

Księgowi a przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu

ARTUR KOŁACZEK¹

Wstęp

W czasie walki ze zorganizowaną przestępczością, na początku XX wieku, zauważono, że przeciwdziałanie przestępczości jest o wiele bardziej skuteczne, gdy możliwe jest wykrywanie i śledzenie powiązań finansowych przestępców. Pozwala to na uzyskiwanie informacji na temat związków między podejrzanymi podmiotami, a także sposobu przemieszczania wartości majątkowych pochodzących z nielegalnej działalności oraz miejsca ich ukrycia. Dzięki temu możliwa jest również konfiskata korzyści majątkowych uzyskanych z przestępstwa.

Początkowo pojęcie prania pieniędzy (będące dosłownym tłumaczeniem angielskiego terminu „money laundering”) pojmowano bardzo wąsko. Pierwotnie odnosiło się ono do inwestowania środków pieniężnych pochodzących z działań przestępczych w działalność gospodarczą (m.in. w pralnię) w celu legalnego korzystania z nich. Obecne definicje „prania pieniędzy” obejmują szeroki katalog czynności związanych z przenoszeniem posiadania lub własności wartości majątkowych pochodzących z przestępstwa, w tym także pomocnictwo, usiłowanie jego popełnienia oraz podżeganie do niego. W art. 9 ust. 1 Konwencji Rady Europy z 16.05.2005 r. o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa oraz o finansowaniu terroryzmu określono pranie pieniędzy jako **świadome** działanie mające na celu:

- zamianę lub przekazanie mienia w celu zatajenia lub ukrycia jego nielegalnego pochodzenia lub udzielenia pomocy osobie, która uczestniczy w popełnieniu przestępstwa bazowego², dla umożliwienia jej uniknięcia prawnych konsekwencji swego czynu;

¹ Zastępca dyrektora Departamentu Informacji Finansowej Ministerstwa Finansów; artykuł udostępniony nieodpłatnie redakcji pisma stowarzyszenia księgowych w Polsce „rachunkowość” nr 10 z października 2009 r.

² Przez przestępstwo bazowe lub pierwotne (angielskie „predicate offence”) rozumie się czyn karalny generujący korzyści finansowe, które następnie są „prane” – patrz też: art. 1 lit e *Konwencji Rady Europy z 16.05..2005 r. o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa oraz o finansowaniu terroryzmu*.

- zatajenie lub ukrycie prawdziwej natury mienia pochodzącego z przestępstwa, źródła jego pochodzenia, miejsca położenia, rozporządzania nim, przemieszczania, własności lub praw do takiego mienia;
- nabycie, posiadanie lub korzystanie z mienia pochodzącego z przestępstwa;
- współudział w popełnieniu któregośkolwiek z wymienionych czynów, pomocnictwo, podżeganie, ułatwianie oraz doradzanie przy jego popełnieniu.

Pierwsze polskie przepisy prawne traktujące o zwalczaniu prania pieniędzy pojawiły się w końcu XX wieku. W zarządzeniu nr 16/92 Prezesa Narodowego Banku Polskiego z 1.10.1992 r. w sprawie zasad postępowania banków w razie ujawnienia okoliczności wskazujących na lokowanie w banku środków pieniężnych lub innych wartości majątkowych pochodzących lub mających związek z przestępstwem oraz przy dokonywaniu wpłat gotówkowych przekraczających określoną kwotę (Dz. Urz. NBP nr 9, poz. 20) odniesiono się do zjawiska prania pieniędzy w instytucjach szczególnego rodzaju, jakimi są banki.

Definicję przestępstwa prania pieniędzy i sankcje za jego popełnianie określono po raz pierwszy w polskim prawie w ustawie z 12.10.1994 r. o ochronie obrotu gospodarczego i zmianie niektórych przepisów prawa karnego (Dz. U. nr 126, poz. 615). Odnosząc się do możliwych przestępstw bazowych dla prania pieniędzy wskazano wówczas wąski katalog czynów zabronionych związanych z przestępczością zorganizowaną. Podobnie postąpiono opisując pranie pieniędzy w pierwszym brzmieniu art. 299 ustawy z 6.06.1997 r. Kodeks karny (Dz. U. nr 88, poz. 553, ze zm.)³.

Obecnie obowiązujące przepisy określają szczegółowo czym jest pranie pieniędzy i jakie są sankcje za popełnienie tego przestępstwa. Definicja prania pieniędzy zawarta w ustawie z 16.11.2000 r. o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu (Dz. U. nr z 2003 r., nr 153, poz. 1505, ze zm.- dalej ustawa z 16.11.2000 lub ustawa)⁴ jest podobna do sformułowań konwencji Rady Europy. **Jako podstawowe czynności zabronione w ramach przestępstwa prania pieniędzy wskazano:**

³ Szerzej na temat ewolucji przepisów karnych dotyczących prania pieniędzy w: „Przeciwdziałanie praniu pieniędzy. Poradnik dla instytucji obowiązanych i jednostek współpracujących”, wyd. II, Ministerstwo Finansów – Generalny Inspektor Informacji Finansowej, s. 48-53.

⁴ Nowelizacja ustawy zmieniła jej nazwę na ustawę z 16.11.2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

- zamianę wartości majątkowych,
- ich przekazanie,
- nabycie,
- objęcie w posiadanie,
- używanie.

Działania te powiązane z pięcioma fundamentalnymi regułami:

1. Przedmiotem działań są lub mają być wartości majątkowe, pochodzące „z działalności o charakterze przestępczym lub z udziału w takiej działalności”.

2. Sprawca posiada świadomość nielegalnego pochodzenia tych wartości majątkowych.

3. Celem działań jest ukrycie lub zatajenie bezprawnego pochodzenia wartości majątkowych lub ich charakteru, a także ich źródła, miejsca przechowywania, rozporządzania, faktu ich przemieszczania.

