarzem stanu w urzędzie obsługującym ministra właściwego ds. finansów publicznych. Wskutek nowelizacji przepisów ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu obecnie brak jest analogicznego obowiązku, GIIF oczywiście może, ale nie musi pełnić równocześnie funkcji sekretarza lub podsekretarza stanu w urzędzie obsługującym ministra właściwego ds. finansów publicznych – szczególnie w tym zakresie określa dodany art. 11g u.p.p.p. (szerzej por. komentarz do art. 11g).

2. Organy informacji finansowej

Zgodnie z ust. 1 na krajowe organy informacji finansowej składają się naczelny organ informacji finansowej, którym jest minister właściwy ds. finansów publicznych, oraz GIIF.

Relacja między ministrem właściwym ds. finansów publicznych a GIIF sprowadza się do podległości tego ostatniego³. Ponadto minister właściwy ds. finansów publicznych m.in. zapewnia siedzibę oraz obsługę GIIF (szerzej por. komentarz do art. 12b).

Konkretne zadania organów informacji finansowej wynikają z kolejnych przepisów ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Biorąc pod uwagę pozycję GIIF ukształtowaną przez przepisy ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu można przyjąć, że w porządku krajowym to właśnie ten organ odgrywa pierwszoplanową rolę w sprawach przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Do takiego wniosku prowadzi przede wszystkim ogólny katalog zadań GIIF, o którym mowa w art. 12 u.p.p.p., pełnienie przez GIIF funkcji jednostki analityki finansowej (szerzej por. komentarz do art. 12), a także porównanie z obowiązkami nałożonymi przez przepisy ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu na ministra właściwego ds. finansów publicznych, które zasadniczo dotyczą uchwalania aktów wykonawczych do przepisów komentowanej ustawy (m.in. art. 62, 71, 94, 109 u.p.p.p. – szerzej por. komentarz do tych przepisów ustawy).

3. Zasady powołania GIIF

Artykuł 10 ust. 2 u.p.p.p. określa zasady powoływania i odwoływania GIIF przez Prezesa Rady Ministrów. Aby doszło do powołania lub odwołania GIIF, odpowiedni wniosek musi złożyć minister właściwy ds. finansów publicznych, który powinien

² Por. Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, druk sejm. nr 1277, Sejm IX kadencji, s. 17.

³ Por. pkt 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 29.04.2022 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Finansów (Dz.U. poz. 939).

zasięgnąć opinii ministra ds. koordynowania działalności służb specjalnych (o ile został wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów). Warunki, jakie musi spełniać kandydat na GIIF, a także kadencja GIIF, przesłanki jego odwołania oraz pozostałe szczegóły związane z działalnością GIIF wynikają z art. 11 i n. u.p.p.p. (szerzej na ten temat por. komentarz do art. 11 i n.).

Art. 11. [Wymagania na stanowisku Generalnego Inspektora]

1. Generalnym Inspektorem może być osoba, która:

- 1) posiada wyłącznie obywatelstwo polskie;
- 2) korzysta z pełni praw publicznych;
- 3) wykazuje nieskazitelną postawę moralną, obywatelską i patriotyczną;
- 4) nie była skazana za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe;
- 5) spełnia wymagania określone w przepisach o ochronie informacji niejawnych w zakresie dostępu do informacji niejawnych o klauzuli „ściśle tajne”;
- 6) posiada tytuł zawodowy magistra lub tytuł równorzędny w zakresie prawa, ekonomii lub finansów;
- 7) posiada wiedzę z zakresu przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu;
- 8) nie pełniła służby zawodowej ani nie pracowała w organach bezpieczeństwa państwa wymienionych w art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2023 r. poz. 342 i 497), ani nie była ich współpracownikiem.

2. Generalny Inspektor nie może należeć do partii politycznej.

1. Wstęp

Problematyka prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu jest w polskim otoczeniu gospodarczym zjawiskiem względnie nowym, jednakże od dawna stanowi źródło istotnych zagrożeń zarówno dla sektora finansowego, jak i dla całej gospodarki. Kluczowa w skutecznym procesie przeciwdziałania wprowadzaniu do obrotu wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł jest konstrukcja samego systemu, jak również wyznaczenie do tego zakresu przeciwdziałania odpowiednich organów administracji rządowej. Zgodnie z dyspozycją art. 10 u.p.p.p. organami właściwymi w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu są:

- 1) minister właściwy do spraw finansów publicznych jako naczelny organ informacji finansowej;
- 2) Generalny Inspektor Informacji Finansowej (GIIF), zwany również „Generalnym Inspektorem”.

