

Maciej Aleksander Kędziński<sup>1</sup>

## **Rola izby rozliczeniowej we wspieraniu instytucji obowiązyanych na podstawie przepisów art. 119zu § 2a pkt 1 ustawy Ordynacja podatkowa – w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (część 1)**

### **Streszczenie**

*Od wielu lat system przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu boryka się z trudnościami polegającymi na tym, jak skutecznie i efektywnie zwiększyć jakość poziomu analizy w instytucjach obowiązyanych oraz jak zwiększyć jakość raportowania do jednostki analityki finansowej. Zmiany prawne zainicjowane w 2022 r., a wprowadzone w życie w 2023 r. ustawą o Systemie Informacji Finansowej, zwiększają potencjał w tym kierunku. Izba rozliczeniowa powołana na podstawie art. 67 Prawa bankowego, w oparciu o przepisy Ordynacji podatkowej będzie mogła świadczyć usługi na rzecz instytucji obowiązyanych w zakresie stosowania środków bezpieczeństwa finansowego oraz prowadzenia i dokumentowania wyników bieżącej analizy przeprowadzanych transakcji, o której mowa w art. 43 ust. 3 ustawy o p.p.p.f.t. Jednocześnie zwiększono potencjał izby rozliczeniowej, która na te potrzeby będzie mogła korzystać również z informacji rejestrowanej w ramach systemu informacji finansowej oraz innych informacji, które stanowią podstawę do ustalenia wskaźnika ryzyka dla ścigania przestępstw skarbowych przez organy Krajowej Administracji Skarbowej.*

### **Słowa kluczowe**

*Izba rozliczeniowa, instytucja obowiązyana, Ordynacja podatkowa, środki bezpieczeństwa finansowego, outsourcing.*

---

<sup>1</sup> Dr Maciej Aleksander Kędziński, radca prawny, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3074-1355>.

## Wprowadzenie

Od kilku lat trwają zmiany w prawie krajowym, zmierzające do umocnienia roli „izby rozliczeniowej” (IR) na potrzeby wspierania organów państwowych i instytucji obowiązanych w zakresie przeciwdziałania i walki z przestępczością podatkową, oszustwami bankowymi, czy uzyskiwaniem większej wartości analizy ryzyka i wspieraniu instytucji w wykonywaniu obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Do najbardziej istotnych z tych zmian prawnych zaliczymy: wprowadzenie zapisu art. 67 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (PrB)<sup>2</sup>, art. 13 w ustawie z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (ustawa o p.p.p.f.t.)<sup>3</sup>, a także zapisu w art. 119zg pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (OP)<sup>4</sup>, w kwestiach odnoszących się do prowadzenia STIR a więc Systemu Teleinformatycznego Izby Rozliczeniowej. W każdym, z tych wskazanych powyżej przykładów pod statusem „izby rozliczeniowej” mieści się określenie podmiotu o nazwie: „Krajowa Izba Rozliczeniowa S.A.” (w skrócie KIR). Właściwość KIR, jako jedyne podmiotu obsługującego STIR, kwalifikuje go także do realizacji zadań określonych w art. 119zu § 2a pkt 1 OP, czy w kwestiach współdziałania na rzecz przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Tym samym KIR z podmiotu obsługującego pod względem technicznym wyłącznie banki i spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe (dalej: SKOK-i), stała się również podmiotem dla możliwego współdziałania z Szefem Krajowej Administracji Skarbowej (KAS) oraz z Generalnym Inspektorem Informacji Finansowej (GIIF). Ta istotność aktywności KIR w konfiguracji z organami państwowymi wynika między innymi

<sup>2</sup> Art. 67. Skarb Państwa lub banki wspólnie z bankowymi izbami gospodarczymi mogą tworzyć izby rozliczeniowe w formie spółek handlowych w celu wymiany zleceń płatniczych oraz ustalania wzajemnych wierzytelności wynikających z tych zleceń. Udziałowcem lub akcjonariuszem izby rozliczeniowej może być Skarb Państwa. Dla zabezpieczenia przeprowadzania rozrachunku izba rozliczeniowa może tworzyć ze środków banków fundusz gwarancyjny; środki tego funduszu nie podlegają egzekucji z majątku banku.

<sup>3</sup> Art. 13. 1. W celu przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu izby rozliczeniowe utworzone na podstawie art. 67 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe oraz instytucje utworzone na podstawie art. 105 ust. 4 tej ustawy przekazują Generalnemu Inspektorowi, na jego żądanie, informacje oraz dokumenty objęte tym żądaniem. 2. Żądania, informacje oraz dokumenty, o których mowa w ust. 1, mogą być przekazywane przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego.

<sup>4</sup> Art. 119zg. Ilekroć w niniejszym dziale jest mowa o: 3) izbie rozliczeniowej – rozumie się przez to izbę rozliczeniową, o której mowa w art. 67 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe, która w roku kalendarzowym poprzedzającym o 2 lata rok kalendarzowy, w którym będą wykonywane obowiązki określone w niniejszym dziale, rozliczyła największą liczbę poleceń przelewu w złotych ze wszystkich izb rozliczeniowych działających na podstawie tego przepisu

z tego, że system bankowy i podmioty do niego należące tj. banki i SKOK-i stały się nie tylko podstawowym elementem systemu finansowo-gospodarczego, ale także rozliczeń podatkowych oraz byciem podmiotami, które od lat stanowią trzon systemu instytucji obowiązanych, odpowiedzialnymi za przeciwdziałanie praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Należy wskazać między innymi, na system STIR, który został wprowadzony, jako instrument wykonawczy, ustawą z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych. W STIR, według określonych algorytmów, przetwarzane są dane przekazywane przez banki oraz SKOK-i w celu ustalenia wskaźnika ryzyka wykorzystywania sektora bankowego do wyłudzeń skarbowych, zwłaszcza w zakresie podatku VAT. W konsekwencji na mocy art. 119zv OP, Szef KAS może zablokować rachunek bankowy podmiotu kwalifikowanego na okres do 72 godzin, w przypadku jeżeli posiadane informacje, w szczególności wyniki analizy ryzyka, wskazują, że podmiot kwalifikowany może wykorzystywać działalność banków lub spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi lub do czynności zmierzających do wyłudzenia skarbowego, a blokada rachunku podmiotu kwalifikowanego jest konieczna, aby temu przeciwdziałać. Działania w zakresie blokad rachunków bankowych skutkują podjęciem przez urzędy celno-skarbowe kontroli celno-skarbowych, jak i działań dochodzeniowo-śledczych. Dodatkowo, o blokadzie na 72 godziny, jej ewentualnym przedłużeniu do 3 miesięcy oraz o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia wyłudzenia skarbowego, organ dokonujący blokady i jej przedłużenia, zawiadamia właściwą jednostkę prokuratury<sup>5</sup>.

Również w przepisach ustawy o p.p.p.f.t. umieszczono zapisy umożliwiające aktywną działalność IR. W art. 13 wskazano, że: w celu przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu izby rozliczeniowe utworzone na podstawie art. 67 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe oraz instytucje utworzone na podstawie art. 105 ust. 4 tej ustawy przekazują Generalnemu Inspektorowi, na jego żądanie, informacje oraz dokumenty objęte tym żądaniem. [...] Żądania, informacje oraz dokumenty, mogą być przekazywane przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego. Ponadto w art. 73 ustawy o p.p.p.f.t. stwierdza się, że: informacje, o których mowa w art. 72 tej ustawy, mogą być przekazywane, przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego, do Generalnego Inspektora za pośrednictwem tak określonej IR. W tym przypadku chodzi o tzw. „transakcje ponadprogowe”. IR sprowadzono w tym przypadku do pomocniczego podmiotu technicznego,

---

<sup>5</sup> Sprawozdanie w zakresie przeciwdziałania wykorzystywaniu działalności banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi za 2020 rok, Warszawa, maj 2021 r. oficjalna strona Ministerstwa Finansów, file:///C:/Users/HP/Downloads/Sprawozdanie\_STIR\_za\_2020\_rok%20(1).pdf.

który mógłby pośredniczyć w przekazywaniu informacji do GIIF. Zarówno w trybie żądania informacji przez GIIF, jak i w trybie realizowania obowiązku instytucji obowiązanej do przekazywania informacji ponadprogowych do Generalnego Inspektora. Dodatkowo kwestie związane z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu z udziałem IR, oprócz ustawy o p.p.p.f.t., zostały uregulowane w OP.

Sama modyfikacja zapisów art. 119zu OP w zakresie, w jakim IR mogłaby świadczyć usługi w obszarze: stosowania przez IR środków bezpieczeństwa finansowego oraz prowadzenia i dokumentowania wyników bieżącej analizy przeprowadzanych transakcji została wprowadzona w pierwotnej wersji ustawą z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw<sup>6</sup>. W uzasadnieniu do zmian (druk sejmowy nr 3500, Sejmu VIII Kadencji) wskazano, że przedmiotowa zmiana jest związana z tym, iż: w art. 119zu § 2a OP umożliwiono przetwarzania przez izbę rozliczeniową danych, o których mowa w art. 119zu § 1 pkt 2 tej ustawy [dane udostępnione z Centralnego Rejestru Podmiotów – Krajowej Ewidencji Podatników, o których mowa w art. 15 ust. 5 ustawy z dnia 13 października 1995 r. o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników (Dz. U. z 2019 r., poz. 63, z późn. zm.)] i art. 119zp § 1 pkt 1 OP (informacje o rachunkach podmiotów kwalifikowanych prowadzonych i otwieranych przez banki i spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe), w celu stosowania środków bezpieczeństwa finansowego w imieniu i na rzecz banku lub SKOK-u, w związku z powierzeniem, o których mowa w art. 48 ust. 1 ustawy p.p.p.f.t. Przepis art. 48 ust. 1 ustawy o p.p.p.f.t. pozwala na powierzenie stosowania środków bezpieczeństwa finansowego innemu podmiotowi działającemu w imieniu i na rzecz instytucji obowiązanej, jeżeli na podstawie pisemnej umowy podmiot, któremu powierzono stosowanie środków bezpieczeństwa finansowego, ma być traktowany jako „część instytucji obowiązanej”. Powierzenie stosowania środków bezpieczeństwa finansowego na zasadach określonych w ust. 1 art. 48 ustawy o p.p.p.f.t. nie zwalnia instytucji obowiązanej z odpowiedzialności za zastosowanie środków bezpieczeństwa finansowego. Proponowane rozwiązanie miało na celu wsparcie banków i SKOK-ów w prawidłowym wykonywaniu obowiązków wynikających z ustawy o p.p.p.f.t. Jednocześnie co istotne, wskazano w uzasadnieniu do projektu, że przepis § 2a nie będzie stosowany do:

- 1) dokonywania analizy, o której mowa w art. 34 ust. 1 pkt 4 lit. a ustawy o p.p.p.f.t. (tj. w celu analizy transakcji przeprowadzanych w ramach stosunków gospodarczych);

<sup>6</sup> Dz. U. z 2019 r., poz. 1520, <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy8.nsf/0/790D42ACBF284ADAC125843A00480047/%24File/0445008.pdf>.