4. Do działań podejmowanych w tym celu zalicza się współdziałania, usiłowania ich popełnienia, pomocnictwa lub podżegania do nich.

5. Przestępstwo bazowe do prania może być popełnione zarówno na terytorium Polski, jak i poza nim.

Pojęcie „wartości majątkowe” użyte w definicji obejmuje środki płatnicze, instrumenty finansowe, papiery wartościowe⁵, wartości dewizowe, prawa majątkowe lub inne do mienia ruchomego lub nieruchomości, o których jest mowa w treści art. 299 Kodeksu karnego⁶. W tym przepisie przewidującym kary za pranie pieniędzy odniesiono się do otwartego katalogu działań, których

⁵ Zgodnie z definicją zawartą w art.2 ust 1 ustawy z 29.07.2005 r. o obrocie instrumentami finansowym (Dz. U. nr 183, poz. 1538, ze zm.), do instrumentów finansowych zalicza się również papiery wartościowe, a także niektóre inne prawa majątkowe. Zatem można mówić o pewnego rodzaju wyodrębnieniu w celu zwrócenia uwagi na te konkretne wartości majątkowe w aspekcie prania pieniędzy.

⁶ Podobnie zdefiniowano wartości majątkowe w art. 2 pkt 3 ustawy z 16.11.2000 r. o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu (Dz. U. nr z 2003 r., nr 153, poz. 1505, ze zm.).

celem jest „udaremnić lub znacznie utrudnić stwierdzenie ich (tj. wartości majątkowych) przestępnego pochodzenia lub miejsca umieszczenia, ich wykrycie, zajęcie albo orzeczenie przepadku”. Jednocześnie jasno wskazano, że pracownicy instytucji wskazanych w art. 2 pkt 1 [ustawy z 16.11.2000 r.](#) wspomagający pranie pieniędzy podlegają sankcjom karnym.

Od początku XXI wieku przeciwdziałanie praniu pieniędzy jest ściśle związane ze zwalczaniem finansowania terroryzmu. Głównym impulsem, który spowodował zwrócenie uwagi na to powiązanie, były wydarzenia z 11 września 2001 r. w USA. Ten związek wywodzono przede wszystkim z dwóch rodzajów podobieństw między oboma przestępstwami:

- działalność terrorystyczna jest często finansowana z zysków osiągniętych z nielegalnej działalności,
- używanie tych samych lub podobnych metod postępowania (w tym sposobów przekazu środków pieniężnych) przy finansowaniu terroryzmu, jak i praniu pieniędzy.

Terroryzmowi poświęcono liczne rozprawy naukowe, które jednak wskazują na trudności jego jasnego zdefiniowania. Głównym problemem jest fakt, że terroryzm jest powszechnie utożsamiany z używanym środkiem, tj. przemocą stosowaną na relatywnie dużą skalę. Z tego też powodu często jest on postrzegany wyłącznie jako swoista metoda działania, a nie odrębne, kompleksowe zjawisko polityczne⁷. Zasadniczo można wyróżnić pewne części wspólne, występujące w większości definicji terroryzmu:

- sprawcy aktów terrorystycznych: ekstremiści,
- stosowana przez nich metoda: przemoc lub groźba jej użycia,
- odbiorca aktów terrorystycznych: społeczeństwo lub jego część, organy władzy danego kraju/krajów, instytucje i organizacje międzynarodowe,
- cel pośredni sprawców: zastraszenie odbiorcy,
- cel główny sprawców: uzyskanie ustępstw politycznych.

⁷ D. Szlachter, *Walka z terroryzmem w Unii Europejskiej – nowy impuls*, Warszawa 2007 r., Wyd. Adam Marszałek, s. 22.

O wiele mniej trudności sprawia zdefiniowanie finansowania terroryzmu. W zasadzie większość definicji przypomina tę, którą użyto w dyrektywie 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 (Dz. Urz. UE L 309 z 25.11.2005):

„Finansowanie terroryzmu oznacza bezpośrednie lub pośrednie dostarczanie lub gromadzenie funduszy wszelkimi sposobami, z zamiarem ich użycia lub ze świadomością, że mają zostać użyte, w całości lub w części, w celu popełnienia któregośkolwiek z przestępstw określonych w art. 1–4 decyzji ramowej Rady 2002/475/WSiSW z 13.06.2002 r. w sprawie zwalczania terroryzmu”.

Podobnie też finansowanie terroryzmu definiuje nowo wprowadzany do Kodeksu karnego art. 165a⁸. Zgodnie z nim, za **przestępstwo finansowania terroryzmu należy uznać gromadzenie, przekazywanie lub oferowanie wartości majątkowych** (środków płatniczych, instrumentów finansowych, wartości dewizowych, praw majątkowych lub innego mienia ruchomego lub nieruchomości) **w celu sfinansowania przestępstwa o charakterze terrorystycznym**⁹. Do świadomości popełnianego przestępstwa odnosi się natomiast art. 30 [kk](#).

Nowelizacja ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy

Pierwotnie ustawa z 16.11.2000 r. dotyczyła jedynie przeciwdziałania praniu pieniędzy. Większość jej przepisów weszła w życie w 2001 r. Powołano wówczas Generalnego Inspektora Informacji Finansowej (dalej GIIF) oraz wyodrębniono w strukturze Ministerstwa Finansów komórkę do pomocy GIIF przy realizacji jego zadań. Od 23.06.2001 r., instytucje obowiązane (tj. instytucje zobowiązane do przestrzegania przepisów ustawy) zaczęły przekazywać do GIIF m.in. informacje o transakcjach ogólnie nazywanych podejrzanymi, tj. wskazanymi w art. 8 ust 3, art. 16 ust 1 oraz art. 17 ustawy. Od 1.07.2004 r. instytucje obowiązane zaczęły również przysyłać do GIIF informacje o tzw. transakcjach ponadprogowych, to jest takich, których równowartość przekracza 15 tys. EUR. W okresie 2002-2009 kilkakrotnie nowelizowano ustawę, m.in. uzupełniając ją w 2002 r. o przepisy

⁸ Art. 165 a jest wprowadzany do *kk. ustawą z 25.06.2009 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu oraz o zmianie niektórych innych ustaw*.