Jednak w znaczeniu wykonawczym nadrzędną i kluczową rolę dla poprawności funkcjonowania systemu bezpieczeństwa finansowego państwa odgrywa Generalny Inspektor Informacji Finansowej, którego tryb powoływania i odwoływania, a także jego zakres zadań oraz odpowiednie wymogi względem niego zostały określone w art. 11 u.p.p.p. Znaczenie oraz waga sprawowanej przez GIIF funkcji wymaga odpowiednich przywilejów, jak również ograniczeń, w związku z czym zasadne jest poddanie dokładnej analizie przepisów regulujących sprawowanie tak ważnego stanowiska.

2. Wymagania dotyczące stanowiska GIIF

Zgodnie z art. 10 ust. 2 u.p.p.p. Generalny Inspektor powoływany i odwoływany jest przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego ds. finansów publicznych, które to powołanie poprzedzone musi być uzyskaniem opinii odpowiedniego ministra – członka Rady Ministrów właściwego do spraw koordynowania działalności służb specjalnych, jeżeli takowy został wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów⁴. Tak skomplikowane procedury oraz wieloetapowość w podejmowaniu decyzji wskazują, jak bardzo istotne jest to stanowisko dla zagwarantowania poprawności funkcjonowania systemu finansowego w obszarze bezpieczeństwa.

Celem wskazania minimalnych wymogów oraz atrybutów, które musi posiadać osoba starająca się o objęcie stanowiska GIIF, ustawodawca w art. 11 u.p.p.p. sformułował zamknięty katalog przesłanek pozwalających na pełnienie funkcji Generalnego Inspektora.

Artykuł 11 ust. pkt 1 u.p.p.p. określa, iż stanowisko to może objąć osoba, która posiada wyłącznie obywatelstwo polskie. Literalne rozumienie tego zapisu prowadzi do wniosku, iż funkcji GIIF nie może sprawować osoba, która legitymuje się podwójnym obywatelstwem lub jest apolity (bezpaństwowcem). Przedmiotowy zapis może być krzywdzący dla obywateli polskich, którzy posiadają obywatelstwo polskie, a także ze względu na powiązania rodzinne obywatelstwo innego państwa. Mając jednak na względzie fakt, że Generalny Inspektor posiada dostęp do wielu istotnych i wrażliwych informacji dotyczących systemu finansowego oraz mogących mieć znaczenie dla bezpieczeństwa funkcjonowania całej gospodarki, jak również całego państwa, tak sformułowany zapis prawny jest w pełni zasadny. Dzięki temu zostaje ograniczone ryzyko ujawnienia kluczowych informacji przez osoby mogące działać na zlecenie innego państwa, którego Generalny Inspektor byłby obywatelem, i dodatkowo wyeliminowane zostaje ryzyko utraty reputacji, które może powstać wskutek np. plotek czy pomówień.

Innym istotnym wymogiem jest korzystanie z pełni praw publicznych, na co wskazuje art. 11 ust. 1 pkt 2 u.p.p.p. Zapis ten oznacza wprost, iż Generalnym Inspektorem

⁴ *Ryzyko i zarządzanie w banku spółdzielczym*, red. S. Juszczyk, R. Balina, J. Juszczyk, Warszawa 2021, s. 97.

może zostać osoba, która zgodnie z art. 60 Konstytucji RP jako obywatel polski korzysta z pełni praw publicznych i posiada dostęp do możliwości sprawowania służby publicznej na niedyskryminujących i jednakowych zasadach. Ze względu na istotę funkcji, jaką sprawuje GIIF, korzystanie z pełni praw publicznych oraz fakt braku ich pozbawienia umożliwia godne reprezentowanie tego stanowiska i wykonywanie obowiązków publicznych z tego stanowiska z należytą starannością.