2) danych, o których mowa w art. 119zp § 1 pkt 1 OP, przekazanych izbie rozliczeniowej przez bank lub spółdzielczą kasę oszczędnościowo-kredytową inne niż wskazane w § 2 – w przypadku stosowania środków bezpieczeństwa finansowego wobec klienta banku lub spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej, o których mowa w § 2, przed nawiązaniem stosunków gospodarczych, w tym zawarciem umowy o prowadzenie rachunku, lub przeprowadzeniem transakcji okazjonalnej, w rozumieniu ustawy o p.p.p.f.t.<sup>7</sup> Aktualnie § 2 nie ma znaczenia, ponieważ został uchylony<sup>8</sup>.

W założeniu twórców przepisów art.119zu § 2a pkt 1 spod analizy IR wyłączono więc analizy transakcji przeprowadzanych w ramach stosunków gospodarczych<sup>9</sup> oraz dane które mogłyby posiadać IR przed nawiązaniem stosunków gospodarczych, w tym przed zawarciem umowy o prowadzenie rachunku, lub przeprowadzeniem transakcji okazjonalnej, przez instytucję obowiązaną z klientem. Dotyczy to więc tych danych wobec, których klient powinien być poinformowany o ich przetwarzaniu.

Wobec omawianej tematyki istotnym jest także wskazanie na dwie możliwości powierzenia (np. umową outsourcing'u) przez instytucje obowiązaną innemu podmiotowi czynności w zakresie stosowania środków bezpieczeństwa finansowego, do których instytucja jest zobowiązana na podstawie przepisów ustawy o p.p.p.f.t. Art. 47 ustawy o p.p.p.f.t. stanowiący podstawę do wykonywania czynności przez podmiot zewnętrzny w ograniczonym zakresie do usług wskazanych w art. 34 ust. 1 pkt 1–3 ustawy o p.p.p.f.t. Ponadto podstawę do tego rodzaju usług zewnętrznych stanowi art. 48 ustawy o p.p.p.f.t., który także stwarza podstawy do stosowania outsourcing'u czynności bezpieczeństwa finansowego w innej relacji do instytucji obowiązaną. W przeciwieństwie do treści art. 47 ust. 1, w art. 48 ustawodawca nie wprowadza tu katalogu zamkniętego czynności z zakresu stosowania środków bezpieczeństwa finansowego (dopuszcza stosowanie

---

<sup>7</sup> Zob. Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw. (druk sejmowy nr 3500 Sejmu RP VIII kadencji), s. 15, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?documentId=B26D7DA613F98D91C1258415004B4FBB>.

<sup>8</sup> Zapis § 2. brzmiał: „Do przetwarzania danych, o których mowa w art. 119zp § 1 oraz art. 119zq, stosuje się przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, z tym że dane te mogą być przetwarzane w STIR bez wiedzy i zgody osoby, której dane te dotyczą”. Przepis uchylono ustawą z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r., poz. 1520).

<sup>9</sup> Dotyczy to transakcji przeprowadzanych w ramach stosunków gospodarczych w celu zapewnienia, że transakcje te są zgodne z wiedzą instytucji obowiązaną o kliencie, rodzaju i zakresie prowadzonej przez niego działalności oraz zgodne z ryzykiem prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu związanym z tym klientem.

powierzenia w całości środków określonych w art. 34 ustawy o p.p.p.f.t.)<sup>10</sup>. Tym samym przedmiot outsourcing'u wobec zapisów z art. 48 ustawy o p.p.p.f.t. dotyczyć może tych czynności, które będą przedmiotem umowy pomiędzy instytucją obowiązaną a podmiotem zewnętrznym w granicach treści art. 48 ustawy o p.p.p.f.t. oraz będzie fizycznie ograniczony możliwościami technicznymi i merytorycznymi IR. Ograniczenia więc będą wynikały nie z ustawy o p.p.p.f.t. a z umowy zawartej pomiędzy instytucją obowiązaną a IR. W treści zapisu „stosowanie środków bezpieczeństwa finansowego oraz prowadzenie i dokumentowanie wyników bieżącej analizy przeprowadzanych transakcji, o której mowa w art. 43 ust. 3<sup>11</sup>” mimo pełnego niedookreślenia z powołaniem na konkretne przepisy ustawy o p.p.p.f.t., ustawodawca zawarł określenie maksymalnego obszaru, w którym będzie mogła instytucja obowiązana zawrzeć umowę powierzenia z osobą fizyczną, osobą prawną lub jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej działającą w imieniu i na rzecz instytucji obowiązanej. Należy zauważyć, że „stosowanie” przez IR (w imieniu instytucji) środków możliwym jest już po uznaniu przez instytucję obowiązaną relacji z klientem za dopuszczalną ale także w przypadku dopiero nawiązywania stosunków gospodarczych (art. 53 ust. 1 pkt 1 ustawy o p.p.p.f.t.). Tym samym klient został już (przed nawiązaniem stosunków gospodarczych) – ogólnie – poinformowany o przetwarzaniu jego danych osobowych albo informacja taka jest dla niego dopiero przygotowywana (w trakcie nawiązywania relacji). W rzeczywistości nie jest niezbędnym wyrażenie „zgody” przez klienta na przetwarzanie danych, ponieważ wystarczającym będzie, zgodnie z art. 34 ust. 5 ustawy o p.p.p.f.t., skwitowanie tego, iż otrzymał on informację, że jego dane osobowe będą przetwarzane. A podstawę do przetwarzania danych w instytucji obowiązanej będzie stanowił art. 6 ust. 1 lit c RODO<sup>12</sup>. Nie wydaje się właściwym natomiast powołanie się na lit. a (przetwarzanie jest zgodne z prawem [...] gdy osoba, której dane dotyczą wyraziła zgodę na przetwarzanie swoich danych osobowych w jednym lub większej liczbie

<sup>10</sup> Nie oznacza to, że działania mogą być podejmowane wyłącznie na podstawie art. 34 ustawy o p.p.p.f.t., gdyż do stosowania środków bezpieczeństwa finansowego odnoszą się także inne przepisy niniejszej ustawy.

<sup>11</sup> Dotyczy prowadzenia bieżącej analizy przeprowadzanych transakcji przez instytucje obowiązane. Nie ogranicza się on jedynie do stosunków gospodarczych z klientem (jak w art. 34 ust. 1 pkt 4 lit. a ustawy o p.p.p.f.t.), a odnosi się do wszystkich transakcji. Outsourcing będzie mógł więc dotyczyć wszystkich przeprowadzanych transakcji, niezależnie od tego czy kwalifikują się one jako dokonywane „w ramach stosunków gospodarczych z klientem”. Tym samym umowa może wyłączyć stosowanie usługi tylko wobec określonych ściśle rodzajów transakcji jeżeli strony na to się godzą i taka będzie ich wola. (formuła: *a maiore ad minus*).

<sup>12</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych).

określonych celów), ze względu na to, iż specyfika obowiązków nałożonych ustawowo na instytucje obowiązane w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, wymusza realizację ich także „bez zgody” klienta.

W 2023 r. weszły w życie przepisy regulujące kwestie związane z powstaniem i funkcjonowaniem nowego systemu określonego jako – System Informacji Finansowej (w skrócie: SInF). Przedmiotowe rozwiązanie jest konsekwencją potrzeby wdrożenia do polskiego systemu prawnego rozwiązań unijnych, przeciwdziałających przestępczości, zawartych między innymi w – dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/843 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającą dyrektywę (UE) 2015/849 w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu oraz zmieniającą dyrektywę 2009/138/WE i 2013/36/UE (Dz. Urz. UE L 156 z dnia 19 czerwca 2018 r., s. 43) oraz dyrektywie Rady (UE) 2021/514 z dnia 22 marca 2021 r. zmieniającą dyrektywę 2011/16/UE w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania (Dz. Urz. UE L 104 z dnia 25 marca 2021 r., s. 1)<sup>13</sup>. Ponadto przedmiotowa ustawa wdraża także dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1153 z dnia 20 czerwca 2019 r. ustanawiającą zasady ułatwiające korzystanie z informacji finansowych i innych informacji w celu zapobiegania niektórym przestępstwom, ich wykrywania, prowadzenia dochodzeń w ich sprawie lub ich ścigania oraz uchylającą decyzję Rady 2000/642/WSiSW (Dz. Urz. UE L 186 z dnia 11 lipca 2019 r., s. 122). Sama ustawa, jak wskazano w art. 2 ust 2 służy: 1) przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu; 2) rozpoznawaniu i wykrywaniu przestępstwa katalogowego oraz zapobieganiu przestępstwu katalogowemu lub wspomaganie prowadzenia postępowania karnego w sprawie przestępstwa katalogowego, a także w celu identyfikacji, wykrycia lub zabezpieczenia mienia pochodzącego z takiego przestępstwa. Przy czym za przestępstwo katalogowe, rozumie się – przestępstwo obejmujące co najmniej jedną z form przestępczości, o której mowa w załączniku I do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/794 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol), zastępującego i uchylającego decyzje Rady 2009/371/WSiSW, 2009/934/WSiSW, 2009/935/WSiSW, 2009/936/WSiSW i 2009/968/WSiSW (Dz. Urz. UE L 135 z dnia 24 maja 2016, s. 53, z późn. zm.). W rzeczywistości adresatem informacji od instytucji zobowiązanych,