⁹ Przestępstwo o charakterze terrorystycznym określa art. 115 § 20 *kk*.

odnoszące się do przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu (uzupełniono wówczas jej nazwę o słowa „(...) oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu”).

W dniu 9.07.2009 r. prezydent podpisał ustawę z 25.06.2009 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Ma ona przede wszystkim na celu wdrożenie do polskiego prawa przepisów unijnych w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu:

- 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 (Dz. Urz. UE L 309 z 25.11.2005);

- dyrektywy Komisji 2006/70/WE ustanawiającej środki wykonawcze do dyrektywy 2005/60/WE w odniesieniu do definicji osoby zajmującej eksponowane stanowisko polityczne, jak również w odniesieniu do technicznych kryteriów stosowania uproszczonych zasad należytej staranności wobec klienta oraz wyłączenia z uwagi na działalność finansową prowadzoną w sposób sporadyczny lub w bardzo ograniczonym zakresie (Dz. Urz. UE L 214/29 z 4.08.2006 r.).

Ponadto, nowelizacja ustawy dostosowuje przepisy do rekomendacji Specjalnej Grupy ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy i Finansowaniu Terroryzmu (Financial Action Task Force - FATF)¹⁰, a także ma ułatwić efektywne przeciwdziałanie wskazywanym przestępstwom (m.in. przez uszczegółowienie niektórych procedur postępowania oraz rozszerzenie katalogu definicji używanych pojęć).

Zasadnicze zmiany ustawy polegają na:

- rozszerzeniu katalogu instytucji obowiązanych; m.in. o instytucje finansowe oferujące usługi przekazów środków pieniężnych, podmioty

¹⁰ FATF został utworzony w 1989 r. podczas szczytu G-7 w Paryżu. Jego główna działalność polega na analizie i ocenie zagrożeń związanych z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu. Do tej pory wydał w tym zakresie 40 zaleceń zwykłych (dot. przeciwdziałania praniu pieniędzy) oraz 9 specjalnych (dot. zwalczania finansowania terroryzmu).

prowadzące działalność w zakresie usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych, stowarzyszenia posiadające osobowość prawną, przedsiębiorców przyjmujący płatności za towary w gotówce o wartości 15 tys. EUR lub wyższej,

- wskazaniu podstawowych reguł stosowania wewnętrznych procedur przez instytucję obowiązane oraz przeprowadzona przez nie analiz ryzyka,
- uszczegółowieniu zakresu zadań GIIF oraz informacji zawieranych w rocznym sprawozdaniu z jego działalności,
- uściśleniu obowiązków instytucji obowiązanych dotyczących raportowania do GIIF informacji o transakcjach,
- uzupełnieniu zasad kooperacji GIIF z jednostkami współpracującymi¹¹,
- wprowadzeniu do stosowania przez instytucje obowiązane tzw. „środków bezpieczeństwa finansowego” (po angielsku „customer due diligence” – CDD), opartych na ocenie ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, obejmujących przede wszystkim zasady identyfikacji oraz weryfikacji klientów,
- zmianie procedury wstrzymywania transakcji i blokowania rachunków (m.in. przez wydłużenie do 72 godzin okresu, na jaki GIIF może żądać wstrzymania transakcji lub blokady rachunku),
- wprowadzeniu „szczególnych środki ograniczających przeciwko osobom, grupom i podmiotom (tj. zamrożeń wartości majątkowych podmiotów objętych unijnymi lub krajowymi sankcjami finansowymi, zwłaszcza w związku z przeciwdziałaniem terroryzmowi i jego finansowaniu),
- wskazaniu zasad przekazywania informacji zwrotnej przez GIIF do instytucji obowiązanych,

¹¹ Przez jednostki współpracujące rozumie się „organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz inne państwowe jednostki organizacyjne, a także Narodowy Bank Polski, Komisję Nadzoru Bankowego i Najwyższą Izbę Kontroli”.

- określeniu kar pieniężnych nakładanych na instytucje obowiązane za nieprzestrzeganie obowiązków wynikających z ustawy oraz rozporządzenia nr 1781/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 15.11.2006 r. w sprawie informacji o zleceńodawcach, które towarzyszą przekazom pieniężnym.

W wyniku nowelizacji pośród instytucji obowiązanych – obok m.in. **biegłych rewidentów**, doradców podatkowych – znajdują się podmioty zajmujące się usługowym prowadzeniem ksiąg rachunkowych. Mając na uwadze art. 76a ust 3 ustawy *z dnia 29.09.1994 r. o rachunkowości* (Dz. U. z 2002 r. nr 76, poz. 694, ze zm.), do tej kategorii instytucji obowiązanych wchodzi zarówno księgowi – osoby fizyczne prowadzące działalność polegającą na usługowym prowadzeniu ksiąg rachunkowych na podstawie posiadanych uprawnień, jak i podmioty gospodarcze (spółki cywilne, spółki prawa handlowego), oferujące takie usługi, które zatrudniają pracowników posiadających odpowiednie uprawnienia do usługowego prowadzenia ksiąg.

Zmiana ta wynikała m.in. z zaleceń Moneyval-u¹², zawartych w raporcie dotyczącym ewaluacji polskiego systemu przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu przeprowadzonej w 2006 r., a nawiązujących do rekomendacji FATF. Zgodnie z nimi księgowi, jako należący do jednej z kategorii tzw. desygnowanych firm i zawodów niefinansowych (po angielsku: Designated Non-Financial Businesses and Professions – DNFBP), powinni także być aktywnym elementem systemu przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu¹³.