Warunkiem, który precyzuje komentowana ustawa w art. 11 ust. 1 pkt 3, jest konieczność wykazania się nieskazitelną postawą moralną, obywatelską i patriotyczną. Problematyczność tego zapisu polega na braku sprecyzowania, co należy rozumieć przez moralną, obywatelską i patriotyczną postawę. Niestety nieostry sposób ujęcia wymienionych wymogów może powodować pewną trudność w interpretacji i obiektywności wobec osoby, której ma zostać powierzone tak ważne stanowisko. Powyższy wymóg jest nawiązaniem do przesłanki nieskazitelnego charakteru jako wymogu do wykonywania np. zawodu adwokata lub funkcjonariusza policji⁵. Również cechy dotyczące nieskazitelnej postawy moralnej, obywatelskiej i patriotycznej są trudne do jednoznacznego osądu i weryfikacji na etapie ubiegania się o stanowisko Generalnego Inspektora. Jednakże przykładowo przesłanek tych nie wypełniałaby osoba, która została skazana za jakiegokolwiek przestępstwo umyślne.

W kontekście skazania za przestępstwo ustawodawca także określił wymogi w tym zakresie wobec kandydata na GIIF. Artykuł 11 ust. 1 pkt 4 u.p.p.p. stanowi, iż Generalnym Inspektorem może być osoba, która nie była skazana za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe. Tak sformułowany zapis może wskazywać na sprzeczność w rozumieniu poprzedniego wymogu, gdyż należy rozważyć, czy osoba, która została skazana za jakiegokolwiek przestępstwo, cechuje się moralną postawą. W przedmiotowym przepisie wskazano na ściśle ograniczony katalog kar zdefiniowany w art. 32 k.k. Zapis ten odnosi się do osoby skazanej prawomocnym wyrokiem sądu, jednakże poza tym wymogiem pozostają osoby, wobec których zastosowano warunkowe umorzenie postępowania karnego oraz możliwy przypadek zatarcia skazania. Ponadto, w celu możliwości sprawowania funkcji Generalnego Inspektora, zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 5 u.p.p.p., osoba ubiegająca się o to stanowisko musi spełniać wymagania określone w przepisach o ochronie informacji niejawnych⁶, umożliwiających dostęp do informacji niejawnych o klauzuli „ściśle tajne”. Nie powinno zatem budzić wątpliwości to, że zakres kompetencji oraz dostęp do istotnych i wrażliwych informacji finansowych wymaga uzyskania najwyższych klauzul tajności. Ze względu na charakter i wrażliwość danych, do których dostęp może mieć Generalny Inspektor, dla bezpieczeństwa obrotu finansowego, ale i bezpieczeństwa wewnątrz-

⁵ *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Komentarz*, red. W. Kapica, Warszawa 2018, s. 101.

⁶ Ustawa z 5.08.2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 756 ze zm.).

nego Rzeczypospolitej Polskiej spełnienie przedmiotowego obowiązku jest kluczowe i oczywiste.

Kolejnym wymogiem, który definiuje art. 11 ust. 1 pkt 6 u.p.p.p., jest konieczność legitymowania się tytułem zawodowym magistra lub tytułem równorzędnym w zakresie prawa, ekonomii lub finansów. Tak sformułowany zapis prawny wskazuje wystarczająco jasno, iż osoba, która ma zostać Generalnym Inspektorem, musi być absolwentem jednolitych studiów magisterskich lub studiów drugiego stopnia lub trzeciego stopnia (studia doktoranckie zakończone uzyskaniem stopnia doktora) w obszarze wskazanych literalnie dziedzin lub dyscyplin naukowych. Jest to logiczne i zrozumiałe ze względu na to, że problematyka przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu jest zagadnieniem związanym ze sferą finansów, aspektami prawnymi i ich możliwym wpływem na ekonomię, gospodarkę państwa i z podmiotami ją tworzącymi. Oddzielnym zagadnieniem jest rozważenie, w przypadku nowelizacji ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, czy osoba, która ukończyła studia związane z bezpieczeństwem o charakterze wewnętrznym lub narodowym lub międzynarodowym, również wypełniła przesłanki posiadania odpowiedniego wykształcenia do pełnienia funkcji Głównego Inspektora Informacji Finansowej.

Niejasnym do końca stwierdzeniem jest wskazanie na możliwość posiadania „tytułu równorzędnego” dla tytułu zawodowego magistra. Można przypuszczać, iż ustawodawca w domyśle zawarł możliwość wypełnienia przedmiotowego wymogu poprzez ukończenie wskazanych kierunków na zagranicznej uczelni wyższej i uzyskanie tytułu zawodowego magistra lub stopnia naukowego doktora, tj. MSc in Law, MSc in Economics, MSc in Finance and Accounting, PhD in Economics, PhD in Finance, PhD in Social Sciences in Economics and Finance.

