

# **ORGAN JST JAKO JEDNOSTKA WSPÓŁPRACUJĄCA NA GRUNCIE USTAWY O PRZECIWDZIAŁANIU PRANIU PIENIĘDZY I FINANSOWANIU TERRORYZMU, TEORIA A PRAKTYKA**

*dr Paulina Ledwoń*

## **Wprowadzenie**

W 2018 r. weszła w życie nowa ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu<sup>[1]</sup> (dalej: AML). Ustawa ta jest znacznie obszerniejsza od poprzedniej rodzimej regulacji w tym zakresie i choć podmiotami, na których ciąży główny ciężar obowiązków związanych z zapobieganiem nadużyciom są przede wszystkim nadal szeroko rozumiane instytucje, zwane w AML instytucjami obowiązanymi, to przepisy AML nakładają również obowiązki na wiele innych podmiotów, m.in. na JST. Obowiązki te można podzielić na obowiązki dotyczące wszystkich organów JST jako jednostek współpracujących oraz na szczególne obowiązki starosty (prezydenta miasta na prawach powiatu) związane z nadzorem i kontrolą tych fundacji i stowarzyszeń, które posiadają status instytucji obowiązanym. Ponadto do obowiązków, które w różny sposób pośrednio dotyczą JST należy choćby dokonanie wpisu do powstałego na podstawie AML Centralnego Rejestru Beneficjentów Rzeczywistych, do którego wpisywać się muszą co do zasady wszystkie spółki, w tym te z udziałem JST, zaś od 2021 r. także fundacje oraz stowarzyszenia.

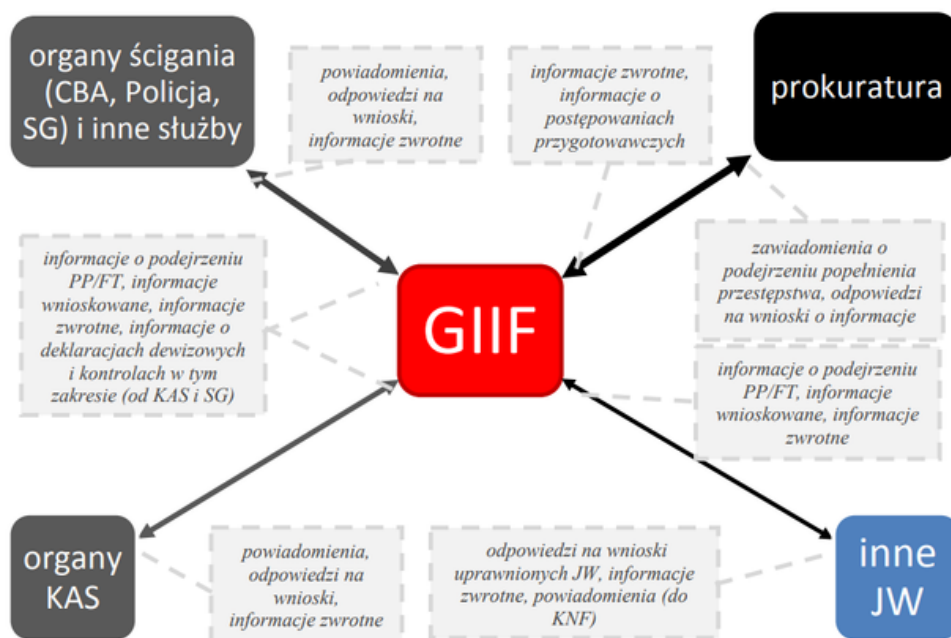
Problemy, jakie napotykają JST w ramach wdrożenia przepisów AML to przede wszystkim brak specjalistycznej wiedzy i szkoleń wskazujących, jakie treści i informacje mogą wchodzić w zakres raportowania do Generalnego Inspektora Informacji Finansowej (dalej: GIIF). AML, jako wysoko specjalistyczna ustawa, zawiera bowiem wiele sformułowań typowych dla branży finansowej, jej nomenklatura jest trudna do interpretacji dla wielu pracowników JST, którzy nie znają schematów stosowanych przez przestępców i używanych jako narzędzia prania pieniędzy czy finansowania terroryzmu. Już zresztą same definicje pojęcia prania pieniędzy czy przestępstwa o charakterze terrorystycznym wywodzą się wprost z nauki prawa karnego, nie z prawa administracyjnego.

[1] Ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, z dnia 1 marca 2018 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 723), tj. z dnia 24 lutego 2022 r. (Dz.U. z 2022 r. poz. 593).

Stąd często, nawet kiedy JST przyjmuje i wdraża do stosowania instrukcję na wypadek podejrzenia popełnienia tych nadużyć, w praktyce pracownik nie wie do końca jakie faktyczne sytuacje mogą nieść za sobą obowiązek zawiadomienia GIIF. Osoby zaangażowane w wykonywanie instrukcji nie mają wiedzy o tym, jakie są przykłady nietypowych transakcji i jakie zachowania powinny wzbudzić ich podejrzenia. Nie do końca intuicyjne jest też dla pracowników JST rozróżnienie obowiązków instytucji obowiązanych od roli jednostek współpracujących. Szereg trudności napotykają ponadto starostwa pragnące efektywnie realizować nadzór i kontrolę nad NGO w zakresie AML.