W swoich publikacjach FATF podkreśla m.in., że księgowi są podstawowymi doradcami, przede wszystkim małych firm czy osób fizycznych, szukających porad przy prowadzeniu działalności gospodarczej. Czynności przez nich wykonywane mogą często przynosić korzyść m.in. podmiotom zaangażowanym w pranie pieniędzy¹⁴.

¹² Komitet Ekspertów ds. Oceny Środków Zapobiegania Praniu Pieniędzy i Finansowaniu Terroryzmu (the Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism – MONEYVAL) istnieje od 1997 r. przy Radzie Europy. Posiada status członka stowarzyszonego FATF.

¹³ W tym zakresie do DNFBP odniesiono się w rekomendacjach nr 12, 16, 24 i 25 dotyczących m. in. CDD, raportowania transakcji podejrzanych oraz monitoringu ich działań na ww. polu.

¹⁴ RBA guidance for accountants, wyd. FATF, 17 czerwca 2008 r., s. 4 (vide: www.fatf-gafi.org).

Obowiązki oraz uprawnienia podmiotów zajmujących się usługowym prowadzeniem ksiąg rachunkowych w dziedzinie przeciwdziałania praniu pieniędzy

Znowelizowana ustawa nakłada na instytucje obowiązane szereg obowiązków w dziedzinie przeciwdziałania praniu pieniędzy. Można je ogólnie podzielić:

1. Wypracowanie wewnętrznych zasad postępowania procedur w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.
2. Stosowanie „środków bezpieczeństwa finansowego” i analiza ryzyka.
3. Analiza i rejestracja transakcji.
4. Przekazywanie informacji do GIIF.
5. Wstrzymywanie transakcji i blokowanie rachunków na żądanie GIIF.
6. Zamrażanie wartości majątkowych na podstawie krajowych i unijnych przepisów.

Z tych sześciu kategorii obowiązków, podmiotów zajmujących się usługowym prowadzeniem ksiąg rachunkowych (podobnie jak i biegłych rewidentów), dotyczą bezpośrednio pierwsza, druga¹⁵, trzecia i czwarta. Dlatego dalej pomija się omawianie kategorii piątej i szóstej.

Wewnętrzne procedury

Obowiązkiem każdej instytucji obowiązanej jest posiadanie wewnętrznej procedury, która – zgodnie z art. 10a ust 2 ustawy - powinna zawierać przede wszystkim określenie sposobu:

- rejestracji transakcji,
- analizy i oceny ryzyka,

¹⁵ Część przepisów ustawy związanych ze stosowaniem środków bezpieczeństwa finansowego odnosi się wyłącznie do instytucji kredytowych i finansowych i nie wiąże się z działalnością podmiotów zajmujących się usługowym prowadzeniem ksiąg rachunkowych..

- przekazywania informacji o transakcjach GIIF,
- a także (o ile te obowiązki jej dotyczą):
- wykonywania środków bezpieczeństwa finansowego,

Instytucja obowiązana powinna w procedurze zawrzeć także zasady postępowania służące identyfikacji osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne (w skrócie PEP-y od angielskiego określenia „Politically Exposed Persons”), zdefiniowanych w art. 2 pkt 1f ustawy.

PEP-ami są osoby mające miejsce zamieszkania poza terytorium Polski, które spełniają jeden z poniższych warunków:

a) zajmują wysokie stanowiska publiczne lub też je zajmowali w ciągu ostatnich 12 miesięcy, przy czym do wysokich stanowisk politycznych zalicza: *„szefów państw, szefów rządów, ministrów, wiceministrów lub zastępców ministrów, członków parlamentu, sędziów sądów najwyższych, trybunałów konstytucyjnych oraz innych organów sądowych, których orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu, członków trybunałów obrachunkowych, członków zarządów banków centralnych, ambasadorów, chargés d'affairs oraz wyższych oficerów sił zbrojnych, członków organów zarządzających lub nadzorczych przedsiębiorstw państwowych”*,

b) są związani z osobami wymienionymi w punkcie a) więzami małżeństwa lub konkubinatu, albo pokrewieństwa (tj. rodzice i dzieci tych osób) względnie innymi (tj. małżonkowie i konkubenci rodziców oraz dzieci tych osób),

c) współpracują z osobami z punktu a) zawodowo lub na arenie gospodarczej, względnie wraz z tymi osobami posiadają współwłasność podmiotów prawnych (np. spółek prawa handlowego) lub też są „uprawnionymi do majątku podmiotów prawa, jeżeli zostały one założone na rzecz tych osób” (przez co można rozumieć przede wszystkim zarządzanie aktywami należącymi do osób wskazanych w punkcie a).

Z wypracowaniem procedur wewnętrznych wiąże się wskazanie w instytucjach obowiązanych osób odpowiedzialnych za wykonywanie obowiązków określonych w ustawie oraz zapewnienie udziału pracowników instytucji obowiązanych w szkoleniach dotyczących wykonywania powinności polegających na przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu

terroryzmu. W przypadku jednoosobowych instytucji obowiązanych, np. księgowych działających jako osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą, jest oczywiste, kto odpowiada za realizację powinności ustawowych i nie ma potrzeby odnoszenia się do pierwszego z wymienionych obowiązków (wskazuje na to jasno art. 10b ust. 2 ustawy).

Środki bezpieczeństwa finansowego i analiza ryzyka

Wykonywanie środków bezpieczeństwa finansowego (omówionych szczegółowo w art. 8b-9k ustawy), polega w głównej mierze na identyfikacji klienta, jej weryfikacji oraz pozyskiwaniu informacji na temat zamierzonego celu zawierania przez klienta relacji z instytucją obowiązaną (tzw. stosunków gospodarczych) oraz ich charakteru. Instytucja obowiązana jest też zobligowana do obserwowania tych relacji w celu weryfikacji swojej wiedzy o kliencie (zwłaszcza aby się upewnić, że transakcje przeprowadzane przez niego są zgodne z profilem jego działalności). Dodatkowo, istotna jest identyfikacja beneficjenta rzeczywistego, tj. – mówiąc ogólnie - osoby fizycznej lub grupy osób fizycznych kontrolujących klienta.