Kluczowym z punktu widzenia kompetencji jest wymóg określony w art. 11 ust. 1 pkt 7 u.p.p.p. dotyczący konieczności posiadania wiedzy z zakresu przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Nie powinno budzić wątpliwości to, że osoba piastująca w tym obszarze najważniejszą funkcję w państwie zobligowana jest do posiadania udokumentowanych potwierdzeń w postaci certyfikatów lub świadectw z odbytych szkoleń, które dotyczyły przedmiotowego zagadnienia. Należy jednak nadmienić, iż kluczowe ze względu na specyfikę przepisów prawnych jest, aby szkolenia swoim zakresem tematycznym odnosiły się głównie do wymogów krajowych. Posiadanie certyfikatów z zagranicznych szkoleń i kursów ze względu na ogólny zakres tematyczny i brak precyzyjnego przedstawienia wymogów w poszczególnych państwach i jurysdykcjach może być niewystarczające na potrzeby poprawnego realizowania obowiązków, które w Polsce leżą w kompetencji Generalnego Inspektora.

Kryterium, które również spełniać musi osoba ubiegająca się o sprawowanie funkcji GIIF, zgodnie z art. 11 ust. 2 u.p.p.p., jest zakaz przynależności do partii politycznej.

Zamiarem ustawodawcy w tym przypadku było zapewnienie niezależności politycznej zwłaszcza przy podejmowaniu krytycznych decyzji związanych ze stosowaniem przepisów komentowanej ustawy wobec instytucji obowiązanych, niezależnie od struktury własności i struktury pochodzenia kapitału. Należy podkreślić, że kryterium braku przynależności partyjnej dotyczy wszelkiej aktywności w partii politycznej, niezależnie od zajmowanej pozycji i stanowiska. Powyższe oznacza, iż osoba, która stara się objąć stanowisko Generalnego Inspektora, przed przystąpieniem do aplikowania o ten urząd nie może należeć do partii politycznej lub powinna zakończyć działalność w partii politycznej oraz w przypadku zakończenia działalności w partii politycznej, po tym fakcie, jak i w późniejszym czasie nie może współpracować w jakikolwiek sposób z tą lub inną partią polityczną. Tylko zawieszenie członkostwa w partii politycznej nie wypełnia wymogu dotyczącego zakazu przynależności do partii politycznej. Otwarte zaś dla ustawodawcy pozostaje pytanie, czy osoba z przeszłością polityczną w danej organizacji partyjnej będzie cechowała się niezależnością przy podejmowaniu decyzji będących w kompetencjach GIIF, które mogą dotyczyć danej partii politycznej lub podmiotów o znacznym udziale Skarbu Państwa. Może to w uzasadnionych przypadkach budzić wątpliwości dotyczące zachowania bezstronności, gdyż brak bieżącej przynależności partyjnej nie oznacza wprost braku reprezentowania interesów i poglądów partii, do której (do których) kandydat wcześniej należał.

3. Podsumowanie

Zgodnie z literalnym ujęciem i rozumieniem przepisów określonych w art. 11 u.p.p.p. osoba ubiegająca się o funkcję Generalnego Inspektora musi spełniać wszystkie wymagania łącznie, które określone zostały w zamkniętym katalogu wskazanych kryteriów. Powyższe oznacza, iż osoba, która nie wypełnia każdego z przedmiotowych kryteriów, nie może uzyskać uprawnień do pełnienia funkcji GIIF. Jednostką uprawnioną do weryfikacji wypełnienia wymogów określonych dla osoby ubiegającej się o to stanowisko jest Prezes Rady Ministrów, który odpowiada za prawidłowe powołanie Generalnego Inspektora Informacji Finansowej. Jedynie w zakresie kryterium dotyczącego wypełnienia przepisu z art. 11 ust. 1 pkt 5 u.p.p.p., tj. dostępu do informacji niejawnych o klauzuli „ściśle tajne”, za weryfikację kandydata na stanowisko Generalnego Inspektora odpowiedzialne są dwie instytucje, tj. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Służba Kontrwywiadu Wojskowego.