Ramowy schemat funkcjonowania i przepływu informacji w polskim systemie AML prezentuje poniższa grafika. Organy JST, obok organów administracji rządowej oraz innych państwowych jednostek organizacyjnych, a także NBP, KNF i NIK, zgodnie z definicją zawartą w art. 2 ust. 2 pkt 8 AML stanowią tzw. jednostki współpracujące. Najczęściej bowiem ich współpraca polega na współdziałaniu z GIIF. Organy JST prezentują się na poniższym schemacie jako „inne JW”.

Rysunek nr 1 – Schemat przepływu informacji pomiędzy GIIF a jednostkami współpracującymi



Źródło: Sprawozdanie GIIF z realizacji ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu w 2021 roku

Zgodnie z uzasadnieniem AML, celem nowej ustawy było m.in. dostosowanie regulacji z zakresu przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu do wymogów wynikających ze znowelizowanych zaleceń organizacji międzynarodowych, a także usprawnienie współpracy pomiędzy jednostkami analityki finansowej państw członkowskich.

## 2. Instrukcja postępowania na wypadek sytuacji podejrzenia popełnienia przestępstwa prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu

Do kluczowych zadań jednostek współpracujących należy przygotowanie i wdrożenie instrukcji postępowania na wypadek sytuacji podejrzenia popełnienia przestępstwa prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu. Obowiązek ten wynika z art. 83 ust. 1 AML. Organy JST powiadamiają GIIF o podejrzeniu popełnienia przestępstwa prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu. Przekazanie powiadomienia powinno następować niezwłocznie, tj. w najkrótszym możliwym terminie.

Ustawodawca w AML zrezygnował ze wskazania wyraźnego maksymalnego terminu na przekazanie powiadomienia, co można uznać za niedopatrzenie i co spotyka się z krytyką[2]. Z tym poglądem należy się zgodzić, bowiem to właśnie szybkość w sprawach związanych z transferowaniem środków majątkowych jest najcenniejsza dla wykrycia i ukarania sprawców. Zgodnie z art. 83 ust. 2 AML powiadomienie pochodzące z jednostki współpracującej powinno zawierać w szczególności:

- 1) posiadane dane, o których mowa w art. 36 ust. 1 AML, osób fizycznych, osób prawnych lub jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, pozostających w związku z okolicznościami mogącymi wskazywać na podejrzenie popełnienia przestępstwa prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, które jednoznacznie identyfikują daną osobę fizyczną lub prawną,
- 2) opis zaistniałych okoliczności,
- 3) uzasadnienie przekazania powiadomienia.

Przedstawiony katalog, z uwagi na użycie sformułowania „w szczególności”, ma oczywiście charakter katalogu otwartego. Nie wylicza enumeratywnie, które informacje mają podlegać przekazaniu do GIIF przez jednostkę współpracującą. Praktyka pokazuje, że występują trudności we wskazaniu, na co powinni zwracać szczególną uwagę pracownicy. Niezbędne jest tu pozyskanie dodatkowej wiedzy, aby poprawnie diagnozować, jakie transakcje są nietypowe, jakie czynności np. podejmowane przez uczestników postępowania o udzielenie zamówienia publicznego powinny wzbudzić podejrzenie pracownika, jak przebiegają przykładowe mechanizmy zmierzające do realizacji znamion przestępstwa prania pieniędzy, jak interpretować chęć dokonywania zapłaty znacznych kwot w gotówce, czy też proceder sztucznego rozdrabniania należnych płatności.

Sama ustawa AML jest też dość lakoniczna w zakresie zawartości samej instrukcji. O ile procedury dla instytucji obowiązanych są szczegółowo omówione w ustawie, o tyle opis instrukcji dla jednostki współpracującej mieści się w jednym przepisie. Stąd wiedza o sygnałach wskazujących na ryzyko nadużycia czerpana jest z odpowiednio stosowanych wskazówek dedykowanych dla instytucji obowiązanych oraz aktualnych komunikatów GIIF, jak np. komunikat nr 23[3], w którym GIIF w oparciu o dokumenty organizacji międzynarodowych wskazuje aktualne zagrożenia, które mogą wiązać się z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu. Sygnalizowane jest m.in. to, że przestępcy próbują czerpać zyski z pandemii poprzez zbieranie funduszy na fałszywe organizacje charytatywne, oszustwa powiązane z sektorem medycznym czy sprzedaż online podrobionych leków i materiałów medycznych, takich jak zestawy testowe i sprzęt ochrony osobistej. Przestępcy udają także funkcjonariuszy policji czy służby zdrowia, aby zainstalować złośliwe oprogramowanie na komputerach osobistych lub urządzeniach mobilnych, wykorzystując obawy społeczeństwa, podszywając się pod różnego rodzaju urzędy administracji publicznej, dostawców energii czy inne podmioty lub instytucje. Osoby prawne podejmują również szereg działań w celu pozyskania środków, przewidzianych rzekomo na pomoc finansową dla firm i przedsiębiorstw. Scenariusze ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu zawarte są też w aneksach do krajowej oceny ryzyka[4]. Wreszcie, wiedzę o obszarach ryzyka czerpać można z publikacji wydawanych na podstawie art. 132 ust. 2 AML. W myśl przywołanego przepisu GIIF opracowuje i udostępnia, w terminie do dnia 15 listopada każdego roku, informacje o obszarach i sektorach szczególnie narażonych na ryzyko prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu.