W przypadku podmiotów zajmujących się usługowym prowadzeniem ksiąg rachunkowych, środki bezpieczeństwa finansowego powinny być stosowane wobec klientów, z którymi zawierane są umowy na dostarczenie usług w zakresie rachunkowości i dokumentacji podatkowej, o których jest mowa w art. 4 ust. 3 pkt 2-6 i w art. 76a ust. 2 ustawy o rachunkowości.

Odpowiednio do definicji (art. 2 pkt 1a ustawy), za beneficjenta rzeczywistego należy uznać osobę fizyczną lub osoby fizyczne, które spełniają jeden z poniższych warunków:

- „są właścicielami osoby prawnej lub sprawują kontrolę nad klientem albo mają wpływ na osobę fizyczną, w imieniu której przeprowadzana jest transakcja lub prowadzona jest działalność”,
- „są udziałowcami lub akcjonariuszami lub posiadają prawo głosu na zgromadzeniu wspólników w wysokości powyżej 25% w tej osobie prawnej, w

tym za pomocą pakietów akcji na okaziciela” (pod uwagę nie są brane spółki, „których papiery wartościowe są w obrocie zorganizowanym podlegających lub stosujących przepisy prawa Unii Europejskiej w zakresie ujawniania informacji, a także podmioty świadczące usługi finansowe na terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej albo państwa równoważnego”),

- „sprawują kontrolę nad co najmniej 25% majątku – w przypadku podmiotów, którym powierzono administrowanie wartościami majątkowymi oraz rozdzielanie takich wartości, z wyjątkiem podmiotów wykonujących czynności, o których mowa w art. 69 ust. 2 pkt 4 ustawy z 29.07.2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi”.

Instytucja obowiązana stosuje środki bezpieczeństwa finansowego w pierwszej kolejności:

- przy zawieraniu umowy z klientem (przy czym identyfikacja klienta i weryfikacja jego danych oraz podjęcie starań o ustalenie beneficjenta rzeczywistego powinny nastąpić jeszcze przed podpisaniem umowy¹⁶),

- przy przeprowadzaniu transakcji, o wartości przekraczającej 15 tys. EUR, bez względu na to czy transakcja jest przeprowadzana jako pojedyncza operacja czy kilka operacji, których okoliczności wskazują, że są one ze sobą powiązane,

- gdy istnieje podejrzenie prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu;
- gdy zachodzi wątpliwość co do danych uzyskanych w trakcie identyfikacji (zarówno dotyczących klienta, jak i innych stron realizowanych transakcji).

¹⁶ Istnieją możliwości odstąpienia od tej reguły przewidziane w art. 9a ust. 2 ustawy. Czynności: identyfikacja klienta, weryfikacja jego danych oraz próba ustalenia beneficjenta rzeczywistego, mogą zostać zakończone po nawiązaniu stosunków gospodarczych z klientem (m.in. po podpisaniu z nim umowy), o ile „jest to konieczne dla zapewnienia dalszego prowadzenia działalności gospodarczej” lub gdy – na podstawie oceny ryzyka – stwierdzono, że ryzyko prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu jest niewielkie.

W ustawie wskazano kilka reguł określających przypadki, gdy powinny być stosowane wzmożone środki bezpieczeństwa finansowego, a także kiedy może być brane pod uwagę ich uproszczenie.

Bardziej restrykcyjne środki bezpieczeństwa finansowego instytucja obowiązana stosuje, gdy klient:

- nie jest obecny osobiście przy identyfikacji,
- jest PEP-em (w celu stwierdzenia, czy klient jest PEP-em, czy nie, instytucja obowiązana może przyjąć oświadczenie od klienta w tej kwestii - art. 9e ust. 5 ustawy).

Wzmożone środki bezpieczeństwa finansowego stosuje się ponadto, gdy instytucja obowiązana stwierdzi na podstawie swej oceny, że w danym przypadku ma do czynienia z wyższym ryzykiem prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu (art. 9e ust. 1 ustawy).

Uproszczone środki bezpieczeństwa finansowego – odpowiednio do przepisu art. 9d ust. 1 pkt 1 i 2 lit a) ustawy – przewidują możliwość odstąpienia od identyfikacji klienta i jej weryfikacji, a także pozyskiwania informacji na temat zamierzonego celu zawierania przez klienta relacji z instytucją obowiązaną (tzw. stosunków gospodarczych) oraz ich charakteru, gdy klient jest:

- podmiotem świadczącym usługi finansowe (tj. instytucją finansową lub kredytową), mającym siedzibę w jednym z krajów UE albo państwa równoważnego¹⁷,
- jednym z organów administracji rządowej lub organów samorządu terytorialnego albo organów egzekucyjnych.

¹⁷ Państwem równoważnym jest kraj niebędący członkiem UE, w którym przepisy dotyczące przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu są zgodne z przepisami unijnymi (zgodnie art.2 pkt 11 ustawy). Jedną z delegacji ustawowych przewiduje wydanie rozporządzenia wskazującego listę takich państw.

Ograniczenie stosowania środków bezpieczeństwa możliwe jest też w przypadku spółek, których papiery wartościowe dopuszczone są do publicznego obrotu na rynku regulowanym w jednym z krajów UE lub w państwie równoważnym (art. 9d ust. 2 ustawy).

Analiza i rejestracja transakcji

Następna grupa obowiązków wiążąca się bezpośrednio z poprzednią kategorią powinności, to wyodrębnianie transakcji, o których jest mowa w ustawie, i ich rejestracja w rejestrze transakcji.