Na bazie dokonanej analizy należy stwierdzić, iż kryteria dla osoby aplikującej na stanowisko GIIF są wysokie. Jest to jednak uzasadnione ze względu na istotę tego stanowiska w polskim systemie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Poddanie wnikliwej interpretacji przepisów art. 11 u.p.p.p. wskazuje, iż część z wyżej wymienionych kryteriów ma charakter subiektywny, można również wskazać kryteria o charakterze obiektywnym, które jednoznacznie określają sposób ich wypełnienia.

W toku kolejnych iteracji przepisów komentowanej ustawy zasadne byłoby rozważenie przez ustawodawcę doprecyzowania niektórych wymogów wobec GIIF, które mogą pozostawiać pole do dyskusji i niepotrzebnej interpretacji. Pozwoliłoby to na jasne wypełnienie stawianych przed kandydatem oczekiwań oraz uniknąć ewentualnych dyskusji i niedomówień na temat wypełnienia wszystkich kryteriów.

Art. 11a. [Kadencja Generalnego Inspektora]

- 1. Kadencja Generalnego Inspektora trwa 6 lat.**
- 2. Kadencja Generalnego Inspektora rozpoczyna się z dniem jego powołania.**
- 3. Ta sama osoba nie może być Generalnym Inspektorem dłużej niż przez dwie kolejne kadencje.**
- 4. Kadencja Generalnego Inspektora wygasa w razie jego śmierci.**

1. Zasada kadencyjności pełnienia funkcji Generalnego Inspektora Informacji Finansowej została wprowadzona do komentowanej ustawy ustawą z 11.08.2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw⁷.
2. *Ratio legis* wprowadzonego przepisu była implementacja art. 32 ust. 3 dyrektywy 2015/849 stanowiącego, że jednostki analityki finansowej muszą być niezależne i autonomiczne pod względem operacyjnym, co oznacza, że muszą posiadać uprawnienia i możliwości, by swobodnie wykonywać swoje funkcje⁸.
3. Zapewnienie niezależności i autonomiczności jednostek analityki finansowej jest zgodne z rekomendacjami FATF⁹, które wprawdzie nie mają mocy prawnie wiążącej, ale są istotnym aktem *soft law* prawa międzynarodowego, który jest spójny w swoich założeniach z dyrektywą 2015/849.
4. W polskim systemie przeciwdziałania praniu pieniędzy Generalny Inspektor odgrywa kluczową rolę w koordynacji zapobiegania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, wykrywania takich przypadków oraz ich skutecznego zwalczania – co wiąże się z realizowaniem funkcji analitycznych poprzez agregację i analizę danych wpływających od instytucji obowiązanych dotyczących podejrzanych transakcji i innych informacji dotyczących prania pieniędzy, powiązanych przestępstw źródłowych i finansowania terroryzmu, a następnie przekazywania tych informacji przez Generalnego Inspektora organom ścigania¹⁰.

⁷ Dz.U. poz. 1535 ze zm.

⁸ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, druk sejm. nr 1277, Sejm IX kadencji.

⁹ FATF (2012–2023), *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism and Proliferation*, FATF, Paris, France, www.fatf-gafi.org/recommendations.html (dostęp: 6.09.2023 r.).

¹⁰ Dyrektywa 2015/849, motyw 37.