[2] Kapica Wojciech (red.), Przeciwdziałanie praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Komentarz, SIP LEX, wyd. 2020, komentarz do art. 83 AML.

[3] Komunikat nr 23 Generalnego Inspektora Informacji Finansowej w związku z zagrożeniami w obszarze prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, powiązanymi z rozprzestrzenianiem się COVID-19.

[4] Aneks nr 2 i aneks nr 3 do krajowej oceny ryzyka prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu.

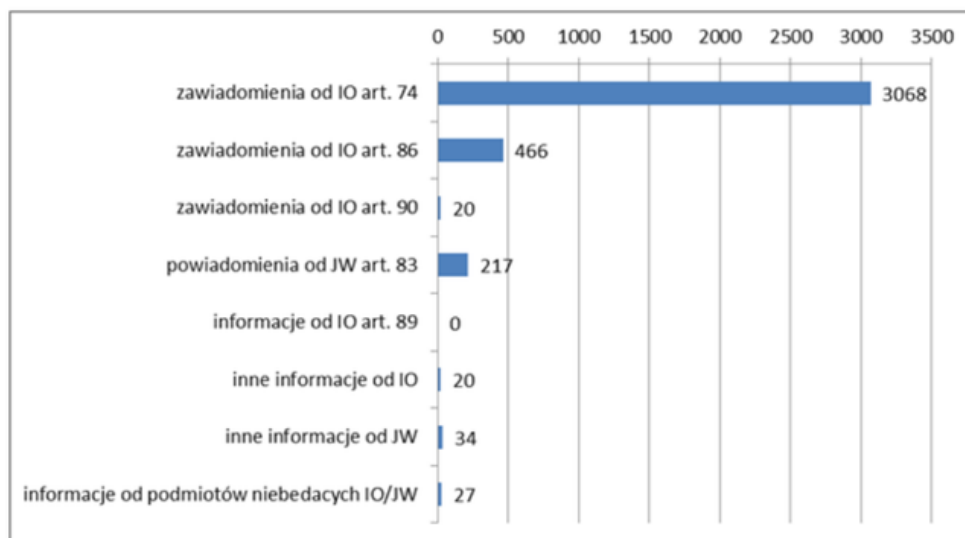
W praktyce przyjmowane instrukcje przewidują też powołanie w jednostce tzw. koordynatora, odpowiedzialnego za przeprowadzanie szkoleń, wykonywanie i dokumentowanie obowiązków określonych w AML, choć warto podkreślić, że sama ustawa nie wprowadza obowiązku wyznaczenia takiej osoby. Realizacja zadań koordynatora w praktyce wymaga też jego odpowiedniego przeszkolenia i współpracy z pracownikami urzędu oraz kierownikami jednostek organizacyjnych, bowiem to szeregowi pracownicy identyfikują sytuacje wskazujące na możliwość popełnienia przestępstwa. Dlatego też wskazany jest także ich udział w stosownych szkoleniach. Tym bardziej, że praktyka pokazuje trudności w identyfikacji znamion wskazujących na możliwość popełnienia przestępstwa prania pieniędzy czy finansowania terroryzmu.

Zgodnie z informacjami zawartymi w sprawozdaniu za 2021 r., GIIF prowadził już w ramach swojej właściwości sprawy z udziałem JST. W sprawozdaniu za 2021 r. opisano szczegółowo jedną z przykładowych spraw, w której dwie JST dokonały przelewów na rachunek prowadzony na rzecz spółki z o. o. wskazując w tytułach transakcji, iż przelewy dotyczą lokat terminowych zawartych zgodnie z umową. Osoby dokonujące przelewów w imieniu JST były przekonane, że wpłata dokonywana jest na rachunek, którego posiadaczem jest JST (wpłata na rachunek własny) w celu założenia lokaty. Z obiema JST kontaktowała się osoba podająca się za pracownika banku oferując zawarcie umowy lokaty. Osoba ta wskazała również rachunek, na który należy przelać środki. Z informacji posiadanych przez GIIF wynika, że w przypadku co najmniej jednej JST osoba podająca się za pracownika banku pozorowała czynności dotyczące założenia lokaty w taki sposób, aby nie wzbudzić podejrzeń pracownika jednostki. Realizowała to m.in. poprzez wskazywanie w wiadomości e-mail informacji o prowadzonych negocjacjach co do wysokości oprocentowania lokaty, przekazanie umowy na rzekome założenie lokaty czy wnioskowanie do JST o przedstawienie dokumentów m.in. dotyczących reprezentowania jednostki. W rzeczywistości rachunek ten był prowadzony nie na rzecz JST, a na rzecz spółki z o. o. Środki, które zasiliły rachunek prowadzony na rzecz spółki z o. o., (których źródłem pochodzenia były przelewy od JST), zostały następnie w części przetransferowane na zagraniczne rachunki bankowe oraz na rzecz osoby fizycznej na rachunek prowadzony w polskim banku. Środki z rachunku prowadzonego na rzecz osoby fizycznej zostały częściowo wypłacone w gotówce, jednak znaczna ich część została przetransferowana na rzecz kolejnej spółki z o. o. oraz spółki zagranicznej posiadającej rachunek bankowy w Polsce. W dalszej kolejności ww. spółki dokonały transferów na rzecz kolejnej osoby fizycznej, która to wytransferowała środki za pośrednictwem podmiotu świadczącego usługi płatnicze na giełdę kryptowalut. W przedmiotowej sprawie GIIF złożył zawiadomienie do właściwej prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa prania pieniędzy z wykorzystaniem rachunków prowadzonych na rzecz spółek oraz osób fizycznych zaangażowanych w proceder.[5]

