

# **Ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Komentarz**

Przejdź do produktu na [ksiegarnia.beck.pl](https://ksiegarnia.beck.pl)

# Ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu<sup>1</sup>

z dnia 1 marca 2018 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 723)

Tekst jednolity z dnia 15 czerwca 2021 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 1132)

(zm.: Dz.U. 2019, poz. 1655; 2021, poz. 815, poz. 1163; Druk Nr 1277)

## Rozdział 1. Przepisy ogólne

**Literatura:** *B. Bieniek*, Pranie pieniędzy w prawie międzynarodowym, europejskim oraz polskim, Warszawa 2010; *T. Braun*, Unormowania compliance w korporacjach, Warszawa 2017; *K. Buczkowski, M. Wojtaszek*, Pranie pieniędzy, Warszawa 2001; *S. Ciarkowski*, Spółka jawna – powstanie, zarządzanie, przekształcanie. Komentarz, przykłady, wzory, Gdańsk 2007; *Ł. Cudny*, Ustanowienie zastawu na ogóle praw i obowiązków współnika spółki osobowej, PPH 2014, Nr 8; *P. Daniluk*, w: Kodeks karny. Komentarz (red. *R. Stefański*), Warszawa 2020; *A. Domańska*, Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego Polski, Warszawa 2001; *F. Elżanowski*, w: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz (red. *R. Hauser, M. Wierzbowski*), Warszawa 2020; *A. Gadomska*, Wynajmujący lokale w niepewności: nie wiedzą, czy mają walczyć z praniem pieniędzy, GP z 9.10.2018 r., Nr 196; *M. Gałązka*, w: Kodeks karny. Komentarz (red. *A. Grześkowiak, K. Wiak*), Warszawa 2021; *J. Grynfelder*, w: Przeciwdziałanie praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Praktyczny przewodnik (red. *W. Kapica*), Warszawa 2018; *M. Gutowski, P. Kardas*, Wykładnia i stosowanie prawa w procesie opartym na Konstytucji, Warszawa 2017; *G. Janas*, Ogół praw i obowiązków współnika spółki jawnej jako przedmiot zastawu rejestrowego, PPH 2006, Nr 8; *B. Jagura*, w: System zarządzania zgodnością. Compliance w praktyce (red. *B. Makowicz, B. Jagura*), Warszawa 2020; *P. Janecki*, w: System zarządzania zgodnością. Compliance w praktyce (red. *B. Makowicz, B. Jagura*), Warszawa 2020; *W. Kapica*, Obowiązki radcy prawnego i adwokatów w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy, Lex/el. 2019; *tenże*, w: Przeciwdziałanie praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Komentarz (red. *W. Kapica*), Warszawa 2020; *R. Lizak*, Pranie pieniędzy w prawie polskim na tle europejskim, międzynarodowym i amerykańskim, Warszawa 2018; *B. Makowicz*, Compliance w przedsiębiorstwie, Warszawa 2011; *R. Obczyński*, w: Przeciwdziałanie praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Komentarz (red. *W. Kapica*), Warszawa 2020; *J. Robinson*, The Laundrymen, London 1995; *M. Saffjan*, Wprowadzenie, w: Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86 (red. *M. Saffjan, L. Bosek*), Warszawa 2016; *P. Siejczuk*, Problematyka prania brudnych pieniędzy w regulacjach prawnomiędzynarodowych, europejskich i krajowych, BN 2012, Nr 23–24; *J. Skupiński*, Współpraca Polski z europejskim biurem do walki z oszustwami (OLAF), PPKar 2005, Nr 24; *M. Spyra*, w: *M. Bientak* i in., Kodeks spółek handlowych. Komentarz, Warszawa 2020; *J. Stolarczyk*, w: Przeciwdziałanie

---

<sup>1</sup> Treść odnośnika publikujemy na końcu ustawy.

praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Komentarz (red. *W. Kapica*), Warszawa 2020; *G. Suliński*, w: *M. Bieniak* i in., Kodeks spółek handlowych. Komentarz, Warszawa 2020; *T. Szczurowski*, w: Kodeks spółek handlowych. Komentarz (red. *Z. Jara*), Warszawa 2020; *A.J. Szereda*, Czynności notarialne. Komentarz do art. 79–112 Prawa o notariacie, Warszawa 2018; *M. Szydło*, Charakter i struktura administracyjnych kar pieniężnych, SPN 2003, Nr 4; *tenże*, w: Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86 (red. *M. Sajjan, L. Bosek*), Warszawa 2016; *tenże*, Wolność działalności gospodarczej jako prawo podstawowe, Bydgoszcz 2011; *M. Watrakiewicz*, Przyjęcie przez notariusza pieniędzy na przechowanie (uwagi praktyczne), NPN 2010, Nr 4; *K. Wąsowski, W. Wąsowski*, Pranie brudnych pieniędzy. Poradnik dla bankowców, Warszawa 2001; *P. Welenc*, w: System zarządzania zgodnością. Compliance w praktyce (red. *B. Makowicz, B. Jagura*), Warszawa 2020; *R. Zawłocki*, w: Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz (red. *M. Królikowski, R. Zawłocki*), t. 2, Warszawa 2017; *S. Żótek*, Prawo karne gospodarcze w aspekcie zasady subsydiarności, Warszawa 2009.

## Art. 1. [Zakres przedmiotowy]

Ustawa określa zasady i tryb przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

### Art. 1.<sup>2</sup> [Zakres przedmiotowy]

Ustawa określa:

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

### Spis treści

	Nb
<b>I. Uwagi wprowadzające</b> . . . . .	1–15
1. Kontekst normatywny . . . . .	1
2. Cel regulacji . . . . .	2
3. Zasada ustroju jako kontekst przepisów regulacyjnych . . . . .	3
4. Zasada adekwatności do stopnia rzeczywistej profesjonalności instytucji obowiązanej . . . . .	4
5. Limitacja ograniczeń wolności gospodarczej . . . . .	5
6. Zawody prawnicze . . . . .	6
7. Wykładnia w zgodzie z Konst a przepisy ustawy . . . . .	7
8. <i>In dubio pro libertate</i> . . . . .	8
9. Odpowiednie stosowanie art. 7a KPA . . . . .	9
10. Dyrektywy szczegółowe dla zasad stosowania przepisów ustawy . . . . .	10
11. Systematyka regulacji ustawowych . . . . .	11
12. Rozwiązania represyjne . . . . .	12
13. Związki z typem czynu zabronionego z art. 299 KK . . . . .	13
14. Złożony system regulacji . . . . .	14
15. Finansowanie terroryzmu . . . . .	15
<b>II. Rys historyczny zjawiska prania pieniędzy</b> . . . . .	16–26
1. Historyczne początki prania pieniędzy . . . . .	16

<sup>2</sup> Art. 1 w brzmieniu ustawy z dnia 30.03.2021 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 815), która wchodzi w życie 31.10.2021 r.