Instytucje obowiązane są zobligowane do rejestracji dwóch typów transakcji:

- ponadprogowych to jest takich, których równowartość przekracza 15 tys. EUR, bez względu na to, czy są one przeprowadzone za pomocą jednej operacji, czy też większej ich liczby, o ile istnieje ściśle powiązanie między nimi (art. 8 ust. 1 ustawy),
- wątpliwych lub podejrzanych, których okoliczności wskazują, że mogą one mieć związek z praniem pieniędzy lub finansowaniem terroryzmu (art. 8 ust 3 ustawy) - na potrzeby artykułu będą one dalej nazywane transakcjami wątpliwymi dla odróżnienia od transakcji, o których jest mowa w art. 16 i 17 ustawy.

Wymienione transakcje rejestruje „instytucja obowiązana przeprowadzająca transakcję”, tj. instytucja bezpośrednio je realizująca na podstawie zlecenia lub dyspozycji klienta (art. 2 ust. 1e ustawy). Będą to najczęściej instytucje kredytowe i finansowe. Jednak w przypadku transakcji wątpliwych, powinny one być również rejestrowane przez inne instytucje obowiązane, które nie są bezpośrednio zaangażowane w ich realizację (nie wykonują zleceń lub dyspozycji klienta), o ile posiadają – lub powinny posiadać przy zachowaniu należytej staranności – wiedzę o takich transakcjach w *związku z wykonaniem umowy z klientem* (art. 8 ust 3a ustawy). Przez wykonywanie umowy z klientem rozumie się zaś m. in. usługowe prowadzenie ksiąg rachunkowych.

Zatem księgowi biur rachunkowych, jak i biegli rewidenci, jako instytucje obowiązane, które z założenia nie wykonują żadnych zleceń czy dyspozycji do realizacji transakcji przekazanych przez klienta, będą obarczeni głównie obowiązkiem rejestracji

transakcji wątpliwych, ujawnionych w wyniku przeprowadzanej analizy. Podstawą tej analizy transakcji powiązanej z oceną istnienia ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu powinny być ogólne kryteria wskazane w art. 10a ust. 3 ustawy:

1. Ekonomiczne.

Porównuje się charakter transakcji z rodzajem i celem działalności prowadzonej przez klienta i wyodrębnia transakcje dokonywane bez uzasadnienia ekonomicznego (dotyczy to zwłaszcza transakcji gotówkowych czy przelewów do lub z zagranicy). M.in. zwraca się uwagę na takie okoliczności, jak:

- powiązania kapitałowe, organizacyjne i personalne stron transakcji/kontrahentów,
- sprzedaż aktywów w najmniej korzystnym okresie, jeżeli chodzi o wysokość ich oprocentowania czy cenę rynkową (o ile klient nie ma problemów z płynnością),
- import towarów po zawyżonych cenach w stosunku do cen ich odpowiedników,
- transakcje kupna/sprzedaży np. nieruchomości po zawyżonych lub zaniżonych cenach,
- ustanowienie wielu pełnomocnictw dla osób niebędących współwłaścicielami lub też osób niewchodzących w skład władz spółki.

2. Geograficzne.

Przy wyodrębnianiu transakcji wątpliwych/podejrzanych bierze się pod uwagę miejsce siedziby, zamieszkania, obywatelstwo lub kierunek przepływów wartości majątkowych, zwracając m.in. uwagę na:

- „raje podatkowe”¹⁸,
- kraje lub regiony, na terenie których organizacje terrorystyczne są stale aktywne (np. niektóre kraje Bliskiego i Środkowego Wschodu),
- kraje znane z nielegalnej produkcji narkotyków, np. kraje Ameryki Południowej, kraje azjatyckie z tzw. „złotego trójkąta” i „złotego półksiężyca” (Birma, Laos, Tajlandia, Afganistan, Pakistan, Iran),
- kraje tranzytowe, przez które następuje przemyt narkotyków, np. Turcja, kraje bałkańskie.

3. Behawioralne.

To kryterium dotyczy nietypowego dla danej sytuacji zachowania klienta (np. właściciela firmy) i może wiązać się pośrednio z podejmowaniem na pierwszy rzut oka decyzji niemających uzasadnienia ekonomicznego.

4. Przedmiotowe.

Czy klient lub jego kontrahent prowadzi działalność w branży, zaliczanej do działalności gospodarczej podatnej na ryzyko prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu¹⁹, np. zajmuje się obrotem złomem, paliwami, usługami doradczymi (consultingowymi).

Podmioty zajmujące się usługowym prowadzeniem ksiąg rachunkowych powinny by brać pod uwagę także inne kryteria, m.in.:

- czy klient (względnie jego kontrahent – o ile będzie informacja o nim) nie jest podmiotem, na którego nałożono sankcje finansowe w związku z podejrzeniem o terroryzm lub jego wspomaganie,

¹⁸ Pomocą jest tu wykaz państw i terytoriów zależnych zawarty w rozporządzeniach Ministra Finansów z 16.05.2005 r. w sprawie określenia krajów i terytoriów stosujących szkodliwą konkurencję podatkową dla celów podatku dochodowego:

- od osób prawnych (Dz. U. nr 94, poz.791, ze zm.) i
- od osób fizycznych (Dz. U. nr 94, poz.790 , ze zm.)

¹⁹ Takich rodzaje działalności są wskazywane m.in. w sprawozdaniach GIIF z działalności za poszczególne lata publikowane na stronie internetowej Ministerstwa Finansów w zakładce jemu poświęconej (m.in. w przypadku ryzyka prania pieniędzy - obrót paliwami, złomem).

- częsty brak kontaktu z klientem,
- niemożność uzyskania informacji o właścicielach klienta – osoby prawnej,
- niewytłumaczalne zmiany własności klienta – osoby prawnej,
- częste, niewytłumaczalne zmiany nazwy, siedziby, formy prawnej klienta – osoby prawnej,
- osoby zarządzające firmą klienta – osobą prawną postępują według instrukcji otrzymanych od nieznanego podmiotu niezwiązanego bezpośrednio z klientem,
- klient niechętnie przekazuje jakiegokolwiek potrzebne informacje i dokumenty,
- wątpliwości co do rzetelności otrzymywanych od klienta danych i dokumentów.