Zawiadomienia do GIIF w większości pochodzą od instytucji obowiązanych, co ilustruje poniższa grafika. Jednym z powodów tej sytuacji jest na pewno fakt, że instytucje obowiązane, z uwagi na nakładane już przez GIIF milionowe kary za niestosowanie ustawy, czują większą presję zgłaszania potencjalnych naruszeń i edukowanie pracowników, do czego wprost zobowiązuje ich AML.

[5] Sprawozdanie Generalnego Inspektora Informacji Finansowej z realizacji ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu w 2021 roku, str. 55-60.

Rysunek nr 2 – Typy zawiadomień opisowych (SAR) w 2021 r.



Źródło: Sprawozdanie GIIF z realizacji ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu w 2021 roku

Warto zauważyć, że w poprzedniej ustawie z 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu również istniał wymóg dotyczący opracowania instrukcji. Natomiast trzeba podkreślić, że po wejściu w życie nowej regulacji jednostka powinna przyjąć nową instrukcję, bowiem uchylenie aktu prawnego, na podstawie którego został wydany akt wykonawczy powoduje utratę mocy aktu wykonawczego. Stanowi o tym § 32 ust. 1 rozporządzenia w sprawie techniki prawodawczej<sup>[6]</sup> i choć przepisy szczególne mogą wprowadzać tu oczywiście wyjątki, zachowujące moc obowiązywania konkretnego aktu, to jednak w AML nie ma przepisu utrzymującego w mocy dotychczasowe instrukcje. Należy mieć to na uwadze tym bardziej, że nowa regulacja różni się od swojej poprzedniczki, pod rządami poprzedniej ustawy. Podstawę prawną do wdrożenia instrukcji stanowił jej art. 15a, który miał inne brzmienie niż obecny art. 83 AML. Do nowych obowiązków JST zaliczyć należy też przekazywanie GIIF informacji lub dokumentów mogących mieć wpływ na krajową ocenę ryzyka czy raportowanie o wykonaniu strategii (o ile strategia zawiera zalecenia dla danej jednostki).

Wskazane nowe obowiązki JST powinny znaleźć odzwierciedlenie w nowej instrukcji wprowadzanej w drodze zarządzenia organu wykonawczego. W praktyce na jej tle powstają też problemy, w jakiej formie powinna zostać przyjęta instrukcja w powiecie. Pojawiają się instrukcje przyjmowane w formie uchwały zarządu powiatu, jak również w postaci zarządzenia starosty. Instrukcja stanowi procedurę postępowania skierowaną do pracowników jednostki, zatem nie powinna być ustanawiana w formie uchwały organu stanowiącego danej JST (adresatami nie są mieszkańcy). Zatem w przypadku gminy należy uznać, że taką instrukcję powinien przyjmować wójt w postaci zarządzenia. Pewne wątpliwości może budzić jednak forma przyjęcia instrukcji w powiecie, gdzie organ wykonawczy jest kolegialny.

<sup>1</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” Dz.U.2016.0.283 t.j

### 3.Strategia przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu

Kolejne obowiązki jednostek współpracujących są związane ze strategią przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowania terroryzmu, zawierającą plan działań mających na celu ograniczenie ryzyka związanego z praniem pieniędzy oraz finansowaniem terroryzmu. Projekt strategii opracowywany przez GIIF, na podstawie krajowej oceny ryzyka, jest przedkładany do rozpatrzenia przez Radę Ministrów, która przyjmuje ją w drodze uchwały. Zgodnie z brzmieniem art. 32 ust. 3 AML jednostki współpracujące przekazują do GIIF informacje o:

- 1) sposobie wykorzystania zaleceń zawartych w strategii – w przypadku jednostek współpracujących innych niż organy administracji rządowej,
- 2) podjętych działaniach wynikających z zaleceń zawartych w strategii – w przypadku organów administracji rządowej  
– co najmniej raz na 6 miesięcy od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski”.