---

<sup>13</sup> Szerzej: W. M. Jasiński, M. A. Kędziński, *Praktyczny komentarz do ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o Systemie Informacji Finansowej*, Wydawnictwo: Akademia Policji w Szczytnie, Szczytno 2024.

w zakresie AML/CFT<sup>14</sup> ma być zwłaszcza GIIF, jako krajowa jednostka analityki finansowej. Świadczy o tym zapis art. 32a ust 2 V Dyrektywy AML/CFT: Państwa członkowskie zapewniają, by informacje przechowywane w scentralizowanych mechanizmach [...] były bezpośrednio i natychmiastowo dostępne dla krajowych jednostek analityki finansowej z zachowaniem ich pierwotnej formy i treści<sup>15</sup>. Również w tym zakresie relacje z Szefem KAS i GIIF będą realizowane za pośrednictwem IR. A ponadto informacje rejestrowane w SInF mogą być przedmiotem stosowania przez IR środków bezpieczeństwa finansowego oraz prowadzenia i dokumentowania wyników bieżącej analizy przeprowadzanych transakcji (art. 119zu w § 2a pkt 1 OP).

Przedmiotowy artykuł dotyczy natomiast nowelizacji OP w zakresie, w jakim zmiana została wprowadzona przez uchwalenie ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw oraz ustawy o Systemie Informacji Finansowej (dalej jako: ustawa o SInF) w dniu 1 grudnia 2022 r.<sup>16</sup> w zakresie treści art. 119zu § 2a pkt 1 OP.

## 2. Omówienie przepisu art. 119zu w § 2a pkt 1 w kontekście uprawnień IR

Zgodnie z treścią Rozdziału 8 ustawy o SInF, zmiany w przepisach, w ustawie OP wprowadzono w art. 119zu w § 2a pkt 1 i 2 zmieniając, w zakresie pkt 1 zapis na następującej treści: „§ 2a: – w pkt 1 wyrazy „bankiem lub spółdzielczą kasą oszczędnościowo-kredytową” zastępuje się wyrazami „bankiem, spółdzielczą kasą oszczędnościowo-kredytową lub instytucją zobowiązaną, o której mowa w art. 3 pkt 2 lit. c, d, f lub g ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o Systemie Informacji Finansowej”. Tym samym aktualna treść pkt 1 w całości treści art. 119zu § 2a pkt 1, brzmi:

„Dane, o których mowa w § 1, izba rozliczeniowa przetwarza przy wykorzystaniu STIR również w celu:

- stosowania przez izbę rozliczeniową środków bezpieczeństwa finansowego oraz
- prowadzenia i dokumentowania wyników bieżącej analizy przeprowadzanych transakcji, o której mowa w art. 43 ust. 3 ustawy z dnia

<sup>14</sup> Angielski skrótowiec oznaczający: *Anti-Money Laundering/Counter Financing of Terrorism* (przeciwdziałanie praniu pieniędzy/przeciwdziałanie finansowaniu terroryzmu).

<sup>15</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/843 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę (UE) 2015/849 w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu oraz zmieniająca dyrektywy 2009/138/WE i 2013/36/UE (tekst mający znaczenie dla EOG) Dz. Urz. UE L 156/43, 19.6.18.

<sup>16</sup> Dz. U. z 2023 r., poz. 180.



1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu,

- na podstawie umowy, o której mowa w art. 48 ust. 1 tej ustawy, zawartej z bankiem, spółdzielczą kasą oszczędnościowo-kredytową lub instytucją zobowiązaną, o której mowa w art. 3 pkt 2 lit. c, d, f lub g ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o Systemie Informacji Finansowej (przy. aut. art. 36 pkt 4 ustawy o SInF)”.

Zmianą tą zwiększono zakres podmiotowy instytucji uprawnionych do korzystania ze wskazanej usługi IR o: instytucje zobowiązane, o których mowa w art. 3 pkt 2 lit. c, d, f lub g ustawy o SInF. Dotychczas stroną umowy z IR mogły być jedynie: banki lub SKOK-i. Jednocześnie poszerzono zakres (przedmiotowy) danych w § 1, z których, na potrzeby wskazanych usług, może czerpać informacje IR, o: „informacje rejestrowane, o których mowa w ustawie z dnia 1 grudnia 2022 r. o Systemie Informacji Finansowej”. Dane przetwarzane na podstawie między innymi przepisów art. 119zu § 2a pkt 1 i 2 OP przechowywane są przez IR, banki, SKOK-i oraz Szefa Krajowej Administracji Skarbowej przez 5 lat, licząc od pierwszego dnia roku następującego po roku, w którym te podmioty otrzymały dane (art. 119zu § 3 OP). Przedstawione w swojej treści rozwiązanie, wydaje się, być istotnym co do roli jaką ma odegrać na przyszłość – izba rozliczeniowa (IR)<sup>17</sup> dla wskazanych uprawnionych podmiotów w zakresie, w jakim mają one stosować środek bezpieczeństwa finansowego. Ogólnie należy wskazać, że wprowadzone mechanizmy pozyskiwania informacji za pośrednictwem systemu informacji finansowej będą mogły służyć – za pośrednictwem IR – do realizowania obowiązków przez instytucje obowiązane w zakresie stosowania środków bezpieczeństwa finansowego w ramach innego systemu – systemu przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Odnośnie do nowelizacji jaką przeprowadzono ustawą o SInF, tym razem nie wskazano zastrzeżeń do jakiego rodzaju danych ta nowelizacja ma się nie odnosić. Tak więc można domniemywać, że zastrzeżenia zgłoszone w uzasadnieniu do zmiany art. 119zu w 2009 r. nadal pozostają aktualne oprócz tego zakresu, który nie pozostaje w mocy wobec uchylenia § 2. Jak wskazano, warunki techniczne i organizacyjne oraz merytoryczne w tym zakresie spełnił podmiot o nazwie – Krajowa Izba Rozliczeniowa S.A. W konsekwencji spółka zmieniła także zapisy w Krajowym Rejestrze Sądowy dodając zadanie (przedmiot działalności), jako: „63, 11, z, świadczenie usług wspierających zarządzanie ryzykiem operacyjnym banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych oraz innych dostawców usług płatniczych, a w szczególności usług wspierających przeciwdziałanie wykorzystywaniu ich działal-

---

<sup>17</sup> Aktualnie jest nią Krajowa Izba Rozliczeniowa (KIR S.A.), powołana na podstawie art. 76 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe.

ności w celu ukrycia działań przestępczych lub dla celów mających związek z przestępstwem, w tym przestępstwem skarbowym lub praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu<sup>18</sup>. Jak wskazano w uzasadnieniu do zmiany przepisów ustawowych w 2009 r. Zasady przetwarzania danych w STIR, o których mowa w uchylanym przepisie, są szczegółowo uregulowane w przepisach działu IIIB OP. Pomimo uchylecia przepisu § 2 sytuacja prawna, jak wskazano, nie ulegnie istotnym zmianom – ze względu na obowiązujące przepisy ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych (RODO) oraz przepisy art. 3–5 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych, które wyłączają obowiązki informacyjne podmiotów wykonujących zadania publiczne. Do izby rozliczeniowej, która na podstawie przepisów działu IIIB Ordynacji podatkowej wykonuje zadania publiczne w zakresie przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych stosuje się art. 3–5 wymienionej ustawy. Tym samym kreując przepisy zdawali sobie sprawę z tego, że IR będzie wykonywała „zadania publiczne” a tym samym niezbędnym staje się wyłączenie obowiązków informacyjnych podmiotów wykonującego zadania publiczne na podstawie ustawy i rozporządzenia RODO. Ponadto należy zwrócić uwagę na treść art. 6 ust. 1 pkt e RODO, że: przetwarzanie jest zgodne z prawem wyłącznie w przypadkach, gdy – i w takim zakresie, w jakim – spełniony jest co najmniej jeden z poniższych warunków: , w tym, przetwarzanie jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi. Należy zauważyć, że dopisanie, z czasem, do zakresu zadań IR świadczenia usług stosowania środków bezpieczeństwa finansowego oraz prowadzenia i dokumentowania wyników bieżącej analizy przeprowadzanych transakcji – niekoniecznie mieści się w kategorii – zadań publicznych, jeżeli usługobiorcą będzie podmiot niepaństwowy (niekoniecznie niektóre banki, czy instytucje zobowiązane są podmiotami państwowymi). Zadanie publiczne to każde działanie administracji, które realizuje ona na podstawie ustaw. Inaczej w przypadku gdy IR wykonuje zadania na rzecz Szefa KAS w zakresie ustalenia wskaźnika ryzyka czy pośrednictwa w zakresie przekazywania informacji rejestrowanych a inaczej gdy zadania są realizowane na rzecz podmiotu prywatnego. Tym samym trudno przyjąć powoływanie się w zakresie realizacji zadań z art. 119zu § 2a pkt 1 OP na możliwość wyłączeń zawartych w ustawie o ochronie danych osobowych<sup>19</sup>. Z powyższego ograniczenia będą mogły skorzy-

<sup>18</sup> Centralna informacja krajowego rejestru sądowego, krajowy rejestr sądowy, stan na dzień 15 stycznia 2024 r. Numer KRS: 0000113064, Dział 3 Przedmiot działalności, s.23, file:///C:/Users/HP/Downloads/Odpis\_Pelny\_KRS\_0000113064%20(1).pdf.