5. Generalny Inspektor jest organem grającym istotną rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa rynku finansowego i dlatego sprawowanie tej funkcji powinno odznaczać się daleko posuniętą niezależnością i stabilnością składu osobowego, czemu sprzyja zasada kadencyjności.
6. Treścią zasady kadencyjności jest nadanie pełnomocnictwom danego organu z góry znanych ram czasowych oraz nakaz stabilizacji składu personalnego w tych ramach¹¹. W dalszej konsekwencji zmiany składu personalnego organu kadencyjnego należy traktować jako wyjątki, zaś ta stabilizacja zapewnia organowi niezbędną niezależność, a także chroni przed ewentualnymi naciskami i próbami wpływu na sprawowanie funkcji bądź bezpodstawnymi dymisjami. Jednocześnie stabilizacja nie może mieć charakteru absolutnego¹², dlatego też ustawodawca uregulował przesłanki wygaśnięcia kadencji i odwołania Generalnego Inspektora (zob. art. 11a ust. 4 i art. 11b i 11c u.p.p.p.).
7. Kadencja GIIF trwa 6 lat i rozpoczyna się z dniem jego powołania. Faktyczny okres sprawowania urzędu może być dłuższy, bowiem zgodnie z treścią art. 11c u.p.p.p. po upływie kadencji Generalny Inspektor wykonuje swoje zadania do czasu powołania następnego Generalnego Inspektora, nie dłużej jednak niż przez 3 miesiące po upływie kadencji.
8. W ust. 3 komentowanego artykułu ustawodawca wskazał, że ta sama osoba nie może pełnić funkcji Generalnego Inspektora dłużej niż przez dwie kolejne kadencje. Ta regulacja może budzić wątpliwości interpretacyjne, bowiem w przypadku gdy osoba, która już uprzednio sprawowała przez dwie kadencje funkcje Generalnego Inspektora, zacznie ubiegać się o objęcie tego urzędu po raz trzeci, ale po sprawowaniu kadencji przez inną osobę, powstaje pytanie, czy objęcie przez nią urzędu po raz trzeci jest dopuszczalne. Z punktu widzenia wykładni literalnej jest to możliwe, natomiast z punktu widzenia wykładni funkcjonalnej wydaje się, że wolą ustawodawcy było, aby dana osoba nie pełniła tej samej funkcji przez więcej niż dwie kadencje w ogóle (a nie kolejne)¹³. Tym samym wydaje się, że *de lege ferenda* ustawodawca powinien przyjąć analogiczne rozwiązanie, jakie funkcjonuje w ustawie o RPO, gdzie w art. 5 ust. 2 wskazano, że „ta sama osoba nie może być Rzecznikiem więcej niż przez dwie kadencje”.
9. Pragnąc zapewnić stabilność i ciągłość funkcjonowania Generalnego Inspektora, w ustępie 4 komentowanego artykułu ustawodawca uregulował wygaśnięcie kadencji na skutek śmierci Generalnego Inspektora. W przypadku wygaśnięcia kadencji przed jej upływem, a także do czasu powołania nowego GIIF jego obowiązki będzie

¹¹ Orzeczenie TK z 23.04.1996 r., K 29/95, OTK 1996/2, poz. 10; wyroki TK z: 3.11.1999 r., K 13/99, OTK 1999/7, poz. 155; 23.03.2010 r., K 19/09, OTK-A 2010/3, poz. 24

¹² Zob. szerzej *Konstytucja RP*, t. II, *Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, art. 238.

¹³ Analogiczny pogląd został wyrażony w odniesieniu do prezesa NBP (zob. szerzej P.W. Zawadzka, U. Banaszczyk-Soroka, P. Stanisławiszyn, D. Wojtczak-Samoraj [w:] P.W. Zawadzka, U. Banaszczyk-Soroka, P. Stanisławiszyn, D. Wojtczak-Samoraj, *Ustawa o Narodowym Banku Polskim. Komentarz*, Warszawa 2013, art. 9).

wykonywać osoba kierująca komórką organizacyjną, o której mowa w art. 12 ust. 2 u.p.p.p. (Dyrektor Departamentu Informacji Finansowej Ministerstwa Finansów), nie dłużej jednak niż przez 3 miesiące¹⁴ (zob. szerzej komentarz do art. 11c).

Art. 11b. [Odwołanie Generalnego Inspektora przed upływem kadencji]

Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw finansów publicznych, może odwołać Generalnego Inspektora przed upływem kadencji w przypadku:

- 1) niewykonywania przez niego zadań na skutek długotrwałej choroby trwającej co najmniej 6 miesięcy;
- 2) zaprzestania spełniania warunków, o których mowa w art. 11 ust. 1 pkt 1, 2 i 4 i ust. 2;
- 3) złożenia rezygnacji.

1. Komentowany przepis został wprowadzony do omawianej ustawy ustawą z 11.08.2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw¹⁵. Regulacje dotyczące odwołania, a także wygaśnięcia kadencji mają na celu zapewnienie ciągłości i stabilności wykonywania zadań przez Generalnego Inspektora.
2. Komentowany przepis stanowi, że Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw finansów publicznych, może odwołać Generalnego Inspektora przed upływem kadencji. Taka treść przepisu koresponduje z art. 10 ust. 2 u.p.p.p., gdzie wskazano, że Prezes Rady Ministrów powołuje i odwołuje Generalnego Inspektora. Tym samym regulacja ta opiera się na „zasadzie lustra”, która oznacza, że podmiot lub organ, który powołuje członka organu, jest także uprawniony do jego odwołania¹⁶.
3. Przesłanki odwołania przed upływem kadencji zostały wyliczone w zamkniętym katalogu¹⁷, co nawiązuje do zasady kadencyjności, zgodnie z którą jedynie zdarzenia wyjątkowe mogą powodować skrócenie kadencji.
4. Pierwszą przesłanką odwołania Generalnego Inspektora jest niewykonywanie przez niego zadań na skutek długotrwałej choroby trwającej co najmniej 6 miesięcy. Wydaje się, że przez pojęcie niewykonywania zadań należy rozumieć niemożność wykonywania ustawowych kompetencji określonych w art. 12 u.p.p.p. i w innych przepisach komentowanej ustawy, a także brania osobistego udziału w posiedzeniach organów kolegialnych. Przykładem może być brak możliwości udziału w posiedzeniach Komitetu