Przy wyodrębnieniu podejrzanych transakcji można posłużyć się m.in. typologiami zawartymi w podręczniku wydanym przez GIIF²⁰.

Transakcje rejestrowane przez instytucję obowiązaną w rejestrze powinny zawierać:

- dane identyfikujące strony transakcji (wskazane w art. 9 ust. 1 i 2 ustawy),
- dane identyfikujące transakcję (rodzaj, data przeprowadzenia, kwota, waluta),
- numery rachunków bankowych wykorzystane do przeprowadzenia transakcji, o ile instytucja obowiązana posiada takie dane,
- uzasadnienie podejrzenia - w przypadku transakcji wątpliwych, a także miejsce, datę i sposób złożenia dyspozycji przeprowadzenia takiej transakcji.

Dodatkowo instytucja obowiązana powinna zapisać w rejestrze także inne posiadane przez nią dane o podmiotach zaangażowanych w transakcje, m.in. informacje o ich

²⁰ Przeciwdziałanie praniu pieniędzy. Poradnik dla instytucji obowiązanych i jednostek współpracujących, wyd. II, Ministerstwo Finansów – Generalny Inspektor Informacji Finansowej, s. 210-214 i 221-225.

rachunkach osobistych oraz związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą, niewykorzystanych w takiej transakcji (art. 12a ustawy).

Rejestr transakcji może być prowadzony w formie papierowej (w postaci zbroszowanych i kolejno ponumerowanych kart transakcji) lub elektronicznej. W tym drugim przypadku instytucja obowiązana powinna posiadać pisemną instrukcję obsługi aplikacji komputerowej, stosowanej do prowadzenia rejestru. Aplikacja ta nie może umożliwiać likwidacji lub zmiany raz wprowadzonych zapisów elektronicznych i powinna gwarantować poprawność układu danych przekazywanych GIIF. Sposób prowadzenia rejestru transakcji oraz przekazywania informacji do GIIF ustala rozporządzenie Ministra Finansów z 21.09.2001 r. w sprawie określenia wzoru rejestru transakcji, sposobu jego prowadzenia oraz trybu dostarczenia danych z rejestru Generalnemu Inspektorowi Informacji Finansowej (Dz. U. nr 113, poz. 1210, ze zm.)²¹.

Udokumentowane w postaci papierowej lub elektronicznej wyniki analizy transakcji powinny być przechowywane przez 5 lat, *licząc od pierwszego dnia roku następującego po roku, w którym zostały przeprowadzone*. Podobnie rejestr transakcji, jak i informacje o transakcjach, wymagają przechowywania przez okres pięcioletni (art. 8 ust. 4, 4a i 4b ustawy).

Przekazywanie informacji do GIIF

Zarejestrowane transakcje wątpliwe – zgodnie z art. 11 ustawy – wymagają przekazania do GIIF niezwłocznie. Do tego celu można wykorzystać bezpieczną stronę internetową GIIF, za pośrednictwem której można wypełnić stosowny formularz i przekazać go do organu informacji finansowej lub też przesłać tylko pliki z transakcjami. Aby tego dokonać należy jednak posiadać ważny podpis elektroniczny. Informacje przekazywane za pośrednictwem Internetu są odpowiednio zabezpieczone przed nieautoryzowanym dostępem. Wskazówki, jak przekazywać informacje, są dostępne na stronie internetowej Ministerstwa Finansów w zakładce GIIF oraz w podręczniku GIIF (s. 267-279.), o którym już była mowa.

²¹ Art. 22 ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu oraz o zmianie niektórych innych ustaw przewiduje, że w ciągu 12 miesięcy od publikacji tego aktu prawnego wejdzie w życie delegacja ustawowa upoważniająca do wydawania nowego rozporządzenia dotyczącego rejestracji transakcji i przekazywania informacji do GIIF

Oprócz transakcji, o których jest mowa w art. 8 ust. 3 ustawy, instytucje obowiązane, w tym podmioty zajmujące się usługowym prowadzeniem ksiąg rachunkowych, są również zobligowane do przesyłania następujących dodatkowych kategorii informacji (nie podlegają one ujęciu w rejestrze transakcji):

- danych o kliencie wraz z posiadanymi informacjami o planowanej przez niego transakcji (art. 8b ust. 5 ustawy),-gdy instytucja nie miała możliwości zastosowania środków bezpieczeństwa finansowego i nie przeprowadziła transakcji względnie nie podpisała umowy z klientem lub rozwiązała już podpisaną,

- o zleconych, lecz jeszcze niezrealizowanych transakcjach podejrzanych (art. 16 ustawy),

- o zleconych, lecz już przeprowadzonych transakcjach podejrzanych (art. 17 ustawy).

Pierwszy z tych obowiązków wiąże się ściśle ze stosowaniem środków bezpieczeństwa finansowego. Występuje on wtedy, gdy – przy zachowaniu należytej staranności – instytucja obowiązana nie jest w stanie np. dokonać pełnej identyfikacji klienta lub weryfikacji tej identyfikacji albo też pozyskać informacji o oczekiwaniach klienta w związku z nawiązaniem relacji z daną instytucją obowiązana.