<sup>19</sup> Dz. U. z 2019 r., poz. 1781.

stać wyłącznie podmioty realizujące zadania publiczne<sup>20</sup>. Takie wyłączenie można było by rozważać jako uzasadnione wtedy, gdyby IR działała na rzecz GIIF<sup>21</sup>. Jednakże cel „dopisanie” nowych zadań dla IR w art. 119zu § 2a pkt 1 OP jest zgoła odmienny. W konsekwencji administrator powinien spełnić określone obowiązki wobec osoby, której przetwarzane dane dotyczą. Jedynym elementem tłumaczącym możliwość wyłączenia informowania osoby o przetwarzaniu jego danych na podstawie art. 119zu § 2a pkt 1 OP jest to, że IR działa na rzecz instytucji obowiązanej, która jako podmiot prywatny w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego wykonuje działania na rzecz celu publicznego – zapobieganie przestępczości, tj. przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (art. 5a ust 1 pkt 1 ustawy o ochronie danych osobowych)<sup>22</sup>. Można jednak uznać, że jest to wytłumaczenie dość karkołomne. Wydaje się, że w tym zakresie powinien wypowiedzieć się Prezes UODO<sup>23</sup>. Ponadto do rozważenia pozostaje powołanie się przez IR na to, iż wypełnianie zadanie z art. 119zu § 2a pkt 1 OP mieści się w rozumieniu przetwarzania danych określonym w art. 6 ust. 1 lit. f rozporządzenia RODO (przetwarzanie jest niezbędne do celów wynikających z prawnie uzasadnionych interesów realizowanych przez administratora lub przez stronę trzecią). Art. 48 ustawy o p.p.p.f.t. daje jedynie fakultatywną możliwość skorzystania z usług podmiotu zewnętrznego, a nie stanowi o bezwzględny obowiązkowi instytucji obowiązanej korzystania z usług podmiotu zewnętrznego na potrzeby powierzenia stosowania środków bezpieczeństwa finansowego oraz prowadzenie i dokumentowanie wyników bieżącej analizy przeprowadzanych transakcji<sup>24</sup>. Taki współobowiązek występuje w przypadku IR jako elementu STIR na rzecz Szefa KAS, czy art. 106d ust. 1 pkt 3 PrB. Dlatego też wobec zapisów art. 119zu § 2a pkt 1 OP dla realizacji wskazanych tam zadań, należałoby dokonać „zapożyczenia” przepisów z art. 106d ust. 1 pkt 3 PrB, tak aby zapewnić właściwy status IR na potrzeby realizacji uprawnień do przetwarzania danych osobowych. Pewnym sta-

---

<sup>20</sup> Zob. Uzasadnienie do projektu ustawy o ochronie danych osobowych, Druk nr 2410. Rządowy projekt ustawy o ochronie danych osobowych. s. 10–11, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2410>

<sup>21</sup> W celu realizacji zadań ustawowych Generalny Inspektor może: [...] zbierać i wykorzystywać niezbędne informacje zawierające dane osobowe oraz przetwarzać je w rozumieniu przepisów o ochronie danych osobowych, także bez wiedzy i zgody osoby, której dane dotyczą (art. 96 ust 2 ustawy o p.p.p.f.t.). Ponadto działanie na rzecz GIIF – jako organu publicznego mieściłoby się w zakresie – zadań publicznych.

<sup>22</sup> Takie zastrzeżenie, w tym artykule, dokonano na rzecz przeciwdziałanie wykorzystywaniu działalności banków i instytucji finansowych do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi (art. 5a ust 1 pkt 2 ppkt c ustawy o ochronie danych osobowych).

<sup>23</sup> Urząd Ochrony Danych Osobowych.

<sup>24</sup> Zob. wyrok II SA/Wa 506/21 z dnia 29 października 2021 r. WSA w Warszawie, M. Wilbrandt-Gotowicz, Problemy ochrony danych osobowych na tle orzecznictwa sądów administracyjnych, *Studia Prawnoustrojowe UWM* 2022, nr 57, s. 553.

nowiskiem w tym zakresie jest Sprawozdanie Prezesa UODO za 2021 r., w którym stwierdza się, że: w ramach funkcjonowania systemu teleinformatycznego izby rozliczeniowej (STIR) dokonywane były okresowe przeglądy i aktualizacje zabezpieczeń. Osobom, które mają dostęp do danych osobowych przetwarzanych w STIR, zostały nadane odpowiednie uprawnienia systemowe oraz upoważnienia do przetwarzania danych. Powyższe działania odbywały się w oparciu o przyjęte w Krajowej Izbie Rozliczeniowej S.A. procedury. Ponadto ustalono, że Krajowa Izba Rozliczeniowa S.A. wypełniała obowiązki, o których mowa w rozporządzeniu 2016/679, w szczególności poprzez wdrożenie odpowiednich polityk ochrony danych, zawieranie umów powierzenia przetwarzania danych z podmiotem przetwarzającym, prowadzenie rejestru naruszeń w oparciu o przyjęte w podmiocie procedury i zasady postępowania z incydentami bezpieczeństwa oraz naruszeniami ochrony danych osobowych oraz poprzez wyznaczenie inspektora ochrony danych i wskazanie jego danych do kontaktu. W związku z powyższymi ustaleniami brak było podstaw do wszczęcia postępowania administracyjnego<sup>25</sup>. Ponadto instytucja obowiązana powinna uprzedzić klienta na podstawie art. 34 ust. 5 ustawy o p.p.p.f.t., że jego dane osobowe będą przetwarzane także gdy instytucja obowiązana skorzysta z art. 48 ustawy o p.p.p.f.t. w zw. z art. 119zu § 2a pkt 1 OP, czyli także z danych określonych w § 1 tego artykułu OP (niejako zbieranych w innym celu). Wszak IR będzie w takim zakresie traktowana jako – część instytucji obowiązanej a czas realizacji usług wyznaczy „stosowanie” środków. Ponadto, za każdym razem, jeżeli instytucja obowiązana będzie chciała skorzystać z art. 119zu § 2a pkt 1 OP, w zakresie stosowania środków bezpieczeństwa finansowego, powinna to działanie poprzedzić analizą ryzyka, z której taka potrzeba powinna wypływać. W pewnych bowiem okolicznościach o konieczności zwrócenia się do IR może przesądzać charakter danej transakcji i związane z tym np. podwyższone ryzyko prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu. Trudnym do przyjęcia w takiej sytuacji pozostaje to, że usługa IR może dotyczyć zarówno „prowadzenia bieżącej analizy przeprowadzanych transakcji”, jak i stosowania – w wyniku tej analizy – środków bezpieczeństwa finansowego.

Z punktu widzenia instytucji obowiązanej sprawa nie wydaje się łatwiejsza. Zgodnie z ustawą o p.p.p.f.t. instytucje obowiązane przed nawiązaniem stosunków gospodarczych lub przeprowadzeniem transakcji informują klienta o przetwarzaniu jego danych osobowych, w szczególności o obowiązkach instytucji obowiązanej wynikających z ustawy o p.p.p.f.t. w zakresie przetwarzania tych danych (art. 34 ust 5). Stąd wyłączenie (wskazane w uzasadnieniu) z 2009 r. *eo ipso*, które stanowi istotę przepisu § 2a,

<sup>25</sup> Sprawozdanie z działalności prezesa urzędu ochrony danych osobowych w roku 2021, s. 119, file:///C:/Users/HP/Downloads/Sprawozdanie%20z%20działalności%20Prezesa%20UODO%20w%20roku%202021.pdf.

czyli takie skorzystanie przez instytucję obowiązaną z IR, aby ona nie musiała o tym informować klienta. Zgodnie z zapisem art. 34 ust. 5 ustawy o p.p.p.f.t. obowiązek IO poinformowania klienta o przetwarzaniu jego danych dotyczy zwłaszcza nawiązania stosunków gospodarczych lub przeprowadzenia transakcji okazjonalnej. Obowiązek ten musi być spełniony przed podjęciem tych czynności. Drugim wyłączeniem powinno być niekorzystanie z danych będących w posiadaniu IR na podstawie § 2a w celu analizy transakcji przeprowadzanych w ramach stosunków gospodarczych, gdzie stroną tych relacji jest instytucja obowiązana (także wskazane w uzasadnieniu). Tym samym ogranicza się pole do występowania przez instytucje do IR o określone dane na podstawie art. 119zu § 2a pkt 1 OP. Wydaje się jednak, że pozostaje tu pewna sprzeczność, przetwarzania danych w oparciu o ten sam ich rodzaj określony w § 1. Pierwszy na rzecz STIR (bez informowania podmiotu, którego dotyczy) i drugi z możliwością poinformowania klienta instytucji obowiązanej. Należy zaznaczyć, że dane wskazane w § 1 w pkt 1–2a są danymi przetwarzanymi przez IR „w celu publicznym”, który reprezentuje Szef KAS. Dlatego też w całości relacji organu państwowego z IR, właśnie na rzecz realizacji tych zadań zabezpieczono kwestie związane z odpowiednią ochroną danych osobowych. W takim przypadku najwłaściwszym wydaje się powołanie przez IR na przetwarzanie danych w oparciu o art. 6 ust. 1 lit. c rozporządzenia RODO (przetwarzanie na podstawie obowiązku prawnego ciążącego na administratorze). Ujednolicenie podejścia dla § 2a pkt 1 wymagałoby albo jedynie korzystania z danych, o jakich instytucja obowiązana nie musi informować klienta albo wprowadzenie dodatkowych zapisów w OP z powołaniem się na odpowiednie zapisy w RODO.

