

Kamil Majewski

Uniwersytet Śląski w Katowicach

ORCID: 0000-0003-3775-2815

majewski.kamil.87@gmail.com

Rola prokuratora w systemie AML/CFT. Uwagi na tle przepisów ustawy AML

Wstęp

W polskim porządku prawnym podstawową rolą prokuratury jest ściganie przestępstw¹ oraz stanie na straży praworządności², co zostało wprost wyrażone w art. 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze³. Rzeczona ustawa jest podstawowym i jednocześnie kluczowym aktem prawnym w krajowym porządku prawnym dla działalności prokuratur⁴, w tym prokuratorów⁵. Katalog zamknięty aktywności prokuratorów (różnego szczebla), które mieszczą się w zakresie wspomnianego ścigania przestępstw i stania na straży praworządności, został określony w art. 3 § 1 PrProk. Spośród wymienionych czynności – z punktu widzenia przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, szczególnie istotne – są czynności wskazane w art. 3 § 1 pkt 9 i 14 PrProk. W pierwszym przypadku przepis ten dotyczy obowiązku współdziałania z organami państwowymi, państwowymi

¹ W literaturze przedmiotu wskazuje się, że w uprzednio obowiązującym stanie prawnym prokuratura była odpowiedzialna za czuwanie nad ściganiem przestępstw. O ile sygnalizowane „odwrócenie zadań” ma znaczenie na płaszczyźnie prawa i postępowania karnego, tak dla przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu ta zmiana nie ma zasadniczego znaczenia. Nadal bowiem chodzi o represyjny charakter działań, a nie prewencyjny. Zob. A. Dziergawka, [w:] P. Drembkowski (red.), *Prawo o prokuraturze. Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury. Komentarz*, 2021, Legalis, komentarz do art. 2.

² W doktrynie temu zakresowi przypisuje się miano zadania ogólnego – szerzej: ibidem.

³ T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 390, dalej jako PrProk.

⁴ O prokuraturze w aspekcie międzynarodowym zob. W.J. Kosior, K. Żarna, *Prokuratura w państwach Grupy Wyszehradzkiej – historia, uwagi prawnoporównawcze, współpraca*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 6(70), s. 63–75.

⁵ W zakresie szczególnych ról niektórych prokuratorów zob. M. Dorochowicz, K. Kapica, *Prokuratura Generalna w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym – udział w rzeczywistej ochronie praworządności*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 1(59), s. 57–75.

jednostkami organizacyjnymi i organizacjami społecznymi w zapobieganiu przestępczości i innym naruszeniom prawa. Ustawodawca odnosi się zatem w tym punkcie do czynności o charakterze prewencyjnym, który to charakter odpowiada charakterowi czynności składających się na proces realizowany na podstawie ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu⁶. Ostatni z wymienionych przepisów stanowi niejako otwarcie tego katalogu na czynności określone w innych ustawach⁷. W związku z tym, że przepisy u.p.p.p. odnoszą się do zadań prokuratora, uznać należy, że u.p.p.p. jest jedną z innych (odrębnych) ustaw w rozumieniu art. 3 § 1 pkt 14 PrProk.

Z brzmienia art. 2 PrProk wybrzmiewa prewencyjny charakter części działalności prokuratury⁸ i na tym poziomie nieuzasadnione jest twierdzenie, że którakolwiek z działalności ma większe znaczenie od pozostałych. Jednak z katalogu zawartego w art. 3 § 1 PrProk wynika, że zdecydowana większość aktywności prokuratorów ma charakter represyjny (w tym zmierzający do stosowania represji) i zaledwie niewielkiej części zadań można przypisać charakter prewencyjny.

Przepisy u.p.p.p., jak już wspomniano, przewidują udział prokuratora, w tym określone zadania w procesie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu⁹. Jednak u.p.p.p., w założeniu wynikającym z jej art. 1 pkt 1, odnosi się do zasad i trybu AML/CFT, które mimo dużego zróżnicowania poszczególnych obowiązków koncentrują się na działalności o charakterze prewencyjnym. Zatem dochodzi do zasadniczej zmiany perspektywy w stosunku do PrProk. Z tego punktu widzenia uzasadnionym jest przeprowadzenie analizy roli prokuratora w procesie AML/CFT oraz określenie jej charakteru (prewencyjny czy represyjny). Taki cel postawiono niniejszej pracy.