2. Pierwsze użycie pojęcia „prania pieniędzy” w domenie publicznej . . .	17
3. Przeciwdziałanie zjawisku prania pieniędzy z wykorzystaniem instytucji finansowych . . . . .	18
4. Przeciwdziałanie praniu pieniędzy w Europie . . . . .	19
5. Międzynarodowe inicjatywy w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy . . . . .	20
6. Konwencja Wiedeńska . . . . .	21
7. Powołanie FATF . . . . .	22
8. Konwencja Strasburska . . . . .	23
9. Konwencja z Palermo . . . . .	24
10. Regulacje AML w UE . . . . .	25
11. Regulacje AML w Polsce . . . . .	26
<b>III. Organizacje międzynarodowe . . . . .</b>	<b>27–31</b>
1. Organizacje międzynarodowe w zakresie AML . . . . .	27
2. FATF . . . . .	28
3. MONEYVAL . . . . .	29
4. Grupa Wolfsberg . . . . .	30
5. Grupa Egmont . . . . .	31
<b>IV. Regulacje AML w Unii Europejskiej . . . . .</b>	<b>32–41</b>
1. Dyrektywa 91/308/EWG . . . . .	32
2. Dyrektywa 2001/97/WE . . . . .	33
3. Dyrektywa 2005/60/WE . . . . .	34
4. Dyrektywa 2015/849 . . . . .	35
5. Dyrektywa 2018/843 . . . . .	36
6. <i>Ratio legis</i> dyrektywy AML V . . . . .	37
7. Cel dyrektywy AML V . . . . .	38
8. Główne obszary oddziaływania . . . . .	39
9. Przyjęcie i implementacja dyrektywy AML V . . . . .	40
10. Dyrektywa 2018/1673 . . . . .	41
<b>V. Risk Based Approach . . . . .</b>	<b>42–43</b>
1. Podejście oparte na ryzyku . . . . .	42
2. RBA w dyrektywie 2005/60/WE . . . . .	43

## I. Uwagi wprowadzające

1. **Kontekst normatywny.** TerroryzmU jest aktem prawnym stanowiącym część 1 grupy rozwiązań prawnych nakierowanych na skonstruowanie specjalnego reżimu postępowania ze środkami pieniężnymi znajdującymi się w obrocie. Jej treść normatywna i funkcje są złożone i wymagają rekonstrukcji w powiązaniu z charakterem poszczególnych rozwiązań zawartych w ustawie i ich zależnością od innych regulacji zawartych w pozostałej części porządku prawnego. Z jednej strony techniczny charakter większości zapisów rodzi wstępnie wrażenie wyłącznie rozwiązań regulacyjnych, jednak powiązanie z nim uprawnień organów administracji skarbowej, prokuratury oraz przepisów przewidujących kary administracyjne i odpowiedzialność za przestępstwo – czyni z niej akt promieniujący na wiele obszarów prowadzenia działalności gospodarczej i funkcjonowania podmiotów korporacyjnych, nawiązywania stosunków gospodarczych i zawierania transakcji. Należy zatem skonkludować, że TerroryzmU ma charakter konstruujący zręby dla legalności obrotu środkami pieniężnymi w życiu gospodarczym i ze względu na obszerność tej regulacji oraz intruzywność w zwykłe

czynności obrotu gospodarczego jest to do pewnego stopnia funkcja zaskakująca dla uczestników obrotu. Co więcej, obowiązki wynikające z TerroryzmuU nie są w sposób intuicyjny dostrzegalne, jest to reżim techniczny, stworzony dla celów prewencyjnych w sposób przerzucający na podmioty korzystające z wolności gospodarczej powinności denuncjacyjne i ograniczenia transakcyjne sprzeczne z naturą korzystania z wolności gospodarczej i zabiegania o rentowność działalności podmiotu gospodarczego.

**2 2. Cel regulacji.** Oczywiście deklarowanym celem TerroryzmuU jest zapobieganie wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu. Samo połączenie obu form wykorzystania środków poza legalnym systemem ich obrotu jest częściowo nieuprawnione. Prowadzi ono do dobrania stopnia intruzywności w wolność gospodarczą ze względu na największe zagrożenie (tj. finansowanie terroryzmu), bez zróżnicowania zakresu obciążeń i kontekstu skonkretyzowanego zagrożenia. Aby dobrze zrozumieć kierunek rozumowania, który wyznaczył taką jego konstrukcję, warto przyrzeć się prezentowanej argumentacji w trakcie prac nad dokumentami inijnyimi. Polska legislacja, choć w tym zakresie jest w znacznej mierze implementująca, to oczywiście cieszy się swobodą poszerzania standardów minimalnych przewidzianych przez rozwiązywania unijne. W istocie dla przebudowy systemu przeciwdziałania niepożądanym praktykom dokumencie, jakim jest dyrektywa AML IV, wyraźnie podkreśla się przekonanie, że działania przestępców i ich współników podejmowane w celu ukrycia pochodzenia dochodów z przestępstwa lub przeznaczenia pieniędzy pochodzących z legalnych lub nielegalnych źródeł na cele terrorystyczne mogą stanowić poważne zagrożenie dla solidności, integralności i stabilności instytucji kredytowych i finansowych oraz dla zaufania do całego systemu finansowego. Przyjmuje się, zresztą słusznie, że osoby zajmujące się praniem pieniędzy i osoby finansujące terroryzm mogą starać się wykorzystywać swobodę przepływu kapitału i swobodę świadczenia usług finansowych, które stanowią część zintegrowanego unijnego obszaru finansowego, aby ułatwić sobie prowadzenie działalności przestępczej. Jednocześnie prawodawca unijny ma świadomość, że tego rodzaju cel regulacji stoi w sprzeczności z zasadą wolnego rynku. Tym samym uznaje, że przeciwwagą dla celów polegających na ochronie społeczeństwa przed przestępczością oraz ochronie stabilności i integralności unijnego systemu finansowego jest ograniczenie ponoszenia kosztów przestrzegania przepisów, w tym zwłaszcza takich, które należy ocenić jako nieproporcjonalne. O ile nie można zakwestionować konieczności stworzenia środowiska regulacyjnego związanego z realizacją celów ustawodawstwa prewencyjnego, to jednak – w ocenie prawodawcy unijnego – nie powinno to nadmiernie wpłynąć na stworzenie możliwości rozwoju przedsiębiorców.

**3 3. Zasada ustroju jako kontekst przepisów regulacyjnych.** Nie może ująć z pola widzenia, że system regulacji komentowanej ustawy musi być zderzony z konstytucją zasadą zasad ustroju gospodarczego RP, jak również, niezależnie od tego, z tym, że wolność działalności gospodarczej jest też jednocześnie prawem podstawowym jednostek. Umiejscowienie art. 22 Konst, wyrażającego ową zasadę, w grupie podstawowych i najbardziej fundamentalnych zasad ustrojowych, na których opiera się nasze państwo, ma swoje konsekwencje. Świadczy o niezwykle wysokiej randze i o ogromnym znaczeniu, jakie ustawodawca konstytucyjny przypisuje danej normie. Stąd konstytucyjne przesądzenie o tym, że ograniczenie wolności działalności

gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny, będące autonomiczną konstytucyjną klauzulą limitacyjną, należy odczytywać jako pochodną uczynienia wolności działalności gospodarczej filarem ustroju gospodarczego naszego państwa. Trzeba mieć przy tym świadomość istnienia potencjalnego niebezpieczeństwa, że ustawodawca albo organy stosujące prawo w obszarze swoich uprawnień będą czyniły niewłaściwy użytek z kompetencji do ograniczania wolności działalności gospodarczej i że będzie to następować bez należyście uzasadnionego interesu publicznego lub w sposób nadmierny (A. Domańska, *Konstytucyjne podstawy*, s. 116–117).

**4. Zasada adekwatności do stopnia rzeczywistej profesjonalności instytucji obowiązanej.** Wolność działalności gospodarczej polega na możliwości samodzielnego podejmowania decyzji gospodarczych, w tym przede wszystkim wyboru rodzaju działalności, jak również wyboru prawnych form ich realizacji. W ramach rozpoczęcia i prowadzenia działalności gospodarczej mieści się przede wszystkim podejmowanie różnego rodzaju działań faktycznych, których brak istotnego skrupowania decyduje o ich atrakcyjności. Co istotne, w przestrzeni tak rozumianej wolności gospodarczej mieszczą się wszelkie czynności związane z nawiązywaniem stosunków gospodarczych, inicjowaniem transakcji, utrzymywaniem relacji gospodarczych, lokowanie aktywów, a więc te, których wprost dotyczy większość rozwiązań reglamentacyjnych zawartych w komentowanej ustawie. Występują również sytuacje, w których działalność gospodarcza polega przede wszystkim na dokonywaniu w sposób „zawodowy” określonych czynności prawnych, co oczywiście różnicuje w sposób abstrakcyjny sytuację prawną, możliwości działania i wymagany stopień rozeznania w środowisku regulacyjnym tych podmiotów. W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że TerroryzmU wraz ze swoim systemem obowiązków nałożonych na podmioty uczestniczące w obrocie gospodarczym w sposób jednolity co do podstawowych ograniczeń wynikających z konieczności zapewnienia celu wyznaczonego przez prawodawcę traktuje podmioty szczególnie kwalifikowane, instytucjonalne, funkcjonujące co do zasady w ścisłym środowisku regulacyjnym, jak i podmioty, które co do zasady mają możliwość korzystania z szerszej przestrzeni wolności gospodarczej pozbawionej intruzywnego modelu określenia reguł postępowania. Warto pamiętać, że każde z tych rozwiązań regulacyjnych niesie ze sobą określone koszty, zarówno względem potrzeby wprowadzenia systemów kontroli legalności działania związanej ze specjalistyczną regulacją techniczną, wynikającą ze środowiska regulacyjnego, jak również ogranicza swobodę działalności gospodarczej. Dodatkowo, stopień dostępności wprowadzanych przez ustawę ograniczeń jest różny w podmiotach z zasady wkomponowanych w ścisły system regulacyjny (np. TFI), podmiotach, na które ze względu na potencjał gospodarczy i konieczność zapewnienia uczciwości obrotu nałożono szczególne obowiązki (np. spółki publiczne), a w końcu z formalnego punktu widzenia profesjonalnych, ale w rzeczywistości korzystających z relatywnie zdecydowanie większej swobody działania. Zachodzi konieczność dostrzeżenia tej różnicy w sposobie rozliczania tych tak różnych podmiotów z wykonania przewidywanych przez TerroryzmU powinności. Możemy tę sytuację określić jako zasadę adekwatności do stopnia rzeczywistej profesjonalności instytucji obowiązanej, określonej w art. 2 TerroryzmU, oraz stopnia gwarantowania swobody prowadzenia działalności gospodarczej przed podmioty danego rodzaju. Ma to zwłaszcza znaczenie ze względu na to, że część z komentowanych

nijżej przepisów formuluje nawet obowiązki jednoznacznie sprzeczne z istotą wolności gospodarczej, kiedy to nakazuje odstąpienie od stosunków gospodarczych ze względu na abstrakcyjne ryzyko włączenia w łańcuch obrotu aktywami pochodzącymi choćby pośrednio z przestępstwa.

**5 5. Limitacja ograniczeń wolności gospodarczej.** Wszelka ingerencja państwa w przedmiot wolności działalności gospodarczej, który można określić jako rozmaite procesy decyzyjne przedsiębiorców oraz ich konkretne działania prawne i faktyczne w obrocie gospodarczym – jako naruszająca prawo obronne przedsiębiorców do nieingerencji w ów przedmiot – stanowi „ograniczenie” wolności działalności gospodarczej w znaczeniu nadanym temu określeniu w przepisach Konst i dla swojej prawnej dopuszczalności wymaga odpowiedniego usprawiedliwienia [M. Szydło, w: Konstytucja RP (red. M. Saffjan, L. Bosek), t. I, art. 22, Nb 51–53]. Należy podkreślić, że ograniczeniem wolności działalności gospodarczej w znaczeniu konstytucyjnym (wymagającym dla swojej legalizacji stosownego usprawiedliwienia) powinna być każda państwowa ingerencja w przedmiot tej wolności (czyli zachowanie państwa utrudniające realizowanie przedsiębiorcom tych działań i zaniechań, które są objęte przedmiotem nadawanej wolności). Natomiast ograniczeniem wolności działalności gospodarczej nie są i nie powinny być regulacje stanowiące przejaw „kształtowania” tej wolności. „W przeciwieństwie do jej «ograniczania» [kształtowanie] obejmuje jedynie takie rozwiązania, które tworzą pewne niezbędne przesłanki dla normalnego korzystania przez przedsiębiorców z ich wolności i które są przy tym całkowicie dla nich neutralne w sensie obciążeń, a więc nie są dla nich żadnym ciężarem. W przypadku ograniczeń szczególnie daleko idących i mocno negatywnie przez przedsiębiorców odczuwalnych przesłanka proporcjonalności wprowadzanych ograniczeń – będąca jedną z przesłanek badanych na etapie usprawiedliwienia i której spełnienie jest konieczne w celu usprawiedliwienia danego ograniczenia – powinna być interpretowana i weryfikowana w sposób szczególnie restrykcyjny” (M. Szydło, Wolność działalności gospodarczej, s. 85–92).

**6 6. Zawody prawnicze.** Nie może być wątpliwości, że ustawa dotyka sytuacji, w której instytucja obowiązana poszukuje informacji prawnej dotyczącej ewaluacji swojego zachowania – zarówno przed, jak i po zdarzeniu wchodzącym w zakres przedmiotu regulacji niniejszej ustawy. Dla realizacji właściwego celu TerroryzmU, jak również w związku ze szczególną rolą wykonywania zawodów zaufania publicznego, konieczne jest preferencyjne potraktowanie w świetle komentowanej regulacji osób świadczących profesjonalną pomoc prawną. Przewiduje to również sam prawodawca unijny, który w motywach dyrektywy AML IV podkreśla, że przedstawiciele wolnych zawodów prawniczych, zgodnie z definicją stosowaną przez państwa członkowskie, powinni podlegać niniejszej dyrektywie 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. Powinny jednak istnieć 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 umyślnie udział w praniu pieniędzy lub finansowaniu terroryzmu, 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. W powyższym zakresie wyłączenia wynikające z ustawy powinny być jednoznacznie odczytywane w reżimie wykładni zawężającej.

**7. Wykładnia w zgodzie z Konst a przepisy ustawy.** Uwzględnienie perspektywy konstytucyjnej w przypadku stosowania niniejszej ustawy może przybrać dwie zasadnicze postaci. Pierwszą będzie zespół argumentacji nakierowany na zapewnienie zgodności literalnego brzmienia z zespołem wartości konstytucyjnych – najczęściej pozostających ze sobą w kolizji – istotnych z punktu widzenia skonkretyzowania zakresu ograniczenia wolności gospodarczej związanej z daną ustawową powinnością. Stanowi on postać współstosowania przepisu Konst i przepisów ustawowych. Może on polegać na stosowaniu interpretacyjnym, gdy dla przyjęcia prawidłowego poglądu prawnego należy zbudować normę na podstawie przepisów Konst i ustawy, w szczególności wtedy, gdy warstwa językowa zakazu karnego dopuszcza – zgodnie z regułami wykładni – kilka różnych sposobów odczytania normy. Wówczas współstosowanie Konst pozwala wybrać taki sposób rekonstrukcji normy spośród możliwych, który najlepiej wkomponuje się w system prawny i kontekst aksjologiczny wypowiedziany w ustawie zasadniczej. Inną postacią współstosowania Konst i ustawy jest stosowanie modyfikujące, które zachodzi w przypadku, gdy część z możliwych sposobów zdekodowania normy prawnokarnej prowadziłaby do decyzji stanowiącej jednocześnie naruszenie Konst. Wówczas podmiot dokonujący wykładni prawa zobowiązany jest podjąć taki zabieg interpretacyjny, który zapewni zgodność stosowania ustawy z Konst. Stanowi on jednak pewną modyfikację przepisu ustawy, który dopiero w takiej postaci stanie się zgodny z Konst. Tak rozumiana dyrektywa jest logicznym następstwem hierarchicznego usytuowania norm konstytucyjnych jako nadrzędnych w stosunku do całości systemu. Ilustracją tego podejścia jest stanowisko wyrażane w orzecznictwie TK, np. w wyr. z 8.7.2014 r., K 7/13, OTK-A 2014, Nr 7, poz. 69, gdzie wskazano, że: „Wylimitowanie podniesionych przez wnioskodawcę wątpliwości wymaga przyjętych w polskiej kulturze prawnej reguł wykładni, w szczególności reguł systemowych w aspekcie pionowym, których wyrazem jest technika wykładni ustaw w zgodzie z Konstytucją [...]”. Tym samym wykładnia prokonstytucyjna pozwala nie tylko na poprawny wybór jednego z kilku możliwych znaczeń normy, ale także na dookreślenie czy modyfikację zakresu treściowego normy. Jak wskazuje *M. Safjan*, efektem wykładni prokonstytucyjnej może jednak być ustalenie nowego, odbiegającego od dotychczasowej interpretacji, znaczenia normy interpretowanej. W ten sposób staje się możliwa stopniowa ewolucja prawa i zachowanie jego adaptacyjności bez potrzeby ingerencji ustawodawczej. Poszukiwanie właściwego rezultatu wykładni poprzez odwoływanie się do pojęć konstytucyjnych nie ogranicza się wyłącznie do sytuacji, w których określone pojęcie lub prawo jest zdefiniowane wyraźnie i wprost przez samą normę konstytucyjną. Niejednokrotnie konieczna będzie rekonstrukcja takiego pojęcia w oparciu o szerszy wachlarz kryteriów uwzględniających ich znaczenie gwarancyjne. Dodajmy, że w odniesieniu do większości praw konstytucyjnych norma konstytucyjna nie definiuje treści prawa, nie



zawiera zatem odesłania do ustaw zwykłych, co stwarza konieczność samodzielnego „dekodowania” treści tego prawa w oparciu o aksjologię konstytucyjną [M. Saffjan, Wprowadzenie, w: Konstytucja RP (red. M. Saffjan, L. Bosek), t. I, Nb 45–51].

- 8** 8. *In dubio pro libertate*. Szczególnym dookreśleniem wskazanego wyżej modelu wykładni i stosowania prawa w kontekście komentowanej ustawy jest jedna z dyrektywy wykładni drugiego stopnia, jaką jest zasada *in dubio pro libertate*, nakazująca rozstrzyganie wątpliwości interpretacyjnych na rzecz, a nie przeciwko prawom i wolnościom obywatelskim. Związana jest ona z zasadą, zgodnie z którą organy władzy publicznej, działając w kierunku ingerencji w sferę praw i wolności jednostki, muszą wyprowadzać swoje władcze kompetencje oraz określać ich granice wyłącznie z jednoznacznych i niebudzących wątpliwości podstaw prawnych. Wskazana reguła interpretacyjna znajduje dopełnienie w zakazie wykładni rozszerzającej oraz stosowania wnioskania przez zbieżność i analogię na niekorzyść przypadków obowiązków nakładanych za jednostkę, jak również zasadzie dopuszczającej wykładnię rozszerzającą oraz stosowanie analogii na rzecz praw i wolności obywatelskich (M. Gutowski, P. Kardas, Wykładnia i stosowanie prawa, s. 287–288).
- 9** 9. **Odpowiednie stosowanie art. 7a KPA.** Stosownie do przepisu art. 7a KPA, tam gdzie przedmiotem stosowania prawa jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnień, niejasność przepisów nie powinna rodzić negatywnych konsekwencji dla stron postępowania administracyjnego, albowiem mogłoby to godzić w ich inne gwarantowane konstytucyjnie prawa. Celem wprowadzenia dyrektywy wyrażonej w przywołanym przepisie było ograniczenie ryzyka obciążenia strony postępowania negatywnymi konsekwencjami niejasnych i utrudniających jednoznaczność wykładnię przepisów prawa. Wybór wyniku procesu interpretacji z przywołaniem kryterium korzyści dla strony postępowania jest równocześnie wyborem podyktowanym potrzebą ochrony wolności, zwłaszcza w kontekście wprowadzanych przez przepisy prawa różnego rodzaju ograniczeń dotyczących jednostek, a tym bardziej gwarantowanych przez promieniowanie zasady ustroju, jaką jest wolność gospodarcza [zob. F. Elżanowski, w: Kodeks postępowania administracyjnego (red. R. Hauser, M. Wierzbowski), art. 7a, Nb 1–3; zob. również M. Gutowski, P. Kardas, Wykładnia i stosowanie prawa, s. 289].
- 10** 10. **Dyrektywy szczegółowe dla zasad stosowania przepisów ustawy.** Oczywiście, wszystkie powyżej poczynione uwagi muszą mieć – z istoty swego charakteru – cechę optymalizacji. Nakazują one organom stosującym prawo sądom wybór konkretnego modelu argumentacyjnego w procesie interpretacji norm, którego korelatem jest ochrona działających w dobrej wierze podmiotów korzystających z korzystnej dla nich interpretacji przepisów regulacyjnych. Względem przedmiotu regulacji przewidzianej w komentowanej ustawie można sformułować kilka dyrektyw szczegółowych, które organy i sądy są zobowiązane, w myśl konkretyzacji procesu promieniowania Konst na porządek prawny, uwzględnić w procesie stosowania przepisów nakierowanych na przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Należą do nich przede wszystkim:
- a) wykładnia ścisła, a w razie wątpliwości na korzyść podmiotu, przesłanek decydujących o zakwalifikowaniu do grupy instytucji obowiązanych. Przyjęty przez ustawodawcę sposób określenia podmiotów, do których ustawa jest kierowana

przede wszystkim, a więc instytucji obowiązanych, jest niejednokrotnie bardzo nieprecyzyjny. Wątpliwości interpretacyjne może budzić zwłaszcza sposób identyfikacji przez kryterium przedmiotowe, a więc opis działalności, z którą łączyć należy przymiot instytucji obowiązanej. Przykładowo, ma to miejsce przy kryterium świadczenia pomocy prawnej przez adwokatów i radców prawnych dotyczącej tworzenia, prowadzenia działalności lub zarządzania spółkami kapitałowymi lub trustami (zob. art. 2 ust. 1 pkt 14 lit. e TerroryzmuU). Z uwagi na bardzo szeroki sposób zakreślenia okoliczności, w jakich adwokat lub radca prawny stają się instytucjami obowiązanyymi w związku z usługami świadczonymi na rzecz spółek kapitałowych, wykładnia ścisła będzie miała podstawowe znaczenie z punktu widzenia gwarancji braku nadmiernej i nieuzasadnionej ingerencji w obrót gospodarczy;

- b) stosowanie uśrednionego wzorca osobowego w wyznaczeniu stopnia wymagalnego sposobu realizacji obowiązków wynikających z TerroryzmuU (takich jak np. analiza transakcji przeprowadzanych w ramach stosunków gospodarczych, identyfikacja powiązania między transakcjami, ustalenie obowiązku zawiadomienia GIIF), w tym również w grupie danej instytucji obowiązanej. Interpretacja sposobu prawidłowego wykonywania obowiązków nakładanych przez ustawę na instytucje obowiązane musi uwzględniać fakt, że będą one wykonywane niekiedy zarówno przez specjalistów z danej dziedziny (np. w przypadku dużych organizacji jak banki, posiadające wyodrębnione komórki w zakresie AML/CFT), jak również przez osoby posiadające jedynie podstawową znajomość przepisów TerroryzmuU i systemu PPP/PFT. Dobór odpowiedniego wzorca osobowego musi zatem uwzględniać nie tylko daną kategorię instytucji obowiązanej, ale również i możliwości organizacyjno-finansowe danego podmiotu. Jednocześnie figura ta służyć będzie rekonstrukcji wzorca powinienego zachowania z uwzględnieniem zasady proporcjonalności;
- c) zasada współmierności obowiązków nakazująca nie przekraczać podyktowanego ważnym interesem publicznym stopnia proporcjonalności obowiązków do możliwości danej instytucji, dostępnych jej narzędzi, branży, w której działa, zaufania do korzystania z legalnych form przejawów działalności gospodarczej przez podmioty funkcyjujące w obrocie. Przepisy TerroryzmuU kierują swoje obowiązki do różnego rodzaju kategorii uczestników obrotu gospodarczego. Jednym pojęciem „instytucji obowiązanej” ustawodawca objął zarówno silnie regulowane podmioty o znaczeniu podstawowym dla rynku finansowego, jak np. banki czy zakłady ubezpieczeń, a z drugiej strony formalnie takie same obowiązki nałożone zostały na przedsiębiorców prowadzących niewielkie działalności, np. działalność kantorową. Takie zróżnicowanie podmiotów objętych tymi samymi obowiązkami prawnymi będzie prowadzić do różnego poziomu intensywności ich realizowania. Oczywiście jest, że duże podmioty rynku finansowego czy ubezpieczeniowego, których działalność z samej istoty jest silnie regulowana na gruncie innych przepisów, znacznie łatwiej dopasują swoją działalność do wymogów płynących z TerroryzmuU. Sposób realizacji obowiązków będzie w przypadku tych instytucji również intensywniejszy z uwagi na możliwości organizacyjne i finansowe. Dlatego też ocena realizacji obowiązków wynikających z ustawy musi być dokony-

- wana proporcjonalnie do charakteru instytucji obowiązanych oraz ich możliwości organizacyjno-finansowych;
- d) dostosowanie zakresu powinności rozpoznania ryzyka prania pieniędzy do faktycznych zdolności i możliwości instytucji obowiązanej, w szczególności w związku z poziomem jej zinstytucjonalizowania. Wspomniane powyżej różnice w odniesieniu do instytucji obowiązanych muszą znaleźć także odzwierciedlenie w sposobie identyfikacji ryzyka prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu przez poszczególne instytucje obowiązane. Dostępne dla dużych organizacji (np. banków) narzędzia wspomagające realizację obowiązków wynikających z Terroryzmu (np. systemy informatyczne), w tym także w odniesieniu do oceny ryzyka, nie pozostają bez wpływu na stopień dokładności oceny ryzyka dokonywanej przez te podmioty. Stąd też prawidłowość przeprowadzonej oceny ryzyka w stosunku do danego klienta, czy też w stosunku do działalności instytucji obowiązanej musi pozostawać w stosunku proporcjonalności do możliwości konkretnego podmiotu. Innymi słowy, każdorazowo ustalenia wymaga, czy instytucja obowiązana z uwagi na dostępne jej narzędzia i możliwości organizacyjno-finansowe obiektywnie mogła w zakresie konkretnej transakcji zidentyfikować podwyższony poziom ryzyka prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu;
- e) powiązanie obowiązku stosowania środków bezpieczeństwa finansowego do usług immanentnie związanych z przedmiotem działalności instytucji, z uwagi na który to przedmiot działalności dany podmiot został zakwalifikowany do tej grupy. Tam, gdzie ustawodawca wskazuje wprost charakter podmiotu, z którym łączy status instytucji obowiązanej (np. bank czy firma inwestycyjna), nie ma wątpliwości co do tego, czy dany podmiot – posiadając określony przymiot – musi stosować przepisy Terroryzmu. Wątpliwości mogą jednak pojawić się co do tego, czy podmiot ten pozostaje instytucją obowiązaną na wszystkich polach swojej aktywności gospodarczej czy jedynie w odniesieniu do aktywności immanentnie związanej z danym przymiotem. Jako przykład wskazać można bank, który z uwagi na swój charakter pozostaje instytucją obowiązaną, jednakże wątpliwości mogą dotyczyć tego, czy bank stosuje przepisy Terroryzmu w zakresie każdego przejawu swojej działalności czy jedynie w odniesieniu do czynności immanentnie związanych z przedmiotem działalności bankowej (np. sprzedaży nieruchomości przejętych przez bank w ramach wykonania umowy kredytu hipotecznego czy innej działalności instytucji finansowych, która nie stanowi *stricte* działalności instytucji obowiązanej) [R. *Obczyński*, w: *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy* (red. W. *Kapica*), art. 35];
- f) stosowanie wykładni obowiązków raportowych zapewniającej poszanowanie tajemnicy zawodowej i obrończej zawodów prawniczych w najpełniejszym zakresie. Obowiązki raportowania transakcji podejrzanych czy też okoliczności wskazujących na podejrzenie prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu stanowią wyłom w zakresie tajemnicy zawodowej adwokatów i radców prawnych i jako takie wymagają ścisłej interpretacji;
- g) ocena prawidłowości realizacji obowiązków raportowych przez instytucje obowiązane z uwzględnieniem zasady proporcjonalności wyrażającej się w konieczności uwzględnienia obiektywnie dostępnych danej instytucji narzędzi i jej możliwości organizacyjnych.

11. **Systematyka regulacji ustawowych.** Jako podstawowy korpus zawartości normatywnej Terroryzmu należy wskazać rozwiązania regulacyjne, wprowadzające zasady postępowania określonych podmiotów rynkowych dla stworzenia możliwie przejrzystego środowiska obrotu środkami pieniężnymi, wprowadzania przez nich i utrzymywania narzędzi identyfikujących wartości, co do których pochodzenia lub racjonalności transferu zachodzą wątpliwości, a także obowiązki denuncjacyjne, które umożliwią organom administracji publicznej ingerencję wykrywczą i zabezpieczającą majątek. Innymi słowy, ta grupa rozwiązań prawnych będzie tworzyła reguły postępowania w obrocie gospodarczym, będące ograniczeniem konstytucyjnej wolności gospodarczej, odnoszące się do badania cech strumieni i aktywów pieniężnych, a w najdalej idącej konsekwencji również obowiązku odstąpienia od transakcji z ich udziałem. Przepisy te, ze względu na przeciwdziałanie ryzyku prania pieniędzy, mogą mieć charakter bardzo abstrakcyjny, jak ma to miejsce w przypadku budowania bazy danych o beneficjentach rzeczywistych, jak i konkretny, jak ma to miejsce w przypadku szczegółowych obowiązków tzw. instytucji obowiązkowych. Ujmując sprawę obrazowo, siatka powinności regulacyjnych narzucona na podmioty występujące w obrocie jest utkana nierówno i z lin o różnej grubości. Ze wskazaną kategorią przepisów regulacyjnych powiązано przepisy ustrojowe, również o charakterze administracyjnym, kreujące organy i tryb ich postępowania w obszarze zarządzania zgeneralizowanego ryzykiem prania pieniędzy w systemie gospodarczym państwa, jak i interwencji w przypadku ujawnienia konkretnego przypadku podejrzanego transakcji czy operacji finansowej.

12. **Rozwiązania represyjne.** Przepisy regulacyjne zostały powiązane z normami sankcjonującymi, przewidującymi odpowiedzialność o charakterze represyjnym. Sama Terroryzmu wprost przewiduje możliwość stosowania kar pieniężnych w trybie administracyjnym oraz typy występów, które ryzykiem odpowiedzialności karnej mają wymusić odpowiednią współpracę z organami informacji finansowej oraz realizację kilku innych szczegółowych obowiązków wynikających wprost z ustawy (szerzej na temat administracyjnych kar pieniężnych zob. m.in. *M. Szydło*, Charakter i struktura, s. 129–150). W kontekście powyżej omówionej kwestii należy wskazać, że przewidziane rozwiązanie, tj. jednoczesne zastosowanie administracyjnych kar pieniężnych oraz odpowiedzialności karnej, jest uznawane za zgodne z wywodzoną z art. 2 Konst zasadą proporcjonalnej reakcji państwa na naruszenie obowiązku wynikającego z przepisu prawa (wyr. TK z 21.10.2015 r., P 32/12, OTK-A 2015, Nr 9, poz. 148).

13. **Związki z typem czynu zabronionego z art. 299 KK.** Trzeba odnotować istotne związki komentowanej ustawy z regulacją prawnokarną przewidzianą w art. 299 KK. Przepis KK zawiera samodzielną definicję zespołu znamion czynu zabronionego rozumianego jako zjawisko prania pieniędzy. Odwołuje się zresztą do tego bezpośrednio Terroryzmu, a mianowicie w art. 2 ust. 1 pkt 14 przyjmuje, że pojęcie „prania pieniędzy”, któremu przeciwdziałać ma system regulacyjny wyznaczony ustawą, należy rozumieć przez odniesienie kodeksowe (w tym zakresie zob. niżej, Nb 53, lit. C), w tym w szczególności do zespołu znamion strony przedmiotowej tego przepisu. Relacja ta jest jednak dwukierunkowa. O ile art. 299 § 1 KK przewiduje ów zespół znamion opisujących zachowanie od strony przedmiotowej mającej postać

prania pieniędzy, o tyle § 2 tego przepisu odwołuje się przez znamię blankietowe do komentowanej ustawy; bez niej nie będzie można odtworzyć treści zakazu wysłownego w przywołanym przepisie. Występek przewidziany w art. 299 § 2 KK należy do przestępstw indywidualnych, a mianowicie takich, które mogą być popełnione wyłącznie przez osobę mającą określone cechy. Różnica między dwoma typami czynu zabronionego jest taka, że pranie pieniędzy jako przestępstwo powszechne, możliwe do popełnienia przez każdą osobę, następuje wtedy, gdy sprawca obejmuje zamiarem możliwość podjęcia czynności, w tym tych wymienionych bezpośrednio w przepisie, prowadzących do udaremnienia lub znacznego utrudnienia stwierdzenia przestępnego pochodzenia środków, miejsca ich umieszczenia, wykrycia, zajęcia lub orzeczenia przepadku. W szczególności sprawca musi mieć świadomość, że wartości pochodzą z korzyści związanych z popełnieniem czynu zabronionego, co zachodzi najczęściej wtedy, gdy sprawca ten brał udział w popełnieniu czynu wyjściowego lub ma wiedzę o jego popełnieniu. Tymczasem w przypadku występkę przewidzianego w kolejnej jednostce redakcyjnej sprawcą może być wyłącznie osoba, która jest „pracownikiem lub działa w imieniu lub na rzecz banku, instytucji finansowej lub kredytowej lub innego podmiotu, na którym ciąży obowiązek rejestracji transakcji i osób dokonujących transakcji”. Oczywiście odwołanie to nie jest precyzyjnie powiązane z pojęciami komentowanej ustawy, niemniej panuje zgoda na to, że przywołany fragment regulacji kodeksowej należy rozumieć ostatecznie przez łącznik podmiotowy wyrażony w określeniu zobowiązanego do rejestracji transakcji i osób ją dokonujących, którym ostatecznie jest pojęcie instytucji obowiązanej, o której mowa w art. 2 ust. 1 Terroryzmu [zob. *J. Długosz*, w: System PrHandl, t. 10, Nb 27; *M. Gałązka*, w: Kodeks karny (red. *A. Grześkowiak*, *K. Wiak*), art. 299, Nb 13; por. *R. Zawłocki*, w: Kodeks karny (red. *M. Królikowski*, *R. Zawłocki*), t. 2, art. 299, Nb 93–97]. Wynika to z podstawowego obowiązku, jaki ciąży na tym podmiocie, związanym ze stosowaniem środków bezpieczeństwa finansowego, w szczególności identyfikacji klienta, beneficjenta rzeczywistego, ustalenia struktury własności i kontroli, monitorowania stosunków gospodarczych, wobec tego, że środki bezpieczeństwa finansowego oraz wyniki analizy mają być przez instytucje obowiązane dokumentowane (art. 33 ust. 3 oraz art. 34 ust. 3 Terroryzmu) oraz przekazywania GIFF informacji o transakcjach określonych w art. 72 Terroryzmu. Przestępstwo to może być popełnione tylko przez pracownika lub osobę działającą w imieniu lub na rzecz podmiotu, na którym na podstawie przepisów prawa ciąży obowiązek rejestracji transakcji i osób dokonujących transakcji, w szczególności banku, instytucji finansowej lub kredytowej. W tym wypadku dla sprawstwa tej odmiany prania pieniędzy w przypadku czynności wykonawczych prania pieniędzy, określonych w art. 299 § 1 KK, nie jest konieczna świadomość pochodzenia korzyści z popełnienia czynu zabronionego, lecz uświadomienie sobie okoliczności wzbudzających uzasadnione podejrzenie, że stanowią one przedmiot operacji dotyczących wartości o tych cechach. W pozostałym zakresie przepis ten kryminalizuje naruszenie przepisów określających zasady przyjmowania, dokonywania transferu lub konwersji wartości, które będą naruszać reżim regulacyjny wiążący instytucje obowiązane, albo też świadczenie innych usług mających ukryć przestępne pochodzenie lub usług w zabezpieczeniu przed zajęciem. Konstrukcja czynności sprawczej polegającej na przyjęciu wartości majątkowych nakazuje odnieść ustalenia w kwestii świadomości i woli sprawcy

nie do rzeczywistego charakteru czynności kontrahenta przeprowadzanej transakcji, lecz do stosowalności odpowiednich przepisów lub do symptomów wskazujących na prawdopodobieństwo, że czynność ta wyczerpuje dyspozycję art. 299 § 1 KK.

14. **Złożony system regulacji.** Reasumując, wykonywanie konkretnych obowiązków na gruncie komentowanej ustawy zabezpieczone jest zarówno sankcjami o charakterze administracyjnym, jak również sankcjami o charakterze karnym. W ten sposób określono trzy grupy przepisów składających się na system walki z praniem pieniędzy – przepisy o charakterze administracyjnym i dwie grupy przepisów o charakterze sankcyjnym. Taki model przeciwdziałania praniu pieniędzy przyjęto w Stanach Zjednoczonych Ameryki w latach 70. i 80. XX w. i funkcjonuje do dnia dzisiejszego w większości państw na świecie (*R. Lizak*, Pranie pieniędzy, s. XIII), przy czym to przepisy określające obowiązki o charakterze administracyjnym pojawiły się jako pierwsze (przyjęta w 1970 r. w USA *Federal Deposit Insurance Act* regulująca obowiązki instytucji finansowych, podczas gdy kryminalizacja prania pieniędzy na szczeblu federalnym nastąpiła dopiero w 1986 r. za sprawą *Money Laundering Control Act*). Regulacje administracyjne i prawnokarne w zakresie prania pieniędzy pozostają w złożonej relacji. Z jednej strony przepisy komentowanej ustawy mają charakter niejako służebny wobec art. 299 § 2 KK, współwyznaczając zakres bezprawności karnej, z drugiej strony ich zasadniczym celem jest stworzenie swoistej bariery redukującej ryzyko wystąpienia przestępstwa prania pieniędzy, a więc przed ingerencją w zakres normowania art. 299 § 1 KK. Przepisy administracyjne mają za zadanie chronić dobro prawne, które w ostateczności chroni również zakaz karny. Przy tym zakres ochrony wynikający z przepisów administracyjnych jest o tyle węższy, że dotyczy zasadniczo prania pieniędzy z wykorzystaniem szeroko rozumianego systemu finansowego, zaś zakaz karny obejmuje każdy sposób prania pieniędzy, a więc również sytuacje, gdy dzieje się to poza instytucjami obowiązującymi. Z drugiej jednak strony art. 299 KK jest konsekwencją tego, że określenie jedynie obowiązków na gruncie administracyjnym nie było wystarczające dla adekwatnego przeciwdziałania wystąpieniu prania pieniędzy. Dlatego też kryminalizacja przestępstwa prania pieniędzy jest konieczna i występuje praktycznie w każdej dotyczącej zjawiska prania pieniędzy umowie międzynarodowej (zob. Konwencja Wiedeńska czy Konwencja z Palermo), dyrektywie (zob. dyrektywa AML VI) czy też rekomendacji (rekomendacja FATF Nr 3).

15. **Finansowanie terroryzmu.** Przepisy komentowanej ustawy mają służyć zarówno niewystąpieniu zjawiska prania pieniędzy, jak i niewystąpieniu zjawiska finansowania terroryzmu. Finansowanie terroryzmu stanowi przestępstwo, które sty-pizowane zostało w art. 165a KK. Przy tym swoim zakresem art. 165a KK obejmuje finansowanie przestępstwa o charakterze terrorystycznym, jak i innych przestępstw wskazanych w przepisie. Pojęcie „przestępstwa o charakterze terrorystycznym” wprowadza KK w art. 115 § 20 przez dodanie okoliczności modalnych do czynu wyjściowego, jakim jest czyn zabroniony zagrożony karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 5 lat.

## II. Rys historyczny zjawiska prania pieniędzy

1. **Historyczne początki prania pieniędzy.** Zjawisko określane mianem „prania pieniędzy”, choć występuje zapewne na całym świecie, wszędzie tam, gdzie dochodzi

do przestępstw w związku z wartościami materialnymi, to swoje początki zarówno w zakresie identyfikacji jego wystąpienia, terminologii, jak i opisu w obrocie prawnym łączy ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki. Sam termin „pranie pieniędzy” wywodzi się z anglosaskiego terminu *money laundering*. Zgodnie z jedną z teorii, termin ten łączony jest z latami 20. XX w. i wprowadzoną wówczas na terenie USA prohibicją. Wówczas to zorganizowane grupy produkujące nielegalnie alkohol wprowadzały do obrotu pozyskane z tego źródła dochody m.in. poprzez prowadzone pralnie chemiczne (*J. Robinson, The Laundrymen*, s. 4; *K. Buczkowski, M. Wojtaszek, Pranie pieniędzy*, s. 11; *K. Wąsowski, W. Wąsowski, Pranie brudnych pieniędzy*, s. 9; *R. Lizak, Pranie pieniędzy*, s. IX). Przy tym *R. Lizak* wskazuje, że teoria ta nigdy nie została w pełni potwierdzona odpowiednimi źródłami. Z kolei umiędzynarodowienie zjawiska prania pieniędzy łączone jest z osobą *M. Lansky’ego* (urodzonego jako *M. Suchowlański* w Grodnie), który jako jeden z pierwszych wykorzystał szwajcarskie konta bankowe i związaną z nimi wówczas anonimowość do prania pieniędzy (*B. Bieniek, Pranie pieniędzy*, s. 22; *P. Siejczuk, Problematyka prania brudnych pieniędzy*, s. 199–200; *R. Lizak, Pranie pieniędzy*, s. X).

- 17 2. **Pierwsze użycie pojęcia „prania pieniędzy” w domenie publicznej.** Pojęcie prania pieniędzy w domenie publicznej pojawiło się po raz pierwszy w latach 70. XX w. w związku z tzw. aferą *Watergate*. Wówczas w niemal tym samym momencie, dziennik w amerykańskim stanie Floryda *The Ledger* (12.4.1973 r.) oraz brytyjski dziennik *The Guardian* (19.4.1973 r.) posłużyły się terminem *money laundering* dla opisu pozyskiwania środków dla finansowania kampanii prezydenckiej prezydenta USA – *R. Nixona* [*R. Baker, Reelection Became Boyish Fantasy, The Ledger, Lakeland (Florida)*, 12.4.1973 r., s. 1D oraz *Suitcases stuffed with 200,000 dollars of Republican campaign funds; money being ‘laundered’ in Mexico, The Guardian*, 19.4.1973 r. za: *R. Lizak, Pranie pieniędzy*, s. IX i X; *B. Bieniek, Pranie pieniędzy*, s. 22]. Z kolei pojęcia „prania pieniędzy” – jako terminu prawnego – użyto po raz pierwszy 2.4.1976 r. w sprawie *United States of America v. Vincent Papa* [z uzasadnienia: „Young, called as a witness by the Government, gave testimony about a money «laundering» service he performed for Papa whereby Papa was able to convert millions of dollars of small bills (street money) into large bills”, *United States Court of Appeals, Second Circuit*, 533 F.2d 815, argued Sept. 23, 1975, decided April 2, 1976 za: *R. Lizak, Pranie pieniędzy*, s. XI]. Następnie pojęciem *money laundering* posłużono się w ustawodawstwie stanu Arizona, a mianowicie w § 13–2317 *Arizona Revised Statutes* z 1985 r. Jest to pierwszy na świecie akt prawny kryminalizujący zjawisko prania pieniędzy (*R. Lizak, Pranie pieniędzy*, s. XI). W kolejnym roku pojęcie *money laundering* pojawiło się w ustawodawstwie federalnym za sprawą *Money Laundering Control Act* (stanowiącej część szerszej *Anti Drug-Abuse Act*), która wprowadziła przestępstwo prania pieniędzy do *United States Code* w § 1956 i 1957.
- 18 3. **Przeciwdziałanie zjawisku prania pieniędzy z wykorzystaniem instytucji finansowych.** Wcześniej jednak podejmowano również inicjatywy mające na celu ograniczenie finansowania przestępczości zorganizowanej z wykorzystaniem amerykańskiego systemu finansowego. W 1970 r. przyjęto nowelizację *Federal Deposit Insurance Act*, którą dodano do dotychczasowych przepisów dwie nowe części, tj. *Financial Recordkeeping* oraz *Reports of Currency and Foreign Transactions*.

Zmiana ta, określona mianem *Bank Secrecy Act*, stanowiła pierwszą na świecie regulację mającą na celu przeciwdziałanie zjawisku prania pieniędzy z wykorzystaniem instytucji finansowych (*R. Lizak, Pranie pieniędzy*, s. 6–8). Przepisy te miały charakter regulujący działalność instytucji finansowych, m.in. poprzez nałożenie znanych również obecnie obowiązków, takich jak: raportowanie transakcji przekraczających określony kwotowo pułap, prowadzenie rejestru transakcji i jego przechowywania przez okres 5 lat, identyfikacja i weryfikacja danych kontrahenta.

**4. Przeciwdziałanie praniu pieniędzy w Europie.** W Europie jedną z pierwszych inicjatyw w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy były Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy Nr R (80) 10 z 1980 r. [ang. *Recommendation No. R (80) 10 of the Committee of Ministers to Member States on measures against the transfer and the safekeeping of funds of criminal origin*]. Zalecenia te skierowane były przede wszystkim w stronę systemów bankowych poszczególnych państw i zawierały wytyczne m.in. w zakresie koniecznych do podejmowania czynności bankowych, takich jak choćby identyfikacja i weryfikacja danych klientów, jak i w zakresie konieczności nawiązania współpracy międzynarodowej.

**5. Międzynarodowe inicjatywy w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy.** 20 Kolejną międzynarodową inicjatywą w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy była Deklaracja Bazylejska (ang. *Prevention of criminal use of the banking system for the purpose of money-laundering*) z 12.12.1988 r. wydana przez Komitet Bazylejski ds. Nadzoru Bankowego (instytucja ustanowiona w 1974 r. przy Banku Rozrachunków Międzynarodowych w Bazylei, powołana przez prezesów banków centralnych państwa grupy G10, <https://www.bis.org/bcbs/history.htm>, dostęp: 5.4.2020 r.) ustanawiająca minimalne standardy przeciwdziałania praniu pieniędzy za pośrednictwem systemu bankowego. Co ciekawe, w dokumencie tym dokonano zarówno próby zdefiniowania zjawiska prania pieniędzy z perspektywy systemu bankowego, jak i rozpoznano pojęcie „beneficjenta rzeczywistego”: „Banks and other financial institutions may be unwittingly used as intermediaries for the transfer or deposit of funds derived from criminal activity. Criminals and their associates use the financial system to make payments and transfers of funds from one account to another; to hide the source and beneficial ownership of money; and to provide storage for bank-notes through a safe-deposit facility. These activities are commonly referred to as money-laundering” (motyw 1 preambuły Deklaracji Bazylejskiej). Ponadto, jednym z zaleceń zawartych w Deklaracji Bazylejskiej była konieczność identyfikacji klientów korzystających z usług banku. W zaleceniu wskazano, że transakcja klienta, który nie jest w stanie dostarczyć dowodu swojej tożsamości, nie może zostać przeprowadzona.

**6. Konwencja Wiedeńska.** Pierwszym aktem prawa międzynarodowego w zakresie prania pieniędzy była Konwencja ONZ przyjęta 20.12.1988 r. w Wiedniu. Konwencja Wiedeńska dotyczyła przede wszystkim nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi, jednakże przedmiotem jej regulacji stało się również pranie pieniędzy. Jej istotnym postanowieniem była kryminalizacja w art. 3 ust. 1 lit. b zjawiska prania pieniędzy. Jednakże kryminalizacja prania pieniędzy powiązana była jedynie z przestępstwami narkotykowymi opisanymi w art. 3 ust. 1 lit. a Konwencji Wiedeńskiej. Pojawiają się głosy, że postanowienia Konwencji Wiedeńskiej wzorowane były na wspomnianej wcześniej *Money Laundering Control*



[Przejdź do księgarni →](#)