Jednym z podstawowych dylematów w obszarze AML/CFT jest ustalanie czynników i stanu ryzyka instytucjonalnego i indywidualnego, z którym musi zmierzyć się każda instytucja obowiązana. W konsekwencji taka instytucja stosuje różnego rodzaju mityganty lub środki bezpieczeństwa finansowego wobec stwierdzonego zagrożenia i derównowagi wywołanej ryzykiem. Odnosząc te uwagi do ryzyka indywidualnego (operacyjnego) wielokrotnie podnoszony jest aspekt, jak funkcjonująca w określonym jedynie zakresie uprawnień i świadczonych usług – instytucja obowiązana, będzie w stanie określić czy danego rodzaju zachowanie klienta lub zlecona transakcja wskazuje na okoliczności mogące być zakwalifikowanymi jako podejrzenie procederu prania pieniędzy, czy finansowania terroryzmu. W tym zakresie wykorzystywane są różnego rodzaju rozwiązania zarówno mieszczące się w zarządzaniu informacją z obszaru compliance, sztuczna inteligencja, która wspiera działania analityczne algorytmami statystyczno-matematycznymi, w tym proces decyzyjny, czy też poszukiwanie platform współpracy, które byłyby skuteczną wymianą informacji pomiędzy instytucjami na rzecz budo-

wania wspólnych raportów dla jednostki analityki finansowej. Jednocześnie procesy rozpoznawania ryzyka oraz stosowania środków bezpieczeństwa finansowego, mogą być powierzane do realizacji przez podmioty zewnętrzne wobec instytucji obowiązanych (np. na zasadach umowy outsourcing'u czy agencyjnej). Wskazana nowelizacja OP oscyluje wokół tych tematów i stanowi podstawę do podejmowania czynności wsparcia w obszarze AML/CFT dla instytucji obowiązanych przez IR. Największą jednak trudnością dla instytucji obowiązanej w systemie AML/CFT pozostaje to, że zarówno przestępstwa źródłowe (np. podatkowe), jak i poszczególne czynności sprawcze legalizowania środków z przestępstw źródłowych (czynów zabronionych) oraz finansowanie terroryzmu odbywają się wieloetapowo, za pomocą powiązanych i pozorowanych transakcji finansowych i bankowych, co przy „ograniczonym polu widzenia” tych transakcji przez poszczególne instytucje obowiązane – nie jest wielokrotnie możliwym do ustalenia, która z tych transakcji jest podejrzaną oraz ustalenie, przynajmniej wstępnego, modus operandi sprawcy postępującego w oparciu o świadczenie usług kilku instytucji obowiązanych. W konsekwencji brak możliwości oceny takich transakcji przez instytucje obowiązane powoduje przekazywanie SAR<sup>26</sup> do GIIF o niskiej jakości lub wręcz wstrzymanie się z ich wysyłaniem wobec braku możliwości oceny okoliczności, które mogą wskazywać na podejrzenie popełnienia przestępstwa prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu.

W obszarze prezentowanej tematyki, jako metody badawcze zastosowano przegląd literatury oraz analizę przepisów prawnych zarówno krajowych, jak i europejskich, w tym zwłaszcza przepisów ustawy PrB, ustawy o p.p.p.f.t., ustawy o SInF oraz ustawy OP, a także projektowanych przepisów prawa (projektów rozporządzeń) w zakresie AML/CFT prezentowanych i procedowanych na poziomie Unii Europejskiej<sup>27</sup>.

### **3. Wykorzystanie izb rozliczeniowych jako podmiotów pośredniczących pomiędzy instytucją obowiązaną a krajową jednostką analityki finansowej na podstawie ustawy o p.p.p.f.t.**

Określenie izby rozliczeniowej (IR) zostało wprowadzone do ustawy – PrB w art. 67<sup>28</sup>. Zapis ten znalazł się już w pierwotnej wersji ustawy PrB w 1997 r. [ DzU. Nr 140, poz. 939]. Początkowo, w projekcie ustawy był to

<sup>26</sup> SAR ang. *a suspicious activity report* – raport o podejrzanym aktywności.

<sup>27</sup> Zob., <https://www.dllegal.com/procesy/legislacja/rozporzadzenia-i-vi-dyrektywa-aml/>.

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 2022 r., poz. 2324, 2339, 2640, 2707, z 2023 r., poz. 180, 825, 996, 1059, 1394, 1407).

zapis zawarty w art. 63<sup>29</sup>. Wskazano w nim, że: Skarb Państwa lub banki wspólnie z bankowymi izbami gospodarczymi mogą tworzyć izby rozliczeniowe w formie spółek handlowych w celu wymiany zleceń płatniczych oraz ustalania wzajemnych wierzytelności wynikających z tych zleceń. Udziałowcem lub akcjonariuszem IR może być Skarb Państwa. Dla zabezpieczenia przeprowadzania rozrachunku IR może tworzyć ze środków banków fundusz gwarancyjny; środki tego funduszu nie podlegają egzekucji z majątku banku. Najbardziej znanym podmiotem tego typu jest – Krajowa Izba Rozliczeniowa S.A. (dalej” KIR”)<sup>30</sup>. W omawianym ujęciu IR występuje także w zapisie art. 13 ustawy o p.p.p.f.t.<sup>31</sup> W jego treści zawarto następujący zapis: W celu przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu izby rozliczeniowe utworzone na podstawie art. 67 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe oraz instytucje utworzone na podstawie art. 105 ust. 4 tej ustawy przekazują Generalnemu Inspektorowi, na jego żądanie, informacje oraz dokumenty objęte tym żądaniem. Żądania, informacje oraz dokumenty, o których mowa w tym przepisie, mogą być przekazywane przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego (ust. 2). Ponadto w art. 73 ustawy o p.p.p.f.t. wskazano, że – informacje, o których mowa w art. 72, mogą być przekazywane przez instytucje obowiązane, przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego, do Generalnego Inspektora (GIIF) za pośrednictwem IR utworzonych na podstawie art. 67 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – PrB oraz instytucji utworzonych na podstawie art. 105 ust. 4 tej ustawy. W tym przypadku dotyczy to przekazywania przez IR informacji o tzw. „transakcjach ponadprogowych”. Powierzenie IR ustalania wskaźnika ryzyka dla przestępstw [przy. aut. podatkowych] i pośrednictwa w przekazywaniu danych wiąże się z zapewnieniem najwyższego poziomu bezpieczeństwa tych danych. Jednocześnie wskazano, iż rola IR została ustalona przepisami ustawy – OP. Administrator KIR (jako IR) przetwarza dane osobowe w celu wypełnienia obowiązku prawnego określonego w art. 6 ust. 1 lit. c RODO w zw. z art. 119zn § 2 i art. 119zu § 2a i § 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa<sup>32</sup>. Podobnie jak w przypadku możliwości

---

<sup>29</sup> Art. 63. Banki mogą tworzyć izby rozliczeniowe w formie spółek prawa handlowego w celu wymiany zleceń płatniczych w obrocie krajowym oraz ustalania wzajemnych wierzytelności wynikających z tych zleceń (druk sejmowy nr 2350 z dnia 12 maja 1997 r., Sejmu II kadencji, <https://orka.sejm.gov.pl/proc2.nsf/opisy/2350.htm>).

<sup>30</sup> Oficjalna strona Krajowej Izby Rozliczeniowej S.A., <https://www.kir.pl/> (dostęp: 12 stycznia 2024 r.). KIR posiada również status krajowej instytucji płatniczej w rozumieniu art. 2 pkt 15b ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych. Działalność krajowych instytucji płatniczych jest działalnością koncesjonowaną, co oznacza, że wymaga uprzedniego uzyskania zezwolenia Komisji Nadzoru Finansowego (KNF).

<sup>31</sup> Dz. U. z 2023 r., poz. 1124, 1285.

<sup>32</sup> Polityka prywatności, <https://www.kir.pl/o-kir/polityka-prywatnosci>.

dokonania kserokopii dowodu osobistego przez instytucję obowiązującą (bank) wobec działania na podstawie art. 34 ust. 4 ustawy o p.p.p.f.t.<sup>33</sup>

Z czasem zapis ten zniesiono, a do przetwarzania danych w KIR stosowane jest ogólne rozporządzenie RODO. Tak więc na ideę przekazywania GIIF informacji o „transakcjach ponadprogowych” za pośrednictwem IR wskazuje także zapis, jaki zwarty został w uzasadnieniu do ustawy w p.p.p.f.t. Stwierdzono w nim, że: zgodnie z art. 73 ustawy o p.p.p.f.t. instytucje obowiązane mogą korzystać z pośrednictwa podmiotów wskazanych w tym przepisie w realizacji obowiązku przekazania Generalnemu Inspektorowi informacji o „transakcjach ponadprogowych”. Ewentualne korzystanie z przewidzianego w ust. 1 pośrednictwa wskazanego podmiotu nie może stanowić podstawy do zwolnienia instytucji obowiązanej z odpowiedzialności za prawidłową realizację przedmiotowego obowiązku (art. 73 ust. 2)<sup>34</sup>. Również w tym przypadku ustawodawca wskazał na podmiot pośredniczący jako – IR utworzone na podstawie art. 67 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – PrB oraz instytucje utworzone na podstawie art. 105 ust. 4 tej ustawy (art. 73 ust 1 pkt 3 ustawy o p.p.p.f.t.). W tym drugim przypadku dotyczy to instytucji utworzonych przez banki z izbami gospodarczymi [w tym przypadku bankowymi izbami gospodarczymi], jako organizacjami samorządu gospodarczego, reprezentującymi interesy gospodarcze zrzeszonych w niej przedsiębiorców, w szczególności wobec organów władzy publicznej działającymi na podstawie ustawy z dn. 30 maja 1989 r o izbach gospodarczych<sup>35</sup>.