Przegląd dostępnej literatury przedmiotu prowadzi do wniosku, że dotychczas przeprowadzone badania w obrębie tej problematyki nie dotyczyły tych aspektów. W związku, z zakreślonym w ten sposób problemem badawczym, szczegółowej analizie zostaną poddane przede wszystkim przepisy u.p.p.p. Prowadzone rozważania nie obejmują aspektów prawnych, związanych z przestępstwem prania pieniędzy¹⁰, o którym mowa w art. 299

⁶ T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1124, dalej jako u.p.p.p.

⁷ Wskazać należy, że nie dochodzi do zmiany charakteru katalogu. To, że wykracza on poza zakres PrProk, nie oznacza, że staje się katalogiem otwartym. Katalog zawarty w art. 3 § 1 PrProk jest niewątpliwie katalogiem o charakterze zamkniętym, tyle że jego zakres wyznaczają przepisy prawa w rozumieniu szerokim.

⁸ Przede wszystkim poprzez ujęcie w nim zadania ogólnego w postaci strzeżenia praworządności.

⁹ Dalej jako AML/CFT.

¹⁰ W zakresie podejścia do przestępstwa prania pieniędzy w prawie międzynarodowym i unijnym zob. K. Patora, *Relacje norm prawa Unii Europejskiej i prawa krajowego w zakresie*

ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny¹¹. Nie zostaną omówione czynności prokuratorów, które są realizowane w toczących się postępowaniach na podstawie przepisów k.k. i procedury karnej, o ile nie okaże się to niezbędne.

Zakres podmiotowy systemu AML/CFT

U.p.p.p. w zakresie podmiotowym odnosi się do kilku rodzajów podmiotów, które posiadają różne zadania w systemie AML/CFT. Odnosząc się do całokształtu norm wynikających z u.p.p.p. można wyróżnić następujące kategorie podmiotów:

- 1) instytucje obowiązane czyli podmioty realizujące czynności w ramach AML/CFT, w szczególności stosujące środki bezpieczeństwa finansowego (art. 33 ust. 1 i nast. u.p.p.p.) oraz dokonujące oceny ryzyka na kilku poziomach¹²; katalog instytucji obowiązanych został zawarty w art. 2 ust. 1 u.p.p.p.;
 - a) organy informacji finansowej (art. 10 ust. 1 u.p.p.p.), w tym:
 - b) minister właściwy do spraw finansów publicznych (organ naczelny),
- 2) Generalny Inspektor Informacji Finansowej (GIIF), do którego zadań należy podejmowanie działań w celu przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (art. 12 ust. 1 u.p.p.p.), a otwarty katalog tych zadań został określony ustawowo, a także Komitet Bezpieczeństwa Finansowego, który działa przy GIIF i jest ciałem opiniotwórczym oraz doradczym w zakresie AML/CFT (art. 19 ust. 1 u.p.p.p.);
- 3) jednostki współpracujące¹³, do których należą organy administracji rządowej, organy jednostek samorządu terytorialnego oraz inne państwowe jednostki organizacyjne, a także Narodowy Bank Polski, Komisja Nadzoru Finansowego i Najwyższa Izba Kontroli (art. 2 ust. 2 pkt 8 u.p.p.p.);
- 4) inne podmioty, w tym prokuratorzy (art. 81, art. 86 ust. 8–9 i inne u.p.p.p.) oraz Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (art. 88 u.p.p.p.)¹⁴.

ścigania przestępstw prania brudnych pieniędzy, „Bezpieczny Bank” 2024, nr 1(94), s. 44 i nast. (tam też wątek prawa polskiego w ujęciu historycznym na s. 47 i nast.).

¹¹ T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 17, dalej jako k.k.

¹² Działalność własna – art. 27 u.p.p.p., stosunki gospodarcze, transakcje – art. 33 ust. 2 u.p.p.p. W zakresie charakteru i zakresu tego obowiązku zob. K. Majewski, *Risk assessment (ML/FT) of the obliged entities – comments in the context of art. 27 of the AML Act*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2020, t. XX, z. 4, s. 51–59.

¹³ Szerzej o charakterze zadań tych jednostek: B. Jagodziński, *Rola wywiadu finansowego w przeciwdziałaniu procederowi prania pieniędzy i w jego zwalczaniu*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2012, nr 7, s. 87.

¹⁴ Więcej o udziale tej formacji zob. M.A. Kędziński, *Współpraca Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego z Generalnym Inspektorem Informacji Finansowej na podstawie przepisów nowej*

Zaprezentowane wyliczenie nie ma charakteru wyczerpującego¹⁵. Przepisy u.p.p.p. odnoszą się również do innych podmiotów, przy czym ich udział w systemie AML/CFT jest incydentalny lub są jedynie beneficjentami niektórych informacji pozyskanych lub wytworzonych w ramach procesu AML/CFT. Przykładem takiego rozwiązania jest art. 105 ust. 1 i 2 u.p.p.p., w którym podmiotom tam wymienionym przyznaje się kompetencje do otrzymywania (na wniosek) określonego rodzaju informacji (przede wszystkim informacje finansowe oraz analizy finansowe).