11 maja 2021 r. została opublikowana Uchwała nr 50 Rady Ministrów z 19 kwietnia 2021 r. w sprawie przyjęcia strategii przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu[7]. Weszła ona w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia. W związku z powyższym, wiele JST stanęło przed dylematem, czy i jakie działania powinny zgłosić do GIIF. Powyższy obowiązek ma bowiem do nich teoretycznie zastosowanie. Jako jednostki współpracujące przekazują do GIIF informacje o sposobie wykorzystania zaleceń zawartych w strategii (art. ust. 3 pkt 1 ustawy), ponieważ mieszczą się w kategorii jednostek współpracujących innych niż organy administracji rządowej.

Jednakże w związku z treścią punktów 51, 58 oraz 59 strategii, działanie określone w ramach każdego z zawartych w Planie działań strategii priorytetów jest równoznaczne z zaleceniem, o którym mowa w art. 32 ust. 3 ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Określone w strategii zalecenia (działania) dotyczą tylko organów wymienionych w tabeli nr 5 strategii, odpowiednio wskazanych w planie działań strategii. JST nie są tam wymienione, więc wydaje się, że na podstawie aktualnej strategii nie muszą informować o jej wykonaniu.

Kolejna wątpliwość pojawiła się na gruncie brzmienia pkt. 61 strategii gdzie wskazano, że „W terminie miesiąca od dnia zakończenia każdego roku kalendarzowego jednostki współpracujące przekazują do GIIF informację o wynikach oceny swoich zasobów kadrowych i finansowych przeznaczonych dla przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu”. Zatem zgodnie z literalnym brzmieniem tego fragmentu strategii obowiązek teoretycznie dotyczyłby także wszystkich organów jednostek samorządu terytorialnego, nie zawęży on bowiem swojego zastosowania tylko do organów i jednostek wskazanych w podrozdziale 3.2 strategii (organy i jednostki odpowiedzialne za realizację poszczególnych działań)[8]. Jednak zarówno dalsza analiza strategii, jak i pojawiające się informacje wskazywały, że w Rekomendacji (podrozdział 3.3 strategii) zawarto wytyczne, by tylko jednostki współpracujące, sprawujące nadzór nad instytucjami obowiązanyymi (tj. te, o których mowa w art. 130 ust. 2 AML) periodycznie przeprowadzały ocenę swoich zasobów kadrowych i finansowych pod kątem ich adekwatności do zakresu ich obowiązków.

[7] Uchwała nr 50 rady ministrów z dnia 19 kwietnia 2021 r. w sprawie przyjęcia strategii przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, MP 2021 poz. 435.

[8] Istotne dla samorządów terminy wynikające z ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy, K. Liszka-Michałka, <https://wartowiedziec.pl/serwis-glowny/aktualnosci/62029-istotne-dla-samorzadow-terminy-wynikajace-z-ustawy-o-przeciwdzialaniu-praniu-pieniedzy>, dostęp z dnia 7 czerwca 2022 r.

Podobne wnioski można wysnuć na podstawie lektury tekstu nowelizacji AML z 30 marca 2021 r. [9] która poprzez zmianę art. 14 ust. 2 pkt 16) 14 AML wprowadziła wyraźny obowiązek ustawowy w zakresie przekazywania danych na temat zasobów ludzkich i finansowych tylko dla podmiotów, o których mowa w art. 130 ust. 2 AML – a zatem, spośród JST, nałożyła go tylko na starostwa jako podmioty, które wraz z GIIF sprawują kontrolę nad instytucjami obowiązanyymi.

#### **4. Krajowa Ocena Ryzyka i wymiana informacji z GIIF**

W ramach krajowej oceny ryzyka, zgodnie z art. 26 AML, JST jako jednostki współpracujące, zostały zobowiązane do przekazywania GIIF, z własnej inicjatywy lub na jego żądanie, dokumentów mogących mieć wpływ na krajową ocenę ryzyka prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu. GIIF jest zobowiązany do weryfikowania aktualności krajowej oceny ryzyka i aktualizowania jej nie rzadziej niż co dwa lata. W realizacji tego obowiązku istotne znaczenie mogą mieć zatem informacje przekazane przez JST.

Dodatkowo, oprócz udostępniania posiadanych informacji, GIIF może pozyskiwać dodatkowe informacje (np. od instytucji obowiązanych czy jednostek współpracujących) w celu przekazania ich zagranicznej jednostce analityki finansowej. Organy JST w granicach swoich ustawowych kompetencji, na wniosek GIIF przekazują lub udostępniają posiadane informacje lub dokumenty. We wniosku GIIF może wskazać termin oraz formę ich przekazania lub udostępnienia. W celu przekazania lub udostępnienia ww. informacji lub dokumentów GIIF może też zawrzeć porozumienie z jednostką współpracującą, określające warunki techniczne przekazania lub udostępnienia informacji lub dokumentów (art. 82 ust. 2 AML). Zważywszy na możliwość przekazania danych wrażliwych, wskazana jest ostrożność w procesie ich przekazywania, tak aby zachować integralność i bezpieczeństwo przekazywanych informacji.