#### **4. Uprawnienia izby rozliczeniowej na potrzeby analizy ryzyka ML/FT i oceny adekwatności zastosowania środków bezpieczeństwa finansowego w oparciu o przepisy ustawy Ordynacja podatkowa**

Jak wspomniano, kwestia przepisów art. 119zu OP związana jest z ustalaniem wskaźnika ryzyka dla przestępstw podatkowych. Art. 119zu. OP został wprowadzony na potrzeby przetwarzanie danych w celu ustalenia tego wskaźnika ryzyka. Przy czym przez – wskaźnik ryzyka – rozumie się – wskaźnik wykorzystywania działalności banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do celów mających związek z wyłudzeniami

<sup>33</sup> Zob. decyzja Prezesa UODO z dnia 10 czerwca 2022 r. (ZSPR.440.1701.2018.FT.AJ).

<sup>34</sup> Zob. Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, druk nr 2233 Sejmu VIII kadencji, s. 38, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2233>.

<sup>35</sup> Dz. U. z 2019 r., poz. 579. Zgodnie z art. 121 pr. bankowego - Banki mogą zrzeszać się w bankowe izby gospodarcze. Do bankowych izb gospodarczych mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych (Dz. U. z 2019 r., poz. 579).



skarbowymi (art. 119zg pkt 8 OP). Ponadto tą istotę zapisu art. 119zu OP wyeksponowano w uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy o zmianie ustaw w celu przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych<sup>36</sup>: Wyjaśniając, że: wskaźnik ryzyka będzie ustalany przez IR nie rzadziej, niż raz dziennie na podstawie danych z Centralnego Rejestru Danych Podatkowych oraz z banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (art. 119zn § 2 OP). Informacja o wskaźniku ryzyka będzie przekazywana przez IR niezwłocznie po jego ustaleniu, nie rzadziej niż raz dziennie, wyłącznie Szefowi KAS w pełnym zakresie, a bankom i spółdzielczym kasom oszczędnościowo-kredytowym – w zakresie rachunków podmiotów kwalifikowanych prowadzonych przez te banki i spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe. Informacja o wskaźniku ryzyka nie będzie przekazywana, jeśli wskaźnik ryzyka i istotność wpływu poszczególnych kryteriów na wskaźnik ryzyka nie uległy zmianie (art. 119zo § 1 OP). Analizie ryzyka szczegółowo został poświęcony Rozdział 2 OP pt.: „Analiza ryzyka”. W kontekście omawianych kwestii ważnym są również zapisy art. 119zha. § 1 OP, iż STIR, jako system techniczny, służy do: odbioru i przetwarzania danych w celu ustalenia wskaźnika ryzyka, pośredniczenia w przekazywaniu danych, informacji i żądań pomiędzy Szefem KAS a bankami oraz SKOK-ami, czy pośredniczenia w przekazywaniu przez instytucje zobowiązane, o których mowa w art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o SInF. STIR może być wykorzystywany również w przypadku, gdy odrębne przepisy umożliwiają wykorzystywanie go do realizacji celów określonych w tych przepisach systemu teleinformatycznego bez wskazania podmiotu prowadzącego ten system. (§ 2)<sup>37</sup>. W początkowej fazie rozwiązań legislacyjnych art. 119zu OP umieszczony został w zbiorze przepisów OP zgodnie z ustawą o z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych<sup>38</sup> o następującej treści: Art. 119zu. § 1. W celu ustalenia wskaźnika ryzyka izba rozliczeniowa przetwarza dane: 1) przekazane na podstawie art. 119zp § 1; 2) udostępnione z Centralnego Rejestru Podmiotów – Krajowej Ewidencji Podatników, o których mowa w art. 15 ust. 5 ustawy z dnia 13 października 1995 r. o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników (Dz. U. z 2017 r., poz. 869 i 2491). W konsekwencji w art. 119zu umieszczono zasób informacji, jaki może wykorzystywać IR na potrzeby ustalania wskaźnika ryzyka (wyłudzeń skarbowych). Uszczegóło-

---

<sup>36</sup> Druk nr 1880 Rządowy projekt ustawy o zmianie ustaw w celu przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych. Sejmu VIII kadencji, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1880>.

<sup>37</sup> Stąd także wynika możliwość wykorzystania STIR na rzecz AML/CFT.

<sup>38</sup> Ustawa z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2491).

wienie wskaźnika ryzyka nie może powodować ujawnienia algorytmów ustalanych z uwzględnieniem tych kryteriów.

Kolejno, przepis art. 119zu w OP został zmieniony w 2018 r. przepisami opracowanymi uprzednio jako Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw. (druk 2626 Sejmu VIII kadencji)<sup>39</sup>. Jak wynika z uzasadnienia do wskazanej zmiany przepisów: zmiana w art. 119zu § 1 OP polega na dodaniu pkt 3. Zmiana ta miała na celu doprecyzowanie, że możliwe jest przetwarzanie przez IR – publicznie dostępnych informacji – w celu ustalenia wskaźnika ryzyka. Zamknięty charakter katalogu przetwarzanych danych mógł bowiem sugerować, że nie jest to dopuszczalne. Przetwarzanie tych informacji może przyczynić się do zobiektywizowania wskaźnika ryzyka i, w rezultacie, podniesienia jego dokładności, zatem przepis powinien jednoznacznie przesądzać o możliwości sięgnięcia do tego źródła<sup>40</sup>. Ostatecznie zapis brzmiał: „§ 1. W celu ustalenia wskaźnika ryzyka izba rozliczeniowa przetwarza: 1) dane przekazane na podstawie art. 119zp § 1; 2) dane udostępnione z Centralnego Rejestru Podmiotów – Krajowej Ewidencji Podatników, o których mowa w art. 15 ust. 5 ustawy z dnia 13 października 1995 r. o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników (Dz. U. z 2017 r., poz. 869 i 2491 oraz z 2018 r., poz. 106, 650 i 771); 3) informacje dostępne publicznie”. Ramy prawne zostały więc dostosowane do wykorzystania potencjału IR na potrzeby ustalania wskaźnika ryzyka wobec przestępstw podatkowych, zwłaszcza związanych z podatkiem VAT. Tym samym ukształtował się zbiór nazwanych informacji, którymi mogła posługiwać się IR, na potrzeby ustalania wskaźnika ryzyka (wyłudzeń skarbowych). Z czasem zbiór ten został poszerzony o informacje rejestrowane, o których mowa w ustawie z dnia 1 grudnia 2022 r. o Systemie Informacji Finansowej (pkt 2a), o czym będzie mowa w dalszej części artykułu.

W tym kontekście należałoby także zwrócić uwagę na zapisy art. 106d PrB. Na podstawie art. 106d ust. 1 pkt 3 ustawy PrB Uczestnik<sup>41</sup> udostępnia dane osobowe KIR w celu: stosowania przez KIR środków bezpieczeństwa finansowego oraz prowadzenia i dokumentowania wyników bieżącej analizy przeprowadzanych transakcji, o której mowa w art. 43

<sup>39</sup> Druk nr 2626 Sejmu VIII Kadencji, Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy - Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2626>. ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r., poz. 1499).

<sup>40</sup> Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw, s. 22.

<sup>41</sup> Podmiot będący dostawcą usług płatniczych w rozumieniu art. 4 ustawy o usługach płatniczych, który może być uczestnikiem systemu płatności w rozumieniu art. 1 pkt 5 lit. a–k ustawy o ostateczności rozrachunku, który zawarł z KIR umowę uczestnictwa oraz spełnił warunki włączenia do systemu Elixir;

ust. 3 ustawy o p.p.p.f.t., na podstawie umowy, o której mowa w art. 48 ust. 1 ustawy o p.p.p.f.t., zawartej z bankiem lub spółdzielczą kasą oszczędnościowo-kredytową<sup>42</sup>. KIR zobowiązuje się dołożyć należytej staranności przy przetwarzaniu udostępnionych danych osobowych oraz przetwarzać je zgodnie z przepisami RODO oraz innymi przepisami prawa powszechnie obowiązującego, które chronią prawa osób, których dane dotyczą. KIR stosuje środki bezpieczeństwa spełniające wymogi RODO, w szczególności zobowiązuje się do zabezpieczenia danych osobowych poprzez stosowanie odpowiednich środków technicznych i organizacyjnych zapewniających adekwatny stopień bezpieczeństwa odpowiadający ryzyku związanemu z przetwarzaniem danych osobowych, o których mowa w art. 32 RODO. KIR nadaje upoważnienia do przetwarzania danych osobowych wszystkim osobom, które przetwarzają udostępnione dane<sup>43</sup>. Kwestia ta odnosi się więc do technicznego sposobu przekazywania danych np. bank – IR, za pośrednictwem systemu ELIXIR administrowanego przez KIR S.A. wobec realizacji usługi przez IR z art. 119zu § 2a pkt 1 OP. W tym aspekcie do rozważenia pozostaje, czy podstawa z art. 119zu § 2a pkt 1 OP posługiwania się danymi osobowymi pozostaje tożsama, jak w przypadku art. 106d ust. 1 pkt 3 ustawy PrB. Wydaje się, że odpowiedź jest twierdząca gdyż ustawodawca mówi o przetwarzaniu i wzajemnym udostępnianiu informacji, w tym informacji objętych tajemnicą bankową. A więc nie ogranicza ich jedynie do tych objętych tajemnicą bankową, co poszerza ich zakres także na informację finansową (zgodnie z jej rozumieniem w ustawie o p.p.p.f.t.). Podstawa zaś do „przetwarzania” i „udostępniania” z art. 106d ust. 1 pkt 3 ustawy PrB została szeroko określona, jako na potrzeby: „wykonywania obowiązków w zakresie określonym w przepisach o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu”. Można jednak zauważyć, że ta wymiana informacji odbywa się już w relacji pomiędzy wskazanymi w przepisie podmiotami a dotyczy „klienta”, który został wyłączony z wiedzy o tej wymianie, jako niebędący stroną tych relacji.