Jeżeli chodzi o wyszczególnienie w pkt 5 wielu podmiotów (ujęcie zbiorcze), w tym także prokuratorów, to jest ono uzasadnione charakterem zadań tych podmiotów w systemie AML/CFT, które przybierają postać zadań o charakterze wyjątkowym w stosunku do pozostałych w ten sposób, że są realizowane tylko w ściśle określonych ustawowo przypadkach, o czym będzie mowa w dalszej części niniejszej pracy.

Prokurator w systemie AML/CFT

W przeciwieństwie do organów informacji finansowej, w tym właściwego ministra oraz GIIF, prokuratorom nie została poświęcona wyodrębniona (bez względu na formę) część u.p.p.p. Ze względu na te okoliczności, można przyjąć, że prokurator nie jest stałym i kluczowym podmiotem występującym w systemie AML/CFT. Jednak perspektywa ta zmienia się, jeśli pod uwagę zostanie wzięty zakres poszczególnych obowiązków tych podmiotów i ich znaczenie dla AML/CFT. Prokuratorom przypisano konkretne obowiązki ustawowe (w tym możliwość daleko idącej ingerencji w sytuację klientów instytucji obowiązanych), które materializują się dopiero w przypadku wypełnienia określonych przesłanek ustawowych.

Obowiązek informacyjny dotyczący działań prokuratora

Po raz pierwszy przepisy u.p.p.p., odnoszą się do prokuratora w art. 81 ust. 1 u.p.p.p., który nakłada na niego obowiązek informowania GIIF o wydaniu postanowienia o blokadzie rachunku lub wstrzymaniu transakcji, wszczęciu postępowania, przedstawieniu zarzutu i wniesieniu aktu oskarżenia w sprawach o przestępstwo prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu.

ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2020, nr 22, s. 120 i nast.

¹⁵ W literaturze przedmiotu akcentuje się również znaczenie współpracy międzynarodowej – zob. A. Golonka, *Współpraca z krajami trzecimi w zwalczaniu prania pieniędzy w obliczu współczesnych wyzwań*, „Ius Novum” 2023, vol. 17, nr 4, s. 16–39.

W tym przypadku zadania prokuratora przyjmują postać obowiązku informacyjnego, który dotyczy, jak wskazuje wyliczenie zawarte w tym przepisie, działalności prokuratora skupionej wokół ścigania przestępstwa z art. 299 k.k. W literaturze przedmiotu wprost wskazuje się na to, że chodzi o informacje o zdarzeniach procesowych, wynikające z prowadzonej działalności prokuratorskiej¹⁶ czyli o działalność wykraczającą poza proces AML/CFT realizowany zgodnie z przepisami u.p.p.p.

Kolejne jednostki redakcyjne art. 81 u.p.p.p. doprecyzowują ten obowiązek poprzez wskazanie: 1) terminu przekazania informacji (art. 81 ust. 2 u.p.p.p.), 2) zakresu informacji – okoliczności dotyczących popełnienia przestępstwa wraz ze wskazaniem danych identyfikacyjnych, o których mowa w art. 36 ust. 1 u.p.p.p. oraz sygnatury akt (art. 81 ust. 3 u.p.p.p.).

Ostatni ustęp art. 81 u.p.p.p. wprowadza informację zwrotną ze strony GIIF, tj. nakazuje GIIF informowanie prokuratora o posiadaniu informacji pozostających w związku z informacjami uprzednio przekazanymi pomiędzy tymi podmiotami w przeciwnym kierunku (przez prokuratora w trybie art. 81 ust. 1 u.p.p.p.).

Przedstawiona treść art. 81 u.p.p.p. prowadzi do wniosku, że celem tego przepisu jest wzajemna wymiana informacji pomiędzy GIIF i prokuratorem w celu realizacji ustawowych zadań obu tych podmiotów, przy czym ze względu na treść art. 81 ust. 1 u.p.p.p. to prokurator jest inicjatorem ewentualnego ciągu dalszych zdarzeń. W zakresie aktywności prokuratora nie są to aspekty typowe dla problematyki u.p.p.p. (zadań w procesie AML/CFT regulowanym przepisami tej ustawy), lecz szeroko rozumiana wymiana informacji o działalności obejmującej ściganie przestępstw, o której mowa w art. 2 PrProk, z zawężeniem do problematyki przestępstwa bazowego istotnego z punktu widzenia przedmiotu działalności GIIF (pranie pieniędzy). Zatem dla procesu AML/CFT, który odbywa się w trybie u.p.p.p., następuje istotne zasilenie dodatkowymi informacjami bazy danych GIIF. Tak na marginesie przedmiotu rozważań poczynionych w tym artykule wskazać należy, że to samo dotyczy działalności prokuratorskiej w zakresie ścigania przestępstw, która jest zasilana dodatkowymi informacjami istotnymi dla skuteczności czynności procesowych prokuratora. Jeżeli chodzi o charakter aktywności, do której zobowiązuje art. 81 u.p.p.p., to przybiera on postać prewencyjny zarówno w zakresie działań prokuratora, jak i GIIF. Wspomniana prewencja wynika z działalności, której podłoże jest represyjne, przy czym jest to aktywność zewnętrzna w stosunku do procesu AML/CFT realizowanego na podstawie przepisów u.p.p.p.

¹⁶ P. Sątowska-Strycharczyk, Ł. Strycharczyk, [w:] M. Dyl, M. Królikowski (red.), *Ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Ustawa sankcyjna. Komentarz*, 2024, Legalis, komentarz do art. 81.

Zawiadomienie o podejrzanej transakcji lub wartościach majątkowych

Kolejnym przepisem u.p.p.p., w którym pojawia się prokurator, jest art. 86 ust. 8, 9 i 11a u.p.p.p. Rozważania dotyczące tego wątku należy rozpocząć od naświetlenia kontekstu, który wynika z art. 86 u.p.p.p. Przepis ten nakłada na instytucje obowiązane obowiązek informowania (zawiadamiania) GIIF o przypadku powzięcia uzasadnionego podejrzenia, że określona transakcja lub określone wartości majątkowe mogą mieć związek z praniem pieniędzy lub finansowaniem terroryzmu (art. 86 ust. 1 u.p.p.p.)¹⁷. Przekazaniu tego zawiadomienia towarzyszy przekazanie wszelkich informacji związanych z powziętym podejrzeniem, w szczególności informacji o przewidywanym terminie przeprowadzenia transakcji (art. 86 ust. 2 u.p.p.p.). Już na tym etapie uwidacznia się prewencyjny charakter tego trybu, który w literaturze przedmiotu określa się jako czasowe ograniczenie dysponowania i korzystania z określonych wartości majątkowych¹⁸. Chodzi bowiem o to, aby możliwie jak najwcześniej podjąć stosowne działania w celu udaremnienia ewentualnego procederu prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu. Dokonanie zgłoszenia w tym trybie pociąga za sobą konieczność wstrzymania realizacji transakcji przez instytucję obowiązaną na okres do 24 godzin (art. 86 ust. 4 u.p.p.p.), a czynności te przyznają GIIF możliwość podjęcia dalszych działań w sprawie, które mogą polegać na żądaniu wstrzymania transakcji lub blokady rachunku na okres do 96 godzin (art. 86 ust. 5 u.p.p.p.). Żądanie GIIF, o którym mowa, realizuje instytucja obowiązana. Alternatywną ścieżką postępowania GIIF jest zwolnienie instytucji obowiązanej z wstrzymywania transakcji. Przesłankami dopuszczalności tego trybu są: przekonanie GIIF o braku podstaw do zawiadomienia prokuratora o podejrzeniu popełnienia przestępstwa prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu albo uznanie, że wstrzymanie transakcji lub blokada rachunku mogłaby utrudnić wykonywanie zadań organom wymiaru sprawiedliwości oraz służbom lub instytucjom odpowiedzialnym za ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa obywateli lub ściganie sprawców przestępstw lub przestępstw skarbowych (art. 86 ust. 6 u.p.p.p.).

Bez względu na to, na który tryb postępowania zdecyduje się GIIF, jest on zobowiązany poinformować o tym instytucję obowiązaną w przewidzianym ustawowo trybie (art. 86 ust. 7 u.p.p.p.). Jeśli chodzi o udział prokuratora w trybie wynikającym z art. 86 u.p.p.p. to zgodnie z art. 86 ust. 8 u.p.p.p.

¹⁷ Szerzej o podziale zadań i odpowiedzialności w ramach instytucji obowiązanej zob. M.A. Kędziński, *Obowiązki i odpowiedzialność oficera AML (AMLO) w instytucji obowiązanej (cz.1)*, „Prokuratura i Prawo” 2021, nr 5, s. 66–91 oraz idem, *