Współpraca organów JST z GIIF może również dotyczyć konieczności przekazania dokumentów sądom i prokuratorom na potrzeby postępowania karnego, gdy żądane informacje nie znajdują się w posiadaniu GIIF. Na podstawie art. 101 ust. 2 AML jednostki współpracujące, ich pracownicy i funkcjonariusze mogą wymieniać informacje o przekazaniu lub pozyskaniu informacji w trybie przewidzianym w ustawie, gdy jest to konieczne do zapewnienia prawidłowości realizowanych przez nich zadań.

Z powyższego wyliczenia obowiązków organów JST wynika, że o ile współpraca z Generalnym Inspektorem, polegająca na przekazywaniu informacji nie jest zupełnie nowym zjawiskiem, to w nowej ustawie pojawiają się dotychczas nieobecne wyzwania. Przykładowo nową kwestią jest współpraca przy tworzeniu krajowej oceny ryzyka oraz strategii przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

#### **5. Kontrola stowarzyszeń i fundacji – ustawowy wymóg posiadania przez starostwa przeszkolonych zasobów kadrowych**

Szczególna sytuacja starostw na tle innych JST związana jest z kontrolą fundacji i stowarzyszeń. Co do zasady to GIIF sprawuje kontrolę wykonywaną przez instytucje obowiązane obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, jednak na podstawie art. 130 ust. 2 AML kontrola może być wykonywana również przez:

- 1) wojewodów lub starostów – w odniesieniu do stowarzyszeń oraz
- 2) ministrów lub starostów – w odniesieniu do fundacji.

[9] Ustawa o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu oraz niektórych innych ustaw z dnia 30 marca 2021 r. (dz.u. z 2021 r. poz. 815).

Na podstawie dodanego w 2021 r. art. 130 ust. 3 AML w podmiotach, o których mowa w ust. 1 i 2, a zatem w starostwie, zadania związane bezpośrednio ze sprawowaniem nadzoru lub kontroli mogą być powierzone wyłącznie osobie, która posiada niezbędną wiedzę i kwalifikacje wymagane na stanowisku związanym ze sprawowaniem nadzoru lub kontroli oraz daje rękojmię należytego wykonywania powierzonych obowiązków. Na podstawie nowego brzmienia art. 14 ust. 4 AML starostwa, w zakresie swoich właściwości przekazują GIIF posiadane informacje, o których mowa w ust. 2 pkt 1 i 16, w terminie miesiąca od zakończenia roku, za który są przekazywane informacje. Takie sprawozdanie zawiera w szczególności informacje o:

- poszczególnych kategoriach instytucji obowiązanych i znaczeniu gospodarczym sektorów rynku, do których należą, według stanu na dzień 31 grudnia roku, za który jest składane sprawozdanie; (...)

- działalności starostwa w zakresie zadań związanych z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, w szczególności z uwzględnieniem danych na temat zasobów ludzkich i finansowych zaangażowanych w realizację tych zadań.

Pierwszym rokiem kalendarzowym, za który starostwa przekazują do GIIF posiadane informacje, o których mowa w art. 14 ust. 2 pkt 16 AML w brzmieniu nadanym nowelizacją, jest rok 2021. Na stronie GIIF w celu ułatwienia prac przy przekazywaniu przez podmioty, o których mowa w art. 130 ust. 2 AML, posiadanych informacji, zamieszczono propozycję wzoru przedmiotowej informacji do ewentualnego wykorzystania przez podmioty zobowiązane do jej przekazania[10].

Zatem pierwszym wymogiem stawianym osobie, której organ może powierzyć wykonywanie zadań bezpośrednio związanych ze sprawowaniem nadzoru i kontroli w obszarze AML w starostwie jest posiadanie niezbędnej wiedzy i kwalifikacji, wymaganych na stanowisku związanym ze sprawowaniem nadzoru lub kontroli. Interpretacja tego wymogu nakazuje trafnie przyjąć, że osoba ta powinna co najmniej ukończyć szkolenie z zakresu przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowania terroryzmu oraz wykonywania zadań nadzorczo-kontrolnych i posiadać zaświadczenie dokumentujące uzyskanie wiedzy i kwalifikacji w tym obszarze. Analizując ten wymóg należy też zwrócić uwagę na:

1) brak odniesienia do kwestii doświadczenia bądź praktyki w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Sam wymóg posiadania wiedzy lub kwalifikacji w obszarze nadzoru i kontroli nie niesie za sobą konieczności posiadania doświadczenia czy też praktyki w obszarze nadzoru i kontroli wykonywania obowiązków wynikających z AML;

2) brak określenia szczegółowych wymogów dotyczących sposobu udokumentowania posiadania wiedzy i kwalifikacji w omawianym obszarze – z AML nie wynika, kto może pełnić rolę podmiotu szkolącego lub certyfikującego; brak takiej regulacji prowadzi zatem do wniosku, że posiadanie niezbędnych kwalifikacji i wiedzy może być dokumentowane szeroko, tj. zarówno dyplomem ukończenia studiów podyplomowych, jak również samym zaświadczeniem wydanym przez podmioty, które posiadają udokumentowaną wiedzę i kwalifikacje w tym obszarze[11].