## **5. Analiza ryzyka**

Jak wskazano, instytucja IR i mechanizm wprowadzony przepisami art. 119zu do OP ma na celu ustalanie wskaźnika ryzyka w związku z wykorzystywaniem działalności banków i SKOK do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi. Niemniej jednak, należy zauważyć, że w zakresie szeroko rozumianej przestępczości podatkowej, OP posługuje się innymi

---

<sup>42</sup> § 51, ust. 1, pkt 1 Regulamin systemu Elixir, s. 19–20, [https://www.kir.pl/storage/file\\_core\\_files/2023/4/13/e3826648992d6b72411eb122df0b2533/regulamin\\_systemu\\_elixir\\_v4.0sig.pdf](https://www.kir.pl/storage/file_core_files/2023/4/13/e3826648992d6b72411eb122df0b2533/regulamin_systemu_elixir_v4.0sig.pdf).

<sup>43</sup> *Ibidem*, s. 20.

określeniami „ryzyka” niż to wynikające z przepisów ustawy o p.p.p.f.t. Zapis art. 119zu w § 1 OP odnosi się do wskaźnika ryzyka tak, jak jest ono rozumiane w art. 119zg pkt 8 OP czyli wskaźnika odnoszącego się „do wykorzystywania działalności banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi” a nie jako „wskaźnika ryzyka” dla kwestii AML/CFT. Przy czym w pkt 9 art. 119zg OP, wskazano enumeratywnie, z powołaniem się na konkretne przepisy karne i karno-skarbowe, co rozumie się pod pojęciem „wyłudzeń skarbowych”<sup>44</sup>. Wśród tych rodzajów przestępstw nie ma przestępstwa z art. 299 i 165a k.k. Ponadto, kwestie ML/FT wiążą się z dowolnym czynem zabronionym a nie „wyszczególnionym”, z którego aktywa są legalizowane lub przeznaczane na terroryzm. Stąd też odmiennie należałoby podchodzić do oceny ryzyka „przestępstwa podatkowego” a odmiennie związanego z ML/FT. Celem ustalenia tego rodzaju wskaźnika ryzyka, IR uzyskuje, zgodnie z art. 119zu OP, możliwość korzystania z danych określonych w pkt 1–3 § 1 tego artykułu. Stąd też IR uzyskuje źródło do takich danych, jak: dane przekazane na podstawie art. 119zp § 1 OP, dane udostępnione z Centralnego Rejestru Podmiotów – Krajowej Ewidencji Podatników, o których mowa w art. 15 ust. 5 ustawy z dnia 13 października 1995 r. o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników<sup>45</sup>, informacje rejestrowane, o których mowa w ustawie z dnia 1 grudnia 2022 r. o Systemie Informacji Finansowej oraz informacje dostępne publicznie. Należy zauważyć, że analiza ryzyka  $R_{WS}$  (związanego z wyłudzeniami skarbowymi) to dokonywana przez Szefa KAS analiza ryzyka wykorzystywania działalności banków SKOK do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi a więc podmiotów tożsamyh z instytucjami obowiązanyh, ale nie w przypadku, gdy sprawcy działają w innym celu. Dokonując analizy ryzyka, Szef KAS uwzględnia, między innymi dane przekazane za pośrednictwem STIR, czy wskaźniki ryzyka. Tak więc wskaźniki są budowane w oparciu o dane uzyskiwane przez IR a analizę ryzyka prowadzi organ państwowy – Szef KAS. Wskaźnik ryzyka służy więc jako komponent do dokonywania przez Szefa KAS analizy ryzyka<sup>46</sup>. W konsekwencji można ocenić, iż ustawodawca uznał, że te same dane mogą być nie tylko wyko-

<sup>44</sup> a) przestępstwa skarbowe, o których mowa w art. 54 § 1 i 2, art. 55 § 1 i 2, art. 56 § 1 i 2, art. 62 § 1–2a oraz art. 76 § 1 i 2 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy, b) przestępstwa, o których mowa w art. 270a § 1 i 2, art. 271a § 1 i 2 oraz art. 277a § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2022 r., poz. 1138, 1726, 1855 i 2339), c) przestępstwa, o których mowa w art. 258 § 1–3 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, mające na celu popełnienie przestępstw skarbowych, o których mowa w lit. a, lub przestępstw, o których mowa w lit. b.

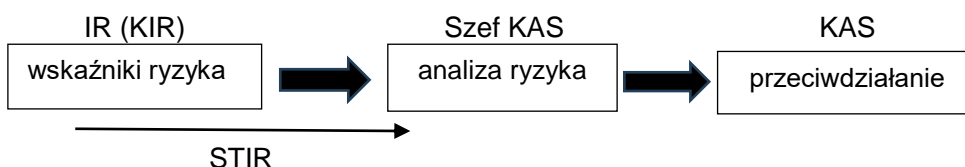
<sup>45</sup> Dz. U. z 2022 r., poz. 166, 1301 i 1933.

<sup>46</sup> Zob. uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustaw w celu przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych, s. 28.

rzystywane na potrzeby zwalczania przestępczości podatkowej, ale także na rzecz stosowania przez IR środków bezpieczeństwa finansowego oraz prowadzenia i dokumentowania wyników bieżącej analizy przeprowadzanych transakcji w systemie AML/CFT. Niezależnie od wskazanych różnic, instytucja obowiązana, korzystająca z pośrednictwa IR, powinna sobie zdawać sprawę z tego, że przy ocenie ryzyka ML/FT ( $R_{ML/FT}$ ), posługując się danymi określonymi w art. 119zu w § 1 OP uzyska wynik zbudowany na „ograniczonym polu informacyjnym” lub inaczej na „ukierunkowanym polu informacyjnym” (przestępstw podatkowych)<sup>47</sup>. Powołanie się przez IR na informacje rejestrowane (SInF) ze względu na specyfikę samego systemu informacji finansowej, otrzyma wynik analityczny raczej porównywalny ze statycznym podejściem do oceny ryzyka, niż zapewni jego dynamikę w czasie rzeczywistym.

Zapis art. 48 ustawy o p.p.p.f.t. wskazuje na to, że przesądzającym jest dla umowy powierzenia – aby taki podmiot wykonawczy realizował zadanie w postaci – stosowania środków bezpieczeństwa finansowego. W konsekwencji tego, treść umowy może także zawierać realizację zadania w postaci powierzenia prowadzenia i dokumentowania wyników bieżącej analizy przeprowadzanych transakcji, o której mowa w art. 43 ust. 3. Do rozważenia jest to, czy nie będą tu także wchodziły w grę relacje korespondenckie instytucji obowiązanej.

*Rys. nr 1. Prezentujący uproszczony schemat przeciwdziałania wyłudzeniom skarbowym z wykorzystaniem IR i STIR.*



*Źródło: opracowanie własne.*

Jak natomiast przedstawia się sytuacja w odniesieniu do analizy ryzyka w zakresie AML/CFT. Generalną zasadą jest ta, że mamy do czynienia z dwoma rodzajami oceny ryzyka. Instytucjonalną i operacyjną (lub indywidualną). Obydwoma obarczone są podmioty określone jako instytucje obowiązane, które muszą je opracować i wdrożyć w ramach ustawowych obowiązków AML/CFT. Ponadto – GIIF, jako jednostka analityki finansowej jest raczej zain-

<sup>47</sup> Pozyskana informacja będzie więc wiedzą o potencjalnym przestępstwie źródłowym wygenerującym przestępcze aktywo, niż o sposobie postępowania z aktywem, na co zwraca się uwagę przy rozpoznawaniu ryzyka i monitorowaniu klienta w IO w obszarze AML/CFT.

teresowana otrzymywaniem wiedzy – jako efektu przeprowadzonej analizy ryzyka indywidualnego w instytucji w postaci raportów – o okolicznościach, które mogą wskazywać na podejrzenie popełnienia przestępstwa prania pieniędzy (art. 74 ustawy o p.p.p.f.t.) lub finansowania terroryzmu a także zawiadomień – o przypadku powzięcia uzasadnionego podejrzenia, że określona transakcja lub określone wartości majątkowe mogą mieć związek z praniem pieniędzy lub finansowaniem terroryzmu (art. 86 ustawy o p.p.p.f.t.), niż oceną istoty wdrażanych mechanizmów analitycznych przez samą instytucję poprzez jej czynności organizatorskie. Jest to element niezależności instytucji, tak jak jej woli do skorzystania z mechanizmu wsparcia, jaki oferuje art. 119zu w § 2a pkt 1 OP. Niemniej jednak GIIF może także inicjować i przeprowadzać własne analizy w ramach zadań realizowanych jako krajowa jednostka informacji finansowej, posiłkując się ewentualnie wskaźnikami ryzyka określonymi w Krajowej Ocenie Ryzyka (KOR). Odnośnie zaś ryzyka instytucjonalnego, kwestia ta pozostaje w zainteresowaniu GIIF ze względu na czynności kontrolne. W świetle art. 27 ust. 1 ustawy o p.p.p.f.t. instytucje obowiązane identyfikują i oceniają ryzyko związane z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu odnoszące się do ich działalności, z uwzględnieniem czynników ryzyka dotyczących klientów, państw lub obszarów geograficznych, produktów, usług, transakcji lub kanałów ich dostaw. Działania te są proporcjonalne do charakteru i wielkości instytucji obowiązanej. Zgodnie z art. 33 ust. 2–4 ustawy o p.p.p.f.t. instytucje obowiązane rozpoznają ryzyko prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu związane ze stosunkami gospodarczymi lub z transakcją okazjonalną oraz oceniają poziom rozpoznanego ryzyka. Ponadto instytucje obowiązane dokumentują rozpoznane ryzyko prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu związane ze stosunkami gospodarczymi lub z transakcją okazjonalną oraz jego ocenę, uwzględniając w szczególności czynniki dotyczące: rodzaju klienta; obszaru geograficznego; przeznaczenia rachunku; rodzaju produktów, usług i sposobów ich dystrybucji; poziomu wartości majątkowych deponowanych przez klienta lub wartości przeprowadzonych transakcji; celu, regularności lub czasu trwania stosunków gospodarczych<sup>48</sup>. Przynajmniej do części z nich przydatnym mogłyby być wyniki wygenerowane przez IR na podstawie informacji wskazanych w art. 119zu w § 1 OP. Należy także zaznaczyć, że niektóre z tych danych otrzymywane są przez IR, z tych samych instytucji, które mogą korzystać z mechanizmu wsparcia z art. 119zu w § 2a pkt 1 OP. Art. 119zu § 2a pkt 1 OP odnosi się niejako do dwóch sytuacji. Pierwszej stosowania środków, a więc już wyprofilowanej reakcji na uprzednio dokonaną analizę ryzyka. Drugiej gdy IR uczestniczy w prowadzeniu i dokumentowaniu wyników bieżącej analizy

---

<sup>48</sup> Zob. Komunikat GIIF nr 36 w sprawie oceny ryzyka instytucji obowiązanej, <https://www.gov.pl/web/finanse/komunikat-nr-36-w-sprawie-oceny-ryzyka-instytucji-obowiazanej>.

przeprowadzanych transakcji, czyli także na rzecz ustalenia stanów wiedzy o faktach (ich analizy) wobec potrzeby uzyskania wyników analizy (oceny) – celem zastosowania adekwatnych środków bezpieczeństwa finansowego.

W ramach prowadzonych rozważań należałoby także wyróżnić „ocenę ryzyka” od „analizy ryzyka”. Ocena ryzyka powinna przede wszystkim stanowić działanie odnoszące się do wyniku przeprowadzonej analizy ryzyka. Zgodnie ze słownikiem PWN – analiza to – 1. «rozpatrywanie jakiegoś problemu, zjawiska z różnych stron w celu jego zrozumienia lub wyjaśnienia; też: wyjaśnienie lub opis, będący wynikiem takiego rozpatrywania» czy 2. «metoda badawcza polegająca na wyodrębnieniu z danej całości jej elementów i badaniu każdego z osobna». Natomiast ocena to – 1. «opinia o czymś lub o kimś dokonana w wyniku analizy»<sup>49</sup>. „Analiza ryzyka” AML/CFT oznacza metodę lub narzędzie służące do utworzenia dokumentu w postaci „oceny ryzyka”<sup>50</sup>. Na takie podejście wskazuje również Rekomendacja nr 1 FATF<sup>51</sup>, w której można przeczytać, że – kraje powinny zidentyfikować, ocenić i rozumieć grożące im ryzyka w zakresie prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, a także podjąć działania, w tym wskazanie organu lub mechanizmu koordynującego działania z zakresu oceny ryzyka, oraz zastosować środki zapewniające skuteczne ograniczenie ryzyk. Na podstawie oceny, kraje powinny wdrożyć podejście oparte o analizę ryzyka (RBA) zapewniające, że środki zapobiegające lub ograniczające pranie pieniędzy i finansowanie terroryzmu są współmierne do zidentyfikowanych ryzyk. Podejście to powinno stanowić podstawę skutecznej alokacji środków w systemie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu (AML/CFT) oraz wdrożenia środków opartych o analizę ryzyka w ramach Rekomendacji FATF.

W konsekwencji w przypadku AML/CFT pierwszym krokiem będzie ustalenie przez instytucję obowiązana – metodyki analizy ryzyka, a następnie jej podjęcie – co będzie powodowało uzyskanie określonego rezultatu (wyniku) w postaci jej oceny. Metodyka powinna być tak przygotowana, aby na jej podstawie można było otrzymać obiektywny i całościowy obraz analizowanego obszaru ML/FT. To sama instytucja obowiązana musi dojść do wniosku i podjąć decyzję, czy sama będzie realizować czynności związane z analizą ryzyka i stosowania przeciwdziałań, czy też zdecyduje się na wprowadzenie mechanizmu wsparcia w całości lub części tych czynności w ramach art. 119zu w § 2a pkt 1 OP. W takim przypadku IR będzie traktowana jako część instytu-

---

<sup>49</sup> Słownik języka polskiego PWN, hasła: analiza” i „ocena”, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/ocena.html>.

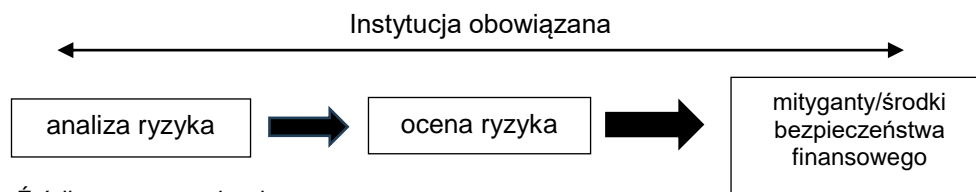
<sup>50</sup> Zasady due diligence w kontekście AML. Jak przeprowadzać skuteczną analizę i ocenę ryzyka AML?, <https://www.iaml.com.pl/wiedza/due-diligence-w-aml/>.

<sup>51</sup> Międzynarodowe standardy przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz proliferacji rekomendacje FATF, Zaktualizowane w lutym 2023 r., s. 10, file:///C:/Users/HP/Downloads/PL\_FATF\_Rekomendacje\_2012\_zaktualizowane\_w\_022023%20(1).pdf.

cji obowiązanej. Wobec tego zastrzeżenia „powierzone” czynności będą się mieściły w zakresie działań IR na podstawie art. 119zu w § 2a pkt 1 OP.

Ocena ryzyka przy tak sformułowanej analizie i jej wynikowości powinna doprowadzić do pomniejszenia subiektywnego spojrzenia w kierunku oceny obiektywnej. Dlatego ocena wydaje się działaniem znacznie szerszym niż tylko wyprowadzenie sądu na podstawie danych analitycznych. W grę będą tu wchodziły, w jakimś zakresie, także czynniki subiektywne, jak doświadczenie, zdolność do podejmowania decyzji, wiedza uzyskana z innych źródeł. W konsekwencji oceny ryzyka, w zależności jaki jest jej rodzaj, celem zmniejszenia zagrożenia, instytucja obowiązana powinna zastosować odpowiednie mitygantę, czy środki bezpieczeństwa finansowego. W tym kontekście powiązanie możliwości IR wobec instytucji obowiązanej wydaje się być szczególnie istotnym, jeżeli sama instytucja nie jest w stanie sama wygenerować satysfakcjonującej jej wiedzy wobec oceny stanu zagrożenia i przeciwdziałania praniu pieniędzy, czy finansowania terroryzmu.

Rys. nr 2. Przebieg procesu decyzyjnego AML/CFT w instytucji obowiązanej



Źródło: opracowanie własne.

Te niuanse powinno się mieć także na uwadze w zakresie, w jakim dokonano rozszerzenia zapisów art. 119uz OP. Należy zwrócić uwagę na to, że IR dokonuje ustalania „wskaźnika ryzyka  $R_{WS}$ ” także z wykorzystaniem danych wskazanych w pkt 2a tj. informacji rejestrowanych, o których mowa w ustawie o SInF. Te informacje zbierane są w kierunku walki z przestępczością. Definicja informacji rejestrowanej umieszczona została w art. 4 ustawy o SInF (w skrócie może być to informacja: o rachunku, umowie na przechowywanie przedmiotów i papierów wartościowych, czy udostępniania skrytki sejfowej). Inną sprawą pozostaje natomiast przetwarzanie przez tą samą IR danych wskazanych w pkt 2a i innych danych niezbędnych do określania wskaźnika ryzyka  $R_{WS}$  a innym działaniem na rzecz  $R_{ML/FT}$ , na rzecz stosowania/wykonywania przez instytucje obowiązane środków bezpieczeństwa finansowego oraz prowadzenia i dokumentowania wyników bieżącej analizy przeprowadzanych transakcji. Z tej odrębności, a zwłaszcza różnorodności plasującej się również w celu realizacji wyników tych działań, decydenci w IR powinni zdawać sobie sprawę wspomagając instytucję obowiązaną. Zwłaszcza, że konsumpcja wy-



niku ustalenia wskaźnika ryzyka  $R_{ws}$  następuje w organie państwowym – u Szefa KAS, natomiast konsumpcja celu wskazanego w pkt 2a następuje już na etapie instytucji obowiązanej (głównie mający status podmiotu prywatnego), przed ewentualnym skierowaniem informacji do organu państwowego, jakim jest w tym przypadku GIIF.

## **Activities of the clearing house in supporting obligated institutions under the provisions of Article 119zu § 2a(1) of the Tax Ordinance Act – in preventing money laundering and terrorist financing (part 1)**

### **Abstract**

*For many years, the AML/CFT system has been struggling with the difficulties of how to effectively and efficiently increase the quality of the level of analysis in mandatory institutions and how to increase the quality of reporting to the FIU. Legal changes initiated in 2022 and implemented in 2023 by the Law on Financial Information System, increase the potential in this direction. The clearing house established under Article 67 of the Banking Law, based on the provisions of the Tax Ordinance, will be able to provide services to obligated institutions with regard to the application of financial security measures and the conduct and documentation of the results of the ongoing analysis of transactions carried out, as referred to in Article 43(3) of the Law on anti-money laundering and counter-terrorism financing act. At the same time, the potential of the clearing house has been increased, and for these purposes it will also be able to use the information recorded within the Financial Information System and other information that forms the basis for determining the risk index for the prosecution of fiscal offenses by the National Fiscal Administration authorities.*

### **Key words**

*Clearing house, obligated institution, Tax Ordinance, financial security measures, outsourcing.*