¹⁴ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, druk sejm. nr 1277, s. 17.

¹⁵ Dz.U. poz. 1535 ze zm.

¹⁶ Zob. K. Bilewska, *Kilka uwag o odwoływaniu członków rady nadzorczej spółki akcyjnej wybranych w drodze głosowania oddzielnymi grupami*, Pal. 2006/11–12, s. 245.

¹⁷ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, druk sejm. nr 1277, s. 17.

Bezpieczeństwa Finansowego, którego przewodniczącym jest Generalny Inspektor, a w art. 23 u.p.p.p. wskazano, że posiedzenia Komitetu Bezpieczeństwa Finansowego odbywają się w obecności co najmniej połowy jego składu, zaś członkowie Komitetu uczestniczą w jego posiedzeniach osobiście¹⁸.

Niemożliwość wykonywania zadań musi być spowodowana długotrwałą chorobą trwającą co najmniej 6 miesięcy.

Wydaje się, że wskazanie sześciomiesięcznego terminu jest zasadne, gdyż samo pojęcie „długotrwała choroba” jest przesłanką niedookreśloną mającą charakter klauzuli generalnej, co mogłoby spowodować trudności i komplikacje przy wykładni tego przepisu, a w konsekwencji utrudnić przebieg odwołania Generalnego Inspektora w przypadku jego poważnych i długotrwałych problemów zdrowotnych i tym samym zaburzyć stabilność funkcjonowania organu.

Niemniej pewne wątpliwości proceduralne może budzić określenie, jaki organ i w jakim trybie powinien stwierdzić stan trwania długotrwałej choroby. Wydaje się, że z punktu widzenia wykładni systemowej powinien to być Prezes Rady Ministrów, jako organ odpowiedzialny za powoływanie i odwoływanie Generalnego Inspektora (zob. art. 10 ust. 2 u.p.p.p.).

5. Drugą przesłanką jest zaprzestanie spełniania warunków, o których mowa w art. 11 ust. 1 pkt 1, 2 i 4 i ust. 2 u.p.p.p.

Ustawodawca w art. 11 u.p.p.p. sformułował wymagania, jakie obligatoryjnie należy spełnić, aby pełnić funkcję Generalnego Inspektora. Wymagania te mają gwarantować niezależność kandydata, a także jego kompetencje do realizowania zadań jednostki analityki finansowej. W komentowanym przepisie ustawodawca wskazał, że zaprzestanie spełniania niektórych warunków jest równoznaczne ze zmaterializowaniem się przesłanki odwołania Generalnego Inspektora. Do tych warunków zaliczamy zaprzestanie: 1) posiadania wyłącznie obywatelstwa polskiego; 2) korzystania z pełni praw publicznych; 3) spełniania warunku niebycia skazanym za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe; 4) nienależenia do partii politycznej.

Tym samym zaprzestanie spełniania choćby jednego z tych warunków jest przesłanką do odwołania Generalnego Inspektora.

¹⁸ Jak wskazuje się w doktrynie, mimo że wykładnia językowa art. 23 u.p.p.p. nie wskazuje na obowiązek osobistego uczestnictwa Generalnego Inspektora, należy się zgodzić z poglądem K. Krzykwy, że „taka interpretacja tego przepisu byłaby sprzeczna ze względów celowościowych, gdyż przewodniczącym i wiceprzewodniczącym KBF są Generalny Inspektor i kierownik komórki Generalnego Inspektora, czyli osoby, które posiadają największą wiedzę i doświadczenie w dziedzinie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, więc to oni powinni osobiście uczestniczyć w posiedzeniach Komitetu” – K. Krzykwa [w:] *Ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy...*, red. M. Dyl, M. Królikowski.