Transakcje, o których jest mowa w drugim punkcie, dotyczą operacji finansowych mocno związanych z podejrzeniem popełnienia przestępstwa²². Informacje o tych transakcjach, instytucja obowiązana przekazuje – podobnie

²² Abstrahując od wymogów formalnych (np. rejestracji) oraz dokonania lub niedokonania transakcji, różnica pomiędzy tą kategorią transakcji (oraz transakcjami z art. 17 ustawy) a transakcjami wątpliwymi zasadza się przede wszystkim na mocy uzasadnienia podejrzenia. O ile w przypadku transakcji, o których jest mowa w art. 8 ust.3 ustawy, przede wszystkim brane są pod uwagę okoliczności towarzyszące transakcji i mówi się jedynie o możliwym związku z praniem pieniędzy bądź finansowaniem terroryzmu, o tyle w przypadku transakcji z art. 16 i 17 ustawy podejrzenie popełnienia przestępstwa powinno być mocno uzasadnione nie tylko na podstawie danych dotyczących transakcji lub ich okoliczności, lecz także posiadanymi informacjami o podmiotach w nich zaangażowanych.

jak dane o transakcjach wątpliwych – niezwłocznie, przy czym w zawiadomieniu zawiera wszystkie posiadane dane, o których była już mowa, a także informację o przewidywanym terminie realizacji transakcji oraz przesłanki przemawiające za wstrzymaniem transakcji lub blokadą rachunku, czyli uzasadnienie powziętego podejrzenia.

Biegli rewidenci i podmioty zajmujące się usługowym prowadzeniem ksiąg rachunkowych, podobnie jak i inne instytucje obowiązane nierealizujące transakcji na podstawie zlecenia lub dyspozycji klienta, mają obowiązek przekazywania do GIIF informacji o zleconej, lecz jeszcze niedokonanej transakcji podejrzanej realizowanej przez inną instytucję obowiązaną, o ile uzyskają wiedzę o takiej transakcji (zgodnie z art. 16 ust. 1a ustawy), np. w trakcie wykonywania usług z zakresu rachunkowości.

Jeżeli instytucja obowiązana nie może przekazać informacji o transakcji, o których mowa w art. 16 ustawy, przed jej realizacją, to jest ona zobligowana do jej przesłania natychmiast po dokonaniu, wskazując dodatkowo powody opóźnienia (art. 17 ustawy).

Instytucje obowiązane mogą też zostać zobligowane (na podstawie pisemnego żądania GIIF) do niezwłocznego przekazywania informacji dotyczących transakcji i podmiotów w nich zaangażowanych (art. 13a ustawy). Warto podkreślić, że ujawnianie GIIF informacji, z wyjątkiem tych, które stanowią tajemnicę państwową, nie jest ograniczone żadnymi przepisami (art. 29 ustawy). Z drugiej strony, instytucje obowiązane nie mogą informować osób nieuprawnionych, np. klientów czy inne podmioty, o przekazaniu stosownych informacji do GIIF (art. 34 ustawy).

Z udostępnianiem przez instytucje obowiązane informacji wiąże się jedno ważne ich uprawnienie. Otóż GIIF jest zobligowany do informowania instytucji obowiązanej o przekazanym do prokuratury zawiadomieniu o podejrzeniu

popęlnienia przestępstwa prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, o ile jego podstawą była otrzymana od niej informacja (art. 31 ust. 2 ustawy).

Sankcje administracyjne i karne

GIIF (podobnie jak wymienione w ustawie organy i instytucje, nadzorujące działalność niektórych kategorii instytucji obowiązanych) są uprawnione m.in. do kontroli wykonywania przez instytucje obowiązane nałożonym na nie obowiązków. W razie stwierdzenia, w ich wyniku nieprawidłowości, instytucja obowiązana musi się liczyć z sankcjami administracyjnymi (kary pieniężne) lub karnymi.

Np. kary pieniężne nakładane są m.in. w przypadku, gdy instytucja obowiązana nie dopełniła obowiązku (art. 34a ustawy):

- przeprowadzenia oceny ryzyka w celu zastosowania odpowiednich środków bezpieczeństwa finansowego,
- stosowania środków bezpieczeństwa finansowego,
- przechowywania przez wymagany okres udokumentowanych wyników analizy,
- wykonania w terminie wniosku lub zalecenia wydanego po przeprowadzonej kontroli przez GIIF lub inny uprawniony organ lub instytucję,
- zapewnienia udziału pracowników w szkoleniu dotyczącym przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu.

W przypadku pierwszych czterech naruszeń maksymalna kara wynosi 750 tys. złotych, a w razie stwierdzeniu niewypełnienia obowiązku szkoleniowego – 100 tys. złotych. Kary pieniężne nakłada w drodze decyzji GIIF. Przysługuje od nich odwołanie do ministra właściwego do spraw instytucji finansowych, tj. Ministra Finansów.

Podsumowanie

Znowelizowana ustawa nakłada co prawda na instytucje obowiązane sporo obowiązków, jednak nie należy zapominać o ich celu, jakim jest przeciwdziałanie przestępczości. System przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu składa się z wielu poziomów zabezpieczeń odpowiadających właściwości poszczególnych kategorii instytucji obowiązanych i jednostek współpracujących. GIIF jako jednostka analityki finansowej, tj. krajowe centrum zapobiegania tym przestępstwom, łączy je w jedną całość - gromadzi informacje, ocenia, porównuje, a wyniki analiz w postaci zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przekazuje do organów ścigania, które w ramach swoich możliwości dochodzeniowo-śledczych dokonują ostatecznej ich weryfikacji i wykorzystują do formułowania aktów oskarżeń.

W wyniku ostatniej nowelizacji tego aktu prawnego, podmioty zajmujące się usługowym prowadzeniem ksiąg rachunkowych staną się jednym z elementów systemu przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Choć – podobnie jak biegli rewidenci - będą zaliczane do tych kategorii instytucji obowiązanych, na których będzie spoczywać mniej powinności niż na innych instytucjach obowiązanych (m.in. nie będą rejestrować transakcji ponadprogowych), nie należy przywiązywać mniejszej wagi do ich roli w całym tym systemie. Ich informacje - bazujące m.in. na sprawozdaniach finansowych i dokumentach księgowych podmiotów gospodarczych - przekazywane do GIIF i podlegającej tam dalszej analizie i porównaniu z innymi danymi mogą być nadzwyczaj przydatne w weryfikowaniu i uzasadnianiu podejrzenia prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu.