

Jakub Dej

## Przeciwdziałanie finansowaniu terroryzmu w świetle polskiego prawa krajowego<sup>1</sup>

### Przestępstwo o charakterze terrorystycznym i przestępstwa pochodne w kodeksie karnym

Mimo podwyższonego poziomu zagrożenia w państwach zachodnich oraz przynależności Polski do koalicji antyterrorystycznej, poziom zagrożenia zamachem terrorystycznym w naszym kraju od lat<sup>2</sup> utrzymuje się na niskim poziomie<sup>3</sup>. Śledztwa dotyczące przestępstw o charakterze terrorystycznym (tab. 1) prowadzone przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego wskazują jednak, że w Polsce występują incydenty terrorystyczne. Znane są przypadki: działania na terenie RP komórek wsparcia logistycznego organizacji terrorystycznych, aktywności propagującej, wychwalającej lub ułatwiającej działalność terrorystyczną, udziału Polaków w działalności terrorystycznej prowadzonej poza granicami naszego państwa (ang. *foreign fighters*), a także podejrzanych transakcji, które mogą mieć związek z finansowaniem terroryzmu.

**Tab. 1. Liczba śledztw związanych z przestępstwami o charakterze terrorystycznym prowadzonych przez ABW.**

Rok	Liczba śledztw prowadzonych w zw. z art. 115 § 20
2009	9
2010	5
2011	5
2012	3
2013	7
2014	2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportów z działalności ABW.

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego wskazuje na istnienie ryzyka zamachu terrorystycznego w związku z działalnością tzw. samotnych wilków (ang. *lone wolves*) oraz możliwością wykorzystania Polski jako celu zastępczego. Dlatego podjęcie stosownych środków zapobiegawczych, w tym wprowadzenie do systemu prawnego odpo-

<sup>1</sup> Fragment rozdziału I pracy licencjackiej pt. *Przeciwdziałanie finansowaniu terroryzmu w świetle obowiązującego prawa*, która zajęła III miejsce w konkursie szefa ABW na najlepszą pracę magisterską/licencjacką z dziedziny bezpieczeństwa wewnętrznego (V edycja). Redakcja dokonała niezbędnych poprawek oraz zmiany numeracji przypisów (przyp. red.).

<sup>2</sup> Wyjątek stanowi 2012 r., w którym *Zarządzeniem nr 56 Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2012 r. w sprawie wprowadzenia stopnia alarmowego* podniesiono stopień alarmowy do poziomu ALFA w związku z organizacją Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej EURO 2012 oraz wzmożonym ruchem imigrantów wywołanym tzw. arabską wiosną.

<sup>3</sup> *Raport z działalności Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w 2014 r.*, [online], [http://bs.net.pl/sites/default/files/media/rozne/raport\\_2015\\_int.pdf](http://bs.net.pl/sites/default/files/media/rozne/raport_2015_int.pdf) [dostęp: 8 VIII 2016].

wiednich regulacji umożliwiających zwalczanie terroryzmu, jest bardzo ważne. Ponadto Polska jako sygnatariusz wszystkich umów międzynarodowych omawianych w rozdziale II<sup>4</sup> oraz jako członek Unii Europejskiej jest zobowiązana do dostosowania przepisów prawa krajowego do prawa międzynarodowego oraz wspólnotowego.

W okresie międzywojennym w polskim prawie karnym nie występowała definicja normatywna przestępstwa terrorystycznego. Działalność przestępcza charakterystyczna dla terroryzmu była kwalifikowana jako czyny kryminalne. W 1935 r. R. Lemkin zaproponował wprowadzenie do prawa karnego przestępstw *terrorizmu wewnętrznego* i *terrorizmu międzynarodowego*, w których strona podmiotowa przestępstwa miała znaczenie decydujące o charakterze przestępstwa (w celu wywołania powszechnego niepokoju lub przestraszenia albo w celu wywołania powszechnego niepokoju lub zakłócenia stosunków międzynarodowych). Po II wojnie światowej mianem *aktów terrorystycznych* określano każdą działalność opozycyjną, a przede wszystkim działalność Armii Krajowej i innych organizacji niepodległościowych. Według Krzysztofa Wiaka kodeks karny z 19 kwietnia 1969 r.<sup>5</sup> typizował w art. 126 przestępstwo, które było uznawane przez ówczesne środowisko naukowe za „zamach terrorystyczny”, a jego zastosowanie miało na celu rozbijanie środowisk opozycyjnych wobec ówczesnego systemu politycznego i władzy politycznej. Kolejne propozycje regulacji koncentrowały się na stronie podmiotowej przestępstwa (*wywołanie stanu przestraszenia, poważnego zakłócenia życia społecznego* itp.), motywując to faktem, że owa przestępczość może godzić w różne dobra chronione prawem<sup>6</sup>. Wskazano również na potrzebę usankcjonowania *przedpola aktu terrorystycznego*, przez które rozumiano udział w związku terrorystycznym, kierowanie związkiem terrorystycznym oraz przekazywanie środków finansowych na realizację celów owych organizacji. Nowelizacja kodeksu karnego z 6 czerwca 1997 r.<sup>7</sup> uwzględniła zobowiązania wynikające z przyjętych przez RP umów międzynarodowych wypracowanych w ramach ONZ. Kryminalizacji poddano m.in. przejście kontroli nad statkiem powietrznym lub wodnym, wzięcie zakładnika oraz umieszczanie niebezpiecznych urządzeń lub substancji na statku wodnym lub powietrznym. Wraz z nowelizacją kodeksu karnego z 16 kwietnia 2004 r.<sup>8</sup>, wynikającą z potrzeby dostosowania prawa polskiego do unijnego, przyjęto przepisy bezpośrednio regulujące terroryzm, wprowadzając do słowniczka wyrażeń ustawowych legalną definicję przestępstwa o charakterze terrorystycznym (art. 115 § 20 kk). Zmiany miały na celu implementację standardów wynikających z przyjętej *Decyzji ramowej Rady 2002/475/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie zwalczania terroryzmu*<sup>9</sup>. Zgodnie z treścią art. 115 § 20 kk:

Przestępstwem o charakterze terrorystycznym jest czyn zabroniony zagrożony karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 5 lat, popełniony w celu:

<sup>4</sup> Polska jest sygnatariuszem *Międzynarodowej konwencji o zwalczaniu finansowania terroryzmu, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 9 grudnia 1999 r.* (Dz.U. z 2004 r. Nr 263 poz. 2620), *Europejskiej konwencji o zwalczaniu terroryzmu, sporządzonej w Strasburgu dnia 27 stycznia 1977 r.* (Dz.U. z 1996 r. Nr 117 poz. 557), *Konwencji Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi, sporządzonej w Warszawie dnia 16 maja 2005 r.* (Dz.U. z 2008 r. Nr 161 poz. 998) oraz *Konwencji Rady Europy o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu, i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa oraz o finansowaniu terroryzmu, sporządzonej w Warszawie dnia 16 maja 2005 r.* (Dz.U. z 2008 r. Nr 165 poz. 1028).

<sup>5</sup> *Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. – Kodeks karny* (Dz.U. Nr 13 poz. 94).

<sup>6</sup> K. Wiak, *Prawnokarne środki przeciwdziałania terroryzmowi*, Lublin 2009, s. 214–226.

<sup>7</sup> *Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny* (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r. poz. 1137).

<sup>8</sup> *Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw* (Dz.U. Nr 93 poz. 889).

<sup>9</sup> Dz.Urz. UE L. Nr 164 z 22 VI 2002 r., s. 3.

- 1) poważnego zastraszenia wielu osób;
- 2) zmuszenia organu władzy publicznej RP lub innego państwa albo organu organizacji międzynarodowej do podjęcia lub zaniechania określonych czynności;
- 3) wywołania poważnych zakłóceń w ustroju lub gospodarce RP, innego państwa lub organizacji międzynarodowej – a także groźba popełnienia takiego czynu.

Ta definicja składa się z dwóch części – obiektywnej i subiektywnej<sup>10</sup>. Pierwsza z nich ma charakter formalny i dotyczy ustawowego zagrożenia karą, która grozi za popełnienie przestępstwa o charakterze terrorystycznym (z górną granicą co najmniej pięciu lat). Definicję odniesiono do czynów objętych kryminalizacją w kodeksie karnym, nie tworząc przy tym nowego *sui generis* czynu zabronionego. Powyższy wykaz jest szerszy i ogólniejszy niż proponowany przez Radę Unii Europejskiej, która w decyzji ramowej dotyczącej zwalczania terroryzmu określiła dziewięć kategorii przestępstw<sup>11</sup>. Wydaje się, że jest to słuszne rozwiązanie, zważywszy na ciągle ewoluowanie i elastyczność modus operandi terrorystów. Ponadto decyzja ramowa Rady UE określiła tylko minimalne standardy regulacji tej kwestii, zostawiając państwom członkowskim swobodę w implementacji decyzji. Druga część definicji przestępstwa o charakterze terrorystycznym ma wymiar materialny i dotyczy strony podmiotowej przestępstwa. Sprawca przestępstwa musi działać z bezpośrednim zamiarem osiągnięcia jednego z wymienionych celów, co oznacza, że sprawcą tego czynu może być tylko osoba działająca umyślnie. Dość wiernie odwzorowano treść decyzji ramowej<sup>12</sup> określającą subiektywne znamiona przestępstwa, a zmiany niektórych zwrotów wynikały z potrzeby dostosowania wyrażen do polskiego prawa<sup>13</sup>. Aby czyn zabroniony został uznany za przestępstwo o charakterze terrorystycznym, obie przesłanki (obiektywna i subiektywna) muszą zostać spełnione łącznie.

Wraz z *Ustawą 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*<sup>14</sup> wprowadzono do kodeksu karnego typizację czynu zabronionego – finansowania przestępstwa o charakterze terrorystycznym (art. 165a). Zgodnie z jego treścią (...)  *kto gromadzi, przekazuje lub oferuje środki płatnicze, instrumenty finansowe, papiery wartościowe, wartości dewizowe, prawa majątkowe lub inne mienie ruchome lub nieruchomości w celu sfinansowania przestępstwa o charakterze terrorystycznym, podlega karze pozbawienia wolności od lat 2 do 12*<sup>15</sup>. Przyczyną wprowadzenia tego przepisu była potrzeba realizacji zobowiązań wynikających z przyjętej przez Polskę międzynarodowej konwencji ONZ o zwalczaniu finansowania terroryzmu<sup>16</sup>, nałożenie w rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ obowiązku penalizacji finansowania terroryzmu<sup>17</sup>, a także obowiązek wdrożenia dyrektywy w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowania

<sup>10</sup> Kodeks karny. Komentarz, R.A. Stefański (red.), Warszawa 2015, s. 709.

<sup>11</sup> K. Wiak, *Prawnokarne środki...*, s. 230–232.

<sup>12</sup> Decyzja ramowa Rady 2002/475/WSiSW...

<sup>13</sup> K. Wiak, *Prawnokarne środki...*, s. 242–244.

<sup>14</sup> Dz.U. Nr 166 poz. 1317.

<sup>15</sup> Art. 165a *Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny...*

<sup>16</sup> *Międzynarodowa konwencja o zwalczaniu finansowania terroryzmu...*

<sup>17</sup> *Rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ 1368 (2001) z 12 września 2001 r. (S/RES/1368) oraz Rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ 1373 (2001) z 28 września 2001 r. (S/RES/1373).*

terroryzmu<sup>18</sup> przyjętej przez Radę UE i Parlament Europejski. Umieszczenie przepisu w rozdziale XX kodeksu karnego – *Przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu powszechnemu* – wskazuje na przedmiot przestępstwa. Jego sprawcą może być ten, kto swoim umyślnym postępowaniem wypełni znamiona czynu zabronionego i może ponieść odpowiedzialność za swoje czyny w rozumieniu prawa. Czyn zabroniony musi być popełniony z zamiarem bezpośrednim zabarwionym (celem musi być sfinansowanie przestępstwa o charakterze terrorystycznym). Czyny sprawcze, tj. gromadzenie, przekazywanie i oferowanie, należy rozumieć zgodnie z wykładnią gramatyczną<sup>19</sup>. Przedmioty czynności sprawczej, tj. środki płatnicze, instrumenty finansowe, papiery wartościowe, wartości dewizowe, prawa majątkowe lub inne mienie ruchome bądź nieruchomości, powinny być rozumiane zgodnie z definicjami przyjętymi w ustawach sektorowych.

W podsumowaniu powyższych rozważań na temat regulacji karnoprawnych problematyki terroryzmu i jego finansowania warto pochylić się nad raportem ekspertów MONEYVAL, stworzonym w ramach mechanizmu wzajemnej ewaluacji. Raport dotyczył wdrażania rekomendacji FATF<sup>20</sup> i stanu systemów AML i CFT<sup>21</sup> w Polsce<sup>22</sup>. W dokumencie wskazano m.in. na zbyt wąskie ujęcie definicyjne przestępstwa o charakterze terrorystycznym, co ma uniemożliwiać zastosowanie art. 165a kk do niektórych spraw związanych z przestępstwami konwencyjnymi<sup>23</sup> zawartymi w dokumentach stanowiących załącznik do *Międzynarodowej Konwencji o Zwalczaniu Finansowania Terroryzmu przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 9 grudnia 1999 r.*<sup>24</sup> Oceniający zaproponowali wprowadzenie kryminalizacji przekazywania funduszy organizacjom terrorystycznym (...) *w jakimkolwiek celu*. Wskazali również na potrzebę kryminalizacji czynu (art. 165a kk) – z zamiarem ewentualnym, a nie tylko bezpośrednim zabarwionym.

### Ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu

Jak wynika z raportów Generalnego Inspektora Informacji Finansowej (dalej: GIIF), w Polsce, mimo niskiego poziomu zagrożenia zamachem terrorystycznym, występują incydenty związane z finansowaniem terroryzmu (tab. 2). Na podstawie zestawienia liczby powiadomień przekazanych przez GIIF do ABW oraz postępowań prowadzonych przez GIIF w związku z podejrzeniem finansowania terroryzmu nie można wskazać na jednoznaczną tendencję wzrostową lub malejącą występowania omawianego zjawiska w Polsce, ale ogólnie stwierdzić jego występowanie.

<sup>18</sup> Dyrektywa 2005/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 października 2005 r. w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu (Dz.Urz. UE L Nr 309 z 25 XI 2005 r., s. 15).

<sup>19</sup> K. Wiak, *Prawnokarne środki...*, s. 280–285.

<sup>20</sup> Financial Action Task Force, Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniądzy.

<sup>21</sup> AML (z ang. Anti-Money Laundering) – zespół procedur i przepisów prawa stworzony na potrzeby walki z procederem prania brudnych pieniędzy; CFT (z ang. Combating the Financing of Terrorism) – zespół procedur i przepisów prawa stworzony na potrzeby walki z procederem finansowania terroryzmu.

<sup>22</sup> Zob. szerzej: *Report on Fourth Assessment Visit – Poland* [online], MONEYVAL, 2013, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/Evaluations/round4/PL4-MERMONEYVAL\(2013\)2\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/Evaluations/round4/PL4-MERMONEYVAL(2013)2_en.pdf) [dostęp: 8 VIII 2016].

<sup>23</sup> Eksperci MONEYVAL jako przykład wskazali czyn polegający na sfinansowaniu kradzieży materiałów nuklearnych. Ten czyn, zgodnie z art. 2 pkt 5 lit. c, jest uznany za przestępstwo konwencyjne *Międzynarodowej konwencji w sprawie zwalczania aktów terroryzmu jądrowego, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 13 kwietnia 2005 r.* (Dz.U. z 2010 r. Nr 112 poz. 740), która stanowi część załącznika do *Międzynarodowej konwencji o zwalczaniu finansowania terroryzmu...*

<sup>24</sup> *Report on Fourth Assessment Visit – Poland...*, s. 60.

**Tab. 2. Liczba spraw prowadzonych przez GIIF w związku z podejrzeniem finansowania terroryzmu.**

Rok	Liczba powiadomień przekazanych przez GIIF do ABW w związku z podejrzeniem finansowania terroryzmu	Liczba postępowań prowadzonych przez GIIF w związku z podejrzeniem finansowania terroryzmu
2006	3	8
2007	14	7
2008	15	8
2009	21	11
2010	30	19
2011	19	15
2012	17	12
2013	9	7
2014	26	20
<b>Łącznie</b>	154	107

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań GIIF z realizacji *Ustawy z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu* (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r. poz. 299) w latach 2006–2014.

M. Kędziński wskazuje, że nie można uznać tego wskaźnika za wystarczający do określenia skali zagrożenia terroryzmem w Polsce, zważywszy na wąskie pole działalności GIIF, ograniczone do formalnoprawnego obiegu finansowo-gospodarczego<sup>25</sup>. Zgodnie z informacją Biura Prokuratury Generalnej<sup>26</sup>, w latach 2009–2013 nie wszczęto żadnych spraw z art. 165a kk, co stoi w sprzeczności z wnioskami płynącymi z analizy statystyk GIIF. Oszacowanie skali zjawiska jest o tyle kłopotliwe, że trudno ustalić, kiedy ma się do czynienia z finansowaniem terroryzmu w Polsce (np. przetransferowane do Polski środki finansowe pochodzące z Bośni i Hercegowiny, które zostały przesłane przez Polaka przekazem pieniężnym do Niemiec, skąd trafiły do Syrii od obywatela Turcji posiadającego wizę długoterminową wydaną przez Czechy, umożliwiającą pobyt i podejmowanie pracy na terenie całej Unii Europejskiej). Mimo trudności z określeniem skali występowania tego procederu w Polsce, założenie, które wskazuje na słuszność podejmowania przez państwo działań wyprzedzających oraz zobowiązania międzynarodowe Polski nie pozostawiają pola do dyskusji nad potrzebą pełnego uregulowania kwestii przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu.

Najważniejszym dokumentem w polskim systemie prawnym określającym zwalczanie finansowania terroryzmu jest *Ustawa z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu*<sup>27</sup>. Zawiera ona rekomen-

<sup>25</sup> M.A. Kędziński, *Przeciwdziałanie i zwalczanie finansowania terroryzmu w Polsce – autoreferat*, [online], <http://depotuw.ceon.pl/bitstream/handle/item/951/AUTOPREZENTACJA.docx?sequence=4> [dostęp: 26 V 2015], s. 5.

<sup>26</sup> Tamże, s. 8.

<sup>27</sup> Dz.U. z 2010 r. Nr 46 poz. 276, ze zm.

dacie FATF oraz rozwiązania wypracowane na poziomie globalnym (dokumenty wypracowane na forum ONZ) oraz regionalnym (dokumenty wypracowane na forum UE i RE), w których tworzeniu Polska uczestniczyła lub została do ich wprowadzenia zobowiązana. Ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu była nowelizacją ustawy o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł, która, jak sama nazwa wskazuje, ograniczała się do problematyki prania pieniędzy oraz nielegalnych źródeł pochodzenia funduszy. Przedmiotem znowelizowanej ustawy są zasady i tryb przeciwdziałania procederowi prania brudnych pieniędzy oraz finansowania terroryzmu. Określono w niej podmioty będące częścią systemów AML i CFT oraz szczególne środki stosowane do zwalczania powyższych przestępstw. Ustawa zostanie omówiona tylko w części związanej ze zwalczaniem finansowania terroryzmu oraz w obszarach najistotniejszych, zważywszy na zakres przedmiotowy i specyfikę tego artykułu. Warto jednak nadmienić, że rozwiązania prawne dotyczące zwalczania finansowania terroryzmu i prania brudnych pieniędzy są w większości takie same.

W przepisach ogólnych ustawy wymieniono wszystkie instytucje obowiązane<sup>28</sup> do stosowania jej zapisów oraz jednostki współpracujące<sup>29</sup>, a także wytłumaczono wyrażenia istotne z punktu widzenia ustawy i nadano im definicje legalne. Finansowanie terroryzmu zostało uznane za czyn określony w art. 165a kk, co jest rozwiązaniem słusznym<sup>30</sup>. Wprowadzenie do ustawy pojęcia *beneficjent rzeczywisty*<sup>31</sup> jest istotne z punktu widzenia podniesienia skuteczności ścigania osób, które próbują ukrywać swoją działalność przestępczą, wykorzystując do tego tzw. słupy<sup>32</sup> lub podmioty gospodarcze<sup>33</sup>.

Instytucje obowiązane muszą rejestrować każdą przeprowadzoną transakcję, jeśli:

- jej wartość przekracza 15 000 euro,
- składa się ona z więcej niż jednej operacji finansowej, w celu uniknięcia obowiązku rejestracji,
- dotyczy ona kasyn – zakupu lub sprzedaży żetonów o wartości wyższej lub równej 1000 euro,

<sup>28</sup> Zgodnie z art. 2 wyżej wymienionej ustawy są to: instytucje i oddziały instytucji finansowych, kredytowych, pieniądza elektronicznego i płatnicze; banki i oddziały banków; NBP; firmy inwestycyjne i banki powiernicze; domy maklerskie, spółki handlowe, Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych S.A.; podmioty prowadzące działalność w zakresie gier losowych, zakładów wzajemnych i gier na automatach; zakłady ubezpieczeń; fundusze i towarzystwa inwestycyjne; spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe; operatorzy pocztowi; notariusze w ograniczonym zakresie; podmioty prowadzące działalność w zakresie usług prowadzenia ksiąg rachunkowych, wymiany walut; przedsiębiorcy prowadzący domy aukcyjne, antykwiariaty, działalność factoringową, działalność w zakresie obrotu metalami lub kamieniami szlachetnymi i półszlachetnymi, sprzedaż komisową lub pośrednictwo w obrocie nieruchomościami; stowarzyszenia posiadające osobowość prawną, przedsiębiorcy przyjmujący płatności za towary w gotówce równej lub przekraczające 15 000 euro; instytucje i oddziały płatnicze.

<sup>29</sup> Organy administracji rządowej i samorządowej, inne państwowe jednostki organizacyjne, NBP, KNF i NIK.

<sup>30</sup> W akcie prawnym poprzedzającym obecną ustawę było zawarte odrębne pojęcie *akt terrorystyczny*, które nie było skorelowane z obowiązującymi przepisami prawa karnego.

<sup>31</sup> Jest to osoba fizyczna (lub osoby fizyczne), która ma wpływ na osobę prawną lub sprawuje nad nią kontrolę, ma powyżej 25% głosów w zgromadzeniu wspólników i sprawuje kontrolę nad co najmniej 25% majątku osoby prawnej (art. 2 ust. 1a).

<sup>32</sup> Słupem określa się osobę trzecią, która dokonuje wszystkich czynności formalnoprawnych, nie będąc przy tym rzeczywistym beneficjentem korzyści wynikających z dokonanych przez nią czynności.

<sup>33</sup> M. Hara, R. Kierzyńska P. Kołodziejki, *Ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 41.



- wskazuje ona na prawdopodobieństwo powiązania transakcji z praniem pieniędzy lub finansowaniem terroryzmu,
- jest ona dokonywana przy pomocy adwokata, radcy prawnego bądź zagranicznego prawnika i dotyczy obrotu nieruchomościami i przedsiębiorstwami, zarządzania rachunkami, inwestowania w kapitał zakładowy i akcyjny oraz zarządzania spółkami lub przedsiębiorstwami (art. 8 ustawy).

Rejestrowanie transakcji jest niezmiernie ważne dla prowadzenia czynności analitycznych, a w sytuacji wytypowania podejrzanej transakcji – dla dalszych czynności procesowych. Obowiązek rejestrowania powiązanych operacji finansowych będących w rzeczywistości jedną transakcją wynika z potrzeby przeciwdziałania wyrafinowanym metodom (rozdrabnianie transakcji gotówkowych, ang. *structuring*), których celem jest obejście obowiązku rejestracji<sup>34</sup>. Rekomendacje FATF zalecają rejestrację transakcji powyżej określonej kwoty. Ustawodawca rozszerzył to zalecenie o obowiązek rejestrowania również tych transakcji, które nie przekraczają wskazanej kwoty, ale szczególne okoliczności transakcji uzasadniają jej rejestrację<sup>35</sup>. Takie podejście zwiększa skuteczność przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu.

Obowiązki nałożone na podmioty prowadzące kasyna gry wyglądają nieco inaczej, ze względu na specyfikę tego typu działalności. Przyjęcie mniejszej kwoty progowej w wysokości 1000 euro (a nie 15 000 euro) wynika z tego, że przy wykorzystywaniu kasyn gry do prania pieniędzy obracano o wiele niższymi sumami pieniędzy<sup>36</sup>. W tym przypadku pozostanie przy kwocie 15 000 euro spowodowałoby, że mechanizm zwalczania omawianego procederu byłby nieskuteczny. Ustawodawca rozszerzył przepisy unijne<sup>37</sup> i zobowiązał podmioty prowadzące kasyna gry do rejestrowania transakcji, a nie tylko do ustalania tożsamości klientów kasyn, jak wymaga tego dyrektywa.

Instytucje obowiązane na bieżąco analizują transakcje swoich klientów (art. 8a ustawy). Weryfikacja danych dotyczących transakcji klienta ma na celu wykrycie operacji podprogowych (powiązanych) oraz operacji podejrzanych<sup>38</sup>. Bieżący monitoring jest prowadzony zgodnie z wypracowanymi procedurami, algorytmami i modelami w ramach danej instytucji, tworzonymi na podstawie środków bezpieczeństwa finansowego zastosowanych wobec klienta.

Środki bezpieczeństwa finansowego polegają na:

- identyfikacji i weryfikacji tożsamości klienta,
- identyfikacji beneficjenta rzeczywistego oraz ustaleniu struktur własności i zależności klienta,
- uzyskiwaniu informacji o celach operacji finansowych prowadzonych przez klienta oraz jego stosunkach gospodarczych z innymi uczestnikami obrotu gospodarczego, a także na bieżącym ich monitorowaniu i aktualizowaniu (art. 8b ust. 3 ustawy).

<sup>34</sup> Symptomami rozdrabniania transakcji gotówkowych mogą być m.in. częste dokonywanie operacji finansowych z tego samego rachunku tego samego dnia w różnych oddziałach bankowych (kasjerów), dokonywanie w krótkim czasie przelewów na jeden rachunek z kilku rachunków, obecność osób trzecich przy dokonywaniu wpłat lub wypłat przez tzw. *smerfów* (stupy), zob. M. Hara, R. Kierzyńska, P. Kołodziejewski, *Ustawa o przeciwdziałaniu...*, s. 96–98.

<sup>35</sup> Tamże, s. 92.

<sup>36</sup> Tamże, s. 98.

<sup>37</sup> *Dyrektywa 2001/97/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 4 grudnia 2001 r. zmieniająca dyrektywę Rady 91/308/EWG w sprawie uniemożliwienia korzystania z systemu finansowego w celu prania pieniędzy* [online], [http://orka.sejm.gov.pl/Drekytywy.nsf/all/32001L0097/\\$File/32001L0097.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Drekytywy.nsf/all/32001L0097/$File/32001L0097.pdf) [dostęp: 4 V 2015].

<sup>38</sup> M. Hara, R. Kierzyńska, P. Kołodziejewski, *Ustawa o przeciwdziałaniu...*, s. 114.

Stosowanie wskazanych środków jest oparte na zasadzie „poznaj swojego klienta” (ang. *Know Your Customer Policy*) i są zgodne z wcześniej omawianą tzw. III dyrektywą<sup>39</sup>, która obliguje instytucje zobowiązane do stosowania (...) *środków należytej staranności wobec klienta* (art. 8 dyrektywy). Identyfikacja klienta oraz beneficjenta rzeczywistego polega na zgromadzeniu danych i ich zweryfikowaniu na podstawie dokumentów (np. dowodu osobistego) i informacji dostępnych publicznie (np. KRS, REGON, NIP, PESEL). Wymagane informacje zostały określone w katalogach: osoby fizyczne i ich przedstawiciele (art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy), osoby prawne (art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy) oraz jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej (art. 9 ust. 1 pkt 3 ustawy). W przypadku podmiotu prowadzącego kasyna lub salony gry identyfikację i weryfikację tożsamości klienta przeprowadza się przy wejściu klienta do kasyna lub salonu (art. 9c ustawy).

Zakres stosowania środków bezpieczeństwa finansowego zależy od poziomu ryzyka finansowania terroryzmu, który jest określany na podstawie oceny ryzyka dokonanej w wyniku analizy klienta (art. 8b ust. 1 ustawy). W zależności od oceny instytucje obowiązane mogą stosować uproszczone lub wzmoczone środki staranności wobec klienta<sup>40</sup>, co umożliwi efektywniejsze zarządzanie zasobami ludzkimi i technicznymi przez angażowanie ich na tych obszarach, które wskazują na większe ryzyko wystąpienia finansowania terroryzmu. W przypadku braku możliwości zastosowania środków bezpieczeństwa finansowego wobec klienta podmiot zobowiązany nie przeprowadza transakcji, nie zawiera umowy z klientem lub ją unieważnia oraz informuje o zdarzeniu GIIF (art. 8b ust. 5 ustawy). Uproszczone środki bezpieczeństwa wobec klienta (odstąpienie od niektórych środków bezpieczeństwa finansowego – art. 8b ust. 3 pkt 1–3 ustawy) mogą mieć zastosowanie wobec tych klientów, którzy charakteryzują się wysoką wiarygodnością i niską oceną ryzyka (np. organy administracji publicznej, instytucje finansowe mające siedzibę na terenie państwa członkowskiego UE) oraz w stosunku do przypadków, które charakteryzują się brakiem ryzyka wykorzystania ich do finansowania terroryzmu lub jego niskim poziomem (np. umowy ubezpieczeniowe na życie o niskiej składce – art. 9d ust. 1–2 ustawy). Wzmoczone środki bezpieczeństwa mogą mieć zastosowanie wobec: klientów, których identyfikacja przebiegała bez bezpośredniego kontaktu w zakresie stosunków transgranicznych z instytucjami będącymi korespondentami z państw trzecich oraz wobec osób zajmujących eksponowane stanowisko polityczne<sup>41</sup> (art. 9e ust. 2–4 ustawy). Instytucje obowiązane podejmują w takim przypadku czynności polegające na: uzyskaniu uwiarygadniających lub uzupełniających informacji z dodatkowych rzetelnych i wiarygodnych źródeł, pogłębionej analizie ryzyka, uzyskaniu zgody właściwych organów instytucji obowiązanej do nawiązania współpracy lub zawarcia umowy (w przypadku instytucji korespondujących i osób zajmujących eksponowane stanowisko) oraz ograniczeniu usługi realizacji transakcji na odległość<sup>42</sup>.

Instytucje obowiązane mają za zadanie sporządzić w formie pisemnej, a następnie wprowadzić w życie, wewnętrzną procedurę w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowania terroryzmu (art. 10a). Dokument określa i uszczegóławia sposób wykonywania obowiązków nałożonych na instytucje obowiązane, wynikających

<sup>39</sup> Dyrektywa 2005/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 października 2005 r. w sprawie przeciwdziałania korzystaniu...

<sup>40</sup> Zob. art. 11 i 13 Dyrektywy 2005/60/WE...

<sup>41</sup> W rozumieniu art. 2 ust. 1f pkt a, b, c omawianej ustawy.

<sup>42</sup> M. Hara, R. Kierzyńska, P. Kołodziejki, *Ustawa o przeciwdziałaniu...*, s. 163.



z ustawy. Owa procedura powinna zawierać m.in. metodologię dokonywania analizy i oceny ryzyka przez pracowników instytucji. Ocena ryzyka przeprowadzana w wyniku jego analizy jest elementem newralgicznym, ponieważ to od niej zależy zakres stosowania środków bezpieczeństwa finansowego, a co za tym idzie – skuteczność wykrywania finansowania terroryzmu i przeciwdziałania temu przestępstwu.

Analizę ryzyka tworzy się, przy uwzględnieniu czterech kryteriów: ekonomicznego, geograficznego, przedmiotowego i behawioralnego (art. 10a ust. 3 ustawy)<sup>43</sup>. Kryterium ekonomiczne polega na założeniu, że celem działalności gospodarczej jest zysk, i że każde działanie będące odstępstwem od tego założenia jest podejrzane. Kryterium geograficzne dotyczy transakcji, których nadawcą lub odbiorcą jest podmiot zarejestrowany w państwie lub regionie o wysokim poziomie przestępczości lub (i) będącym obszarem działalności organizacji terrorystycznych, konfliktów (np. Afganistan, Irak, Syria), lub w państwie o niskich standardach przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu i praniu pieniędzy (raje podatkowe<sup>44</sup>, państwa upadłe) oraz zwalczania tych zjawisk. Kryterium przedmiotowe polega na uznaniu za ryzykowne z punktu widzenia finansowania terroryzmu i prania pieniędzy niektórych obszarów działalności gospodarczej (np. obrót złomem, handel paliwami płynnymi, obrót metalami szlachetnymi). Kryterium behawioralne polega na ocenie nietypowego zachowania klienta (np. zdenerwowanie, brak wiedzy klienta w zakresie prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej, próba zamaskowania twarzy, udział osób trzecich).

Aby wewnętrzne procedury związane ze zwalczaniem terroryzmu i przeciwdziałaniem temu zjawisku były odpowiednio wdrażane i realizowane, instytucja obowiązana musi zapewnić pracownikom odpowiedzialnym za realizację zadań wskazanych w omawianej ustawie (art. 10a ust. 4) odpowiedni poziom wykszolenia. Ponadto, podmiot musi wskazać osobę odpowiedzialną za wykonanie obowiązków określonych w ustawie (art. 10b).

W Polsce organami właściwymi w sprawach zwalczania finansowania terroryzmu jest minister właściwy do spraw instytucji finansowych oraz Generalny Inspektor Informacji Finansowej (art. 3 ustawy). GIIF realizuje zwłaszcza zadania analityczne, tj. uzyskuje, gromadzi, przetwarza i dystrybuje informacje o podejrzanych transakcjach oraz wykonuje zadania prewencyjne, czyli wstrzymuje transakcje, blokuje rachunki, szkoli pracowników instytucji obowiązanych oraz kontroluje i egzekwuje przestrzeganie przepisów omawianej ustawy (art. 4)<sup>45</sup>. GIIF uzyskuje informacje od instytucji obowiązanych oraz jednostek współpracujących w różnym zakresie. W myśl przepisów ustawy instytucje obowiązane zostały zobligowane do przekazywania do GIIF informacji o transakcjach określonych w art. 8 ust. 1 i 3<sup>46</sup> oraz do udostępniania ich na żądanie tej instytucji (art. 11 ust. 1 i art. 13a). W przypadku adwokatów, radców prawnych, prawników zagranicznych, biegłych rewidentów oraz doradców podatkowych istnieje klauzula wyłączająca ten obowiązek, gdy informacje zostały pozyskane w trakcie reprezentowania klienta na podstawie pełnomocnictw procesowych lub udzielania porady

<sup>43</sup> Tamże, s. 102–106, 194–195.

<sup>44</sup> Listy rajów podatkowych zawierają: *Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 kwietnia 2015 r. w sprawie określenia krajów i terytoriów stosujących szkodliwą konkurencję podatkową w zakresie podatku dochodowego od osób prawnych* (Dz.U. z 2015 r. poz. 600) oraz *Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 kwietnia 2015 r. w sprawie określenia krajów i terytoriów stosujących szkodliwą konkurencję podatkową w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych* (Dz.U. z 2015 r. poz. 599).

<sup>45</sup> M. Hara, R. Kierzyńska, P. Kołodziejcki, *Ustawa o przeciwdziałaniu...*, s. 65.

<sup>46</sup> Tj. transakcjach ponadprogowych, transakcjach powiązanych przekraczających próg, transakcjach podejrzanych.

prawnej w tej sprawie (art. 11 ust. 5). Prokuratura, ABW, CBA oraz jednostki podległe lub nadzorowane przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych zostały zobowiązane do informowania o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, przedstawieniu zarzutów oraz wszczęciu i zakończeniu postępowania w sprawie przestępstwa, o którym mowa w art. 165a kk (art. 14 ustawy). Organy kontroli skarbowej, podatkowe i celne zostały zobowiązane do informowania o wszystkich okolicznościach wskazujących na możliwość popełnienia przestępstwa, o którym mowa w art. 165a kk (art. 15a ust. 3 ustawy). Organy Straży Granicznej oraz organy celne zostały zobowiązane do przekazywania informacji w sprawie kontroli środków finansowych przewożonych przez granice Unii Europejskiej<sup>47</sup> oraz informacji związanych z przewożeniem wartości dewizowych lub krajowych środków płatniczych<sup>48</sup>. Ponadto na wniosek GIIF jednostki współpracujące, w zakresie swoich kompetencji, mają obowiązek przekazać informacje niezbędne (inne niż wymienione wcześniej) do realizacji zadań związanych ze zwalczaniem finansowania terroryzmu (art. 15a ustawy).

W przypadku uzasadnionego podejrzenia, że przeprowadzona (lub przeprowadzana) transakcja albo klient mogą mieć związek z popełnieniem przestępstwa finansowania terroryzmu, uruchamia się procedury wstrzymania transakcji<sup>49</sup> lub blokady rachunku<sup>50</sup> (rozdział 5 ustawy). Wstrzymanie transakcji dotyczy wskazanej operacji finansowej, a blokada rachunku ma zastosowanie do wszystkich środków zgromadzonych na rachunku. Oznacza to, że dla dysponenta rachunku blokada jest bardziej dolegliwym środkiem niż wstrzymanie transakcji, a więc ten drugi mechanizm powinien być stosowany tylko wtedy, gdy pierwszy jest niewystarczający<sup>51</sup>. Procedura wstrzymania transakcji lub blokady rachunku może zostać zainicjowana przez zawiadomienie GIIF przez instytucję obowiązaną lub w wyniku własnych działań analitycznych GIIF (art. 16 ust. 1 oraz art. 18a). W obu przypadkach instytucje muszą powziąć uzasadnione podejrzenie o możliwym związku transakcji lub dysponenta rachunku z przestępstwem z art. 165a kk. Instytucja obowiązana, która przesłała zawiadomienie do GIIF, wstrzymuje transakcje na nie dłużej niż 24 godziny (art. 16 ust. 4). W ciągu 24 godzin od momentu wpłynięcia zawiadomienia od instytucji GIIF ma czas na podjęcie decyzji o wstrzymaniu transakcji lub blokadzie rachunku na okres nie dłuższy niż 72 godziny (art. 18). Wraz z podjęciem decyzji GIIF niezwłocznie przesyła do właściwej prokuratury zawiadomienie o podejrzeniu przestępstwa oraz całą posiadaną dokumentację na temat wstrzymanej transakcji lub zablokowanego rachunku. Prokurator może podjąć decyzję o wstrzymaniu transakcji lub blokadzie rachunku na okres nie dłuższy niż trzy miesiące (art. 19). Jeśli w czasie oznaczonym w postanowieniu prokuratora nie zostanie wydane postanowienie o zabezpieczeniu majątkowym, blokada rachunku lub wstrzymanie transakcji zostają anulowane (art. 19 ust. 4).

<sup>47</sup> Zgodnie z rozporządzeniem wwożenie na terytorium UE lub wywożenie z terytorium UE kwot powyżej 10 000 euro podlega obowiązkowi złożenia deklaracji. Zob. *Rozporządzenie (WE) nr 1889/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 października 2005 r. w sprawie kontroli środków pieniężnych wwożonych do Wspólnoty lub wywożonych ze Wspólnoty* (Dz.Urz. UE L 309 z 25 XI 2005 r., s. 9).

<sup>48</sup> Obowiązki rezydentów i nierezydentów związane z wywozem za granicę i przywozem do kraju wartości dewizowych lub krajowych środków płatniczych reguluje rozdział 5 *Ustawy z dnia 27 lipca 2002 r. – Prawo dewizowe* (tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r. poz. 826).

<sup>49</sup> Tj. czasowe ograniczenie dysponowania wartościami majątkowymi i korzystania z nich polegające na uniemożliwieniu przeprowadzenia określonej transakcji przez instytucję obowiązaną (art. 2 ust. 5 ustawy).

<sup>50</sup> Tj. czasowe ograniczenie dysponowania wszystkimi wartościami majątkowymi zgromadzonymi na rachunku i korzystania z nich, w tym również przez instytucję obowiązaną (art. 2 ust. 6 ustawy).

<sup>51</sup> M. Hara, R. Kierzyńska, P. Kołodziejki, *Ustawa o przeciwdziałaniu...*, s. 225.

Blokowanie rachunku lub wstrzymanie transakcji przez GIIF, a później przez prokuratora, ma charakter nietrwały i przejściowy. Ten okres służy do przeprowadzenia wielu czynności procesowych. Prokurator, aby postanowić o wstrzymaniu transakcji lub blokadzie rachunku na czas oznaczony, musi najpierw wszcząć śledztwo, co wynika z kodeksu postępowania karnego. Wydanie postanowienia o zabezpieczeniu majątkowym wymaga również czasu, zważywszy na potrzebę uzasadnienia zastosowania środka prawnego na podstawie przesłanki przewidzianej w art. 295 § 4 kpk.

W rozdziale 5a ustawy określono zasady i procedurę zamrażania wartości majątkowych – mechanizmu ograniczającego przeciwko osobom, grupom i podmiotom. Jego wprowadzenia wymagały decyzja 2001/500/WSiSW<sup>52</sup> oraz dyrektywa 2005/60/WE<sup>53</sup>, a także III Specjalna Rekomendacja FATF. Instytucja obowiązana dokonuje zamrożenia<sup>54</sup> wartości majątkowych (z wyłączeniem rzeczy ruchomych i nieruchomości) na podstawie prawa wspólnotowego oraz przepisów zawartych w omawianej ustawie (art. 20d ustawy). Wskazane podstawy prawne zwracają uwagę na specyficzny zbiór przesłanek, który sprowadza się do zamrażania wartości majątkowych na podstawie bezpośredniego stosowania wykazu osób, grup i podmiotów wymienionych w:

- rozporządzeniu ministra właściwego do spraw instytucji finansowych, w sprawie wykazu osób, grup i podmiotów, wobec których stosuje się powyższy mechanizm<sup>55</sup>,
- rozporządzeniu Rady UE (WE) nr 2580/2001 z 27 grudnia 2001 r. w sprawie szczególnych środków restrykcyjnych skierowanych przeciwko niektórym osobom i podmiotom mającym na celu zwalczanie terroryzmu<sup>56</sup>.

Instytucje obowiązane są zobligowane do stosowania wykazu osób, grup i podmiotów będącego załącznikiem do rozporządzenia wykonawczego do rozporządzenia Rady nr 2580/2001 bezpośrednio, tj. bez znaczenia, czy dana osoba, grupa lub podmiot zostały wpisane na „krajową listę”. Taka interpretacja została wielokrotnie potwierdzona przez Trybunał Sprawiedliwości<sup>57</sup>. Trybunał wskazał ponadto, że państwa członkowskie nie powinny stosować środków, które mogłyby utrudnić stosowanie w tej sprawie prawa wspólnotowego.

Na koniec warto zwrócić uwagę na odpowiedzialność pieniężną i karną za nieprzestrzeganie przepisów omawianej ustawy. Instytucje obowiązane (z wyjątkiem NBP) w przypadku niedopełnienia obowiązku przewidzianego w przepisach ustawy

<sup>52</sup> *Decyzja ramowa Rady 2001/500/WSiSW z dnia 26 czerwca 2001 r. w sprawie prania brudnych pieniędzy oraz identyfikacji, wykrywania, zamrożenia, zajęcia i konfiskaty narzędzi oraz zysków pochodzących z przestępstwa* (Dz.U. L 182 z 5 VII 2001 r. poz. 1).

<sup>53</sup> *Dyrektywa 2005/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 października 2005 r. w sprawie przeciwdziałania korzystaniu...*

<sup>54</sup> Tj. zapobieganie przenoszeniu, zmianie i wykorzystaniu wartości majątkowych lub przeprowadzaniu transakcji w jakikolwiek sposób, który może spowodować zmianę ich wielkości, wartości, miejsca, własności, posiadania, charakteru, przeznaczenia lub jakkolwiek inną zmianę umożliwiającą korzystanie z wartości majątkowych (art. 2 ust. 6 ustawy).

<sup>55</sup> Zgodnie z art. 20d, ust. 3 minister właściwy do spraw instytucji finansowych w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zagranicznych może określić omawiane rozporządzenie, ale nie musi. Obecnie nie istnieje krajowa lista osób, grup i podmiotów, wobec których podmioty zobowiązane powinny stosować mechanizm zamrażania wartości majątkowych.

<sup>56</sup> *Rozporządzenie Rady (WE) nr 2580/2001 z dnia 27 grudnia 2001 r. w sprawie szczególnych środków restrykcyjnych skierowanych przeciwko niektórym osobom i podmiotom mającym na celu zwalczanie terroryzmu* (Dz.U. UE L 344 z 28 XII 2001 r. poz. 70) oraz *Rozporządzenie Wykonawcze Rady (UE) nr 790/2014 z dnia 22 lipca 2014 r. dotyczące wykonania art. 2 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 2580/2001 w sprawie szczególnych środków restrykcyjnych skierowanych przeciwko niektórym osobom i podmiotom mającym na celu zwalczanie terroryzmu oraz uchylenia rozporządzenia wykonawczego (UE) nr 125/2014* (Dz.U. UE L 217 z 23 VII 2014 r. poz. 1).

<sup>57</sup> M. Hara, R. Kierzyńska, P. Kołodziejski, *Ustawa o przeciwdziałaniu...*, s. 242.

o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu podlegają karze pieniężnej (art. 34a i 34b). Karę, w drodze decyzji administracyjnej, nakłada Generalny Inspektor Informacji Finansowej, który sprawuje kontrolę nad instytucjami obowiązany (z wyłączeniem NBP) do przestrzegania przepisów dotyczących zwalczania finansowania terroryzmu (art. 34c)<sup>58</sup>. Kara pieniężna nie może być większa niż 75 000 zł, a w niektórych przypadkach nie większa niż 100 000 zł. Wprowadzenie sankcji finansowych dla instytucji obowiązanych nieprzestrzegających przepisów dotyczących zwalczania finansowania terroryzmu stanowi realizację obowiązku implementacji art. 39 ust. 1 i 2 dyrektywy 2005/60/WE<sup>59</sup>, który zobowiązuje państwa członkowskie do stosowania środków sankcyjnych w stosunku do osób fizycznych i prawnych objętych regulacjami prawnymi dotyczącymi zwalczania finansowania terroryzmu. Podobnie jak stosowanie kar pieniężnych, przepisy karne (rozdział 8 ustawy) również mają na celu umożliwienie egzekwowania przepisów omawianej ustawy. Zgodnie z art. 116 kk stosuje się do nich przepisy ogólne kodeksu karnego. Czyny określone w tym rozdziale są uznane za występki (art. 7 kk) oraz podlegają ściganiu z urzędu. W ustawie poddano penalizacji: niedopełnienie obowiązków wskazanych w ustawie (art. 35 ust. 1), nielegalne ujawnianie lub wykorzystywanie informacji zgromadzonych na podstawie ustawy (art. 36 ust. 2) oraz utrudnianie realizacji zadań wynikających z ustawy przez GIIF lub inne organy odpowiedzialne za przeprowadzanie czynności kontrolnych w instytucjach obowiązanych (art. 36 i 37a). Jak wskazuje M. Hara, przepisy karne ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu są swoistą „pierwszą linią obrony” w rozumieniu prawnokarnym, której celem jest niedopuszczenie do sfinansowania przestępstwa o charakterze terrorystycznym (omawiany wcześniej art. 165a kk)<sup>60</sup>.

Ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu jest na bieżąco aktualizowana i dostosowywana do prawa wspólnotowego oraz innych zobowiązań międzynarodowych. Mechanizmy i rozwiązania prawne znajdujące się w ustawie są w znacznej części powieleniem standardów wypracowanych na poziomie międzynarodowym. W niektórych jednak przypadkach przepisy ustawy przewyższają wymogi Unii Europejskiej, co wydaje się pozytywnym symptomem wskazującym na świadomą i przemyślaną implementację prawa wspólnotowego (np. III dyrektywa nakłada obowiązek identyfikacji tożsamości klientów kasyn, a polskie przepisy nakładają na instytucję obowiązana również rejestrację samej transakcji).

## Konkluzje

Finansowanie terroryzmu nie pozostawało bezkarne przed wprowadzeniem oddzielnego przepisu typizującego to przestępstwo<sup>61</sup>. Ten czyn był uznawany za przygotowanie dokonania przestępstwa o charakterze terrorystycznym (art. 16 kk), pomocnictwo

<sup>58</sup> W 2014 r. GIIF wydał 40 decyzji administracyjnych o nałożeniu kary pieniężnej od 200 do 700 000 zł – łącznie na sumę 2 658 400 zł. Zob. szerzej: *Sprawozdanie Generalnego Inspektora Informacji Finansowej z realizacji ustawy z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu w 2014 r.*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2015.

<sup>59</sup> Art. 39 ust. 1 i 2 *Dyrektywy 2005/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 października 2005 r. w sprawie przeciwdziałania korzystaniu...*

<sup>60</sup> M. Hara, R. Kierzynka, P. Kołodziejki, *Ustawa o przeciwdziałaniu...*, s. 328.

<sup>61</sup> M.A. Kędziński, *Przeciwdziałanie i zwalczanie finansowania terroryzmu w Polsce*, Warszawa 2014, s. 113–114.

w dokonaniu przestępstwa o charakterze terrorystycznym (art. 18 § 3 kk) lub udział w zorganizowanej grupie albo związku przestępczym (art. 258). Takie rozwiązanie nadal jest uznawane za słuszne przez Komisję Kodyfikacji Prawa Karnego przy Ministrze Sprawiedliwości<sup>62</sup>. W opinii Komisji z 18 lutego 2014 r. dotyczącej realizacji aktualnych zaleceń Komitetu MONEYVAL wskazano, że finansowanie terroryzmu wyczerpuje znamiona czynu pomocnictwa lub udziału w grupie lub związku mającym na celu popełnienie przestępstwa, zakładaniu takiej grupy lub związku albo kierowaniu nimi, a więc nie ma potrzeby typizacji nowego czynu. Ten pogląd jest sprzeczny z prawem międzynarodowym, prawem wspólnotowym oraz standardami FATF, dlatego propozycja usunięcia typizacji finansowania terroryzmu jest mało realna.

Podczas analizy aktów prawa polskiego określających problematykę zwalczania finansowania terroryzmu, można dojść do wniosku, że zachodzi wysoka spójność między międzynarodowymi standardami i krajowymi regulacjami prawnymi. Wynika to zapewne z tego, że system przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu w Polsce był budowany od początku na podstawie rozwiązań prawnych przewidzianych w prawie międzynarodowym, a więc nie pojawił się problem dostosowywania przepisów prawnomiędzynarodowych do systemu już istniejącego w Polsce. Duży wpływ na implementację przepisów prawa międzynarodowego ma również charakter wydanych decyzji, które są wiążące dla państwa polskiego, oraz duże zaangażowanie polskich instytucji w prace różnego rodzaju środowisk zajmujących się problematyką zwalczania terroryzmu<sup>63</sup>. Pomimo wysokiego poziomu spójności prawa polskiego z prawem międzynarodowym, istnieją braki wskazywane przez ekspertów MONEYVAL, a także sprzeczne poglądy ekspertów Komisji Kodyfikacji Prawa Karnego w sprawie implementacji niektórych rozwiązań prawnych.

<sup>62</sup> *Opinia Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego przy Ministrze Sprawiedliwości z dnia 18.02.2014 r. dotycząca realizacji aktualnych zaleceń Komitetu MONEYVAL w sprawie przeciwdziałania praniu brudnych pieniędzy i innych* [online], <http://bip.ms.gov.pl/dzialalnosc/komisje-kodyfikacyjne/komisja-kodyfikacyjna-prawa-karnego/opinie-komisji-kodyfikacyjnej-prawa-karnego/download,2663,1.html>, s. 9 [dostęp: 28 V 2015].

<sup>63</sup> Na przykład współpraca w ramach UE: Stały Komitet ds. Współpracy Operacyjnej w Zakresie Bezpieczeństwa Wewnętrznego „COSI”, Grupa Robocza ds. Terroryzmu „WPT”, Grupa Robocza ds. Terroryzmu – Kwestie Międzynarodowe „COTER”, Grupa Robocza ds. Zastosowania Szczególnych Środków w celu zwalczania Terroryzmu „CP 931”; Współpraca w ramach NATO: Program Obrony przed Terroryzmem „DAT”; Współpraca w ramach ONZ: Komitet Antyterrorystyczny „CTC”; Współpraca w ramach RE: Komitet Ekspertów ds. Oceny Systemów Zwalczania Procederu Prania Pieniędzy i Finansowania Terroryzmu „MONEYVAL”; Współpraca w ramach Klubu Berneńskiego: Grupa Antyterrorystyczna „CTG”; Współpraca w ramach OBWE: Finansowa Grupa Specjalna ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy „FATF”. Zob. szerzej: *Uchwała nr 252 Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2014 r. w sprawie „Narodowego Programu Antyterrorystycznego na lata 2015–2019”* (M.P. z 2014 r. poz. 1218).