W konsekwencji należy uznać, że cykliczne przeszkolenie pracowników i możliwość udokumentowania zaświadczeniem lub certyfikatem udziału w takiej formie podnoszenia kwalifikacji będzie wystarczające i wskazane dla realizacji ustawowego wymogu.

Drugi wymóg odnosi się do kwestii rękojmi należytego wykonywania powierzonych obowiązków. Pojęcie rękojmi w kontekście omawianej regulacji można zasadnie łączyć ze sferą etyczną. Oznacza to, że osoba, o której mowa w art. 130 ust. 3 AML nie powinna być karana za czyny ścigane z oskarżenia publicznego, a także powinna charakteryzować się postawą umożliwiającą wykonywanie obowiązków zgodnie z przyjętymi standardami stawianymi przed funkcjonariuszami publicznymi[12].

[10] Komunikat nr 34 w sprawie obowiązku informacyjnego do sprawozdania GIIF dla premiera, wynikającego z treści art. 14 ust. 4 ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

[11] Ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Komentarz, red. dr hab. Marcin Dyl, dr hab. Michał Królikowski, SIP Legalis, 2021, komentarz do art. 130.

[12] Tamże.



Zgodnie ze sprawozdaniem GIIF za 2021 r. według informacji uzyskanych w trybie art. 14 ust. 4 AML od starostów, wojewodów i ministrów zidentyfikowano łącznie (wg stanu na 31 grudnia 2021 r.) 18 instytucji obowiązanych. Wśród nadzorowanych przez ww. organy instytucji obowiązanych 9 z nich stanowiły stowarzyszenia, a 9 fundacje. Na podstawie przestanych informacji 92% starostów oceniło posiadane zasoby ludzkie i finansowe jako wystarczające do realizacji zadań z zakresu przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, natomiast 8% posiadane zasoby ludzkie i finansowe oceniło jako niewystarczające. W zdecydowanej większości starostw zadaniami związanymi z realizacją zadań z zakresu przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu zajmował się jeden bądź dwóch pracowników, a koszty tych działań to koszty wynagrodzenia pracownika oraz koszty wysyłki pocztowej i zużycia materiałów papierniczych. W zależności od ujęcia w regulaminie pracy zadań pracownika w konkretnym starostwie koszty te były oceniane na poziomie od kilkuset złotych do 10 000 zł w skali roku. W znaczącej większości starostw przeprowadzono w 2021 r. jedno lub dwa szkolenia z zakresu przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu.

Należy wskazać, że w obliczu omawianej wyżej nowelizacji starostwa powinny zwrócić baczniejszą uwagę na wymóg związany z cyklicznym przeszkalaniem pracowników odpowiedzialnych za obszar AML.

Na podstawie art. 25a ust. 2 ustawy Prawo o stowarzyszeniach oraz art. 14a ust. 2 ustawy o fundacjach do kontroli nad fundacjami i stowarzyszeniami stosuje się odpowiednio przepisy rozdziału 12 AML. W praktyce jednak kontrolowanie tych organizacji na poziomie AML nastrocza wielu trudności. Zarówno wystąpienia pokontrolne NIK, jak i same starostwa wskazują, że nie mają faktycznych możliwości efektywnego weryfikowania działalności fundacji czy stowarzyszeń, które często nie są responsywne. Część z nich figuruje w KRS tylko formalnie, a faktycznie nie prowadzi żadnej działalności, w związku z czym powinna de facto zostać zlikwidowana i wykreślona z rejestru. Powstaje szereg pytań o to, jak w praktyce realizować efektywną kontrolę, aby JST nie ponosiła kosztów związanych z funkcjonowaniem takich „martwych” podmiotów i jak skutecznie eliminować je z obrotu prawnego? Uwzględniając te problemy, w strategii przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu zasadnie uznano, że jednym z kluczowych priorytetów na 2022 rok będzie dokonanie przeglądu i zaproponowanie ewentualnych zmian przepisów prawnych dotyczących stowarzyszeń i fundacji, umożliwiających właściwym organom realne działania nadzorcze nad nimi. Jest to tym bardziej istotne, że sektor organizacji non-profit jest narażony na nadużycia. Informacja o obszarach i sektorach szczególnie narażonych na ryzyko prania pieniędzy czy finansowania terroryzmu przekazywana przez GIIF starostwom wskazuje, że w sektorze NGO pojawiają się różne ryzyka, związane z funkcjonowaniem organizacji m.in. prowadzących pomoc humanitarną na obszarach działania organizacji ekstremistycznych i terrorystycznych. Kolejne ryzyka to np. prowadzenie działalności na zasadzie biura wirtualnego, liczne źródła pozyskiwania funduszy, wykorzystywanie sposobów gromadzenia środków pieniężnych ułatwiających ukrycie źródeł ich pochodzenia i tożsamości rzeczywistych darczyńców (np. zbiórek publicznych, aukcji charytatywnych), wykorzystywanie nowych narzędzi technologicznych, brak ogólnodostępnych informacji czy krótki okres funkcjonowania. Jednak przepisy prawne nie przewidują uprawnień dla ww. organów do weryfikacji sprawozdań czy dokumentów księgowych lub finansowych stowarzyszeń i fundacji w celu rozpoznania, które z nich są instytucjami obowiązanych. Przynależność fundacji i stowarzyszeń do grona instytucji obowiązanych jest uzależniona od spełnienia warunku przyjęcia lub dokonania płatności w gotówce o wartości równej lub przekraczającej równowartość 10 000 EUR. Powoduje to problemy z identyfikacją podmiotów, które powinny spełniać obowiązki związane z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. W związku z powyższym, należy spodziewać się poszerzenia uprawnień do weryfikacji tych podmiotów jako instytucji obowiązanych. Strategia stanowi jednocześnie, że realizacja jej zadań powinna mieć priorytetowy charakter w kontekście zabezpieczenia interesów ekonomicznych oraz bezpieczeństwa państwa.

## Zakończenie

Jak wskazują powyższe rozważania, regulacje AML są nieustannie rozwijane i nowelizowane. Nie jest to z pewnością akt „martwy” i sporadycznie stosowany w praktyce. Wymaga tego oczywiście specyfika regulacji stojąca nieustannie w obliczu nowych wyzwań związanych z przestępczością finansową. Na jej podstawie cyklicznie publikowanych jest szereg dokumentów istotnych dla prawidłowej realizacji obowiązków. Nie są to tylko rozporządzenia wykonawcze, ale także krajowa ocena ryzyka i strategia przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowania terroryzmu zawierająca plan działań – przypisanych m.in. jednostkom współpracującym – mających na celu ograniczenie ryzyka związanego z praniem pieniędzy oraz finansowaniem terroryzmu. Wreszcie GILF publikuje co roku sprawozdania z realizacji swoich zadań, a na bieżąco publikowane są na jego stronie internetowej komunikaty związane z aktualnymi wytycznymi skierowanymi do instytucji obowiązyanych i jednostek współpracujących.

W kontekście ostatnich zmian w odniesieniu do JST, pozytywnie należy ocenić wprowadzenie wymogu raportowania przez starostwa o posiadanych zasobach kadrowych i finansowych, przeznaczonych dla przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Należałoby się zastanowić, czy analogiczny wymóg posiadania wiedzy i kwalifikacji dla pracowników (np. poprzez cykliczne szkolenia), powinien zostać wprowadzony w pozostałych JST. Być może zwiększyłoby to świadomość zagrożeń, jakie niesie ze sobą przestępczość finansowa. Warto wprowadzić rozwiązanie wzorowane na wytycznych CBA w zakresie zagrożeń korupcyjnych, zgodnie z którymi „Wszystkie szkolenia o charakterze antykorupcyjnym, które wprowadza urząd, powinny mieć możliwie praktyczne zastosowanie, np. w części mogą przyjmować formę warsztatową. Powinny być obowiązkowe i cykliczne (powtarzane co najmniej co dwa lata dla każdego z pracowników).”[13] Niewątpliwie ostatnie lata, rozwój swobód gospodarczych i prymatu postulatów gospodarki wolnorynkowej przyniosły również nieunikniony i niekwestionowany wzrost nowych zagrożeń w obszarze przestępczości finansowej.

[13] Wytyczne antykorupcyjne dla administracji publicznej w zakresie jednolitych rozwiązań instytucjonalnych oraz zasad postępowania dla urzędników i osób należących do grupy PTEF, wyd. CBA, 2020, str. 11, źródło: [https://cba.gov.pl/ftp/dokumenty\\_pdf/Wytyczne.pdf](https://cba.gov.pl/ftp/dokumenty_pdf/Wytyczne.pdf)

## O AUTORZE

**dr Paulina Ledwoń** - doktor nauk prawnych, radca prawny, adiunkt w Instytucie Prawa Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Absolwentka Wydziału Prawa i Administracji UJ. Właścicielka kancelarii prawnej, w ramach praktyki zawodowej od 10 lat zajmuje się świadczeniem kompleksowej obsługi prawnej dla sektora NGO, podmiotów publicznych i prywatnych, zagadnieniami mobbingu i dyskryminacji, doradztwem w zakresie tworzenia kompleksowych rozwiązań chroniących sygnalistów, przygotowaniem dedykowanych ocen ryzyka, przeciwdziałaniem praniu pieniędzy oraz procedurami antykorupcyjnymi, autorka wielu publikacji z zakresu prawa gospodarczego, cywilnego oraz compliance zarówno w języku polskim, jak i angielskim. Ukończyła z wyróżnieniem kurs organizowany przez GILF w zakresie zasad przeciwdziałania praniu pieniędzy i terroryzmu. Wykłada na Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie.

*Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.*

.....  
Warszawa, sierpień 2022

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego  
ul. Żurawia 43, 00-680 Warszawa

[www.frdl.org.pl](http://www.frdl.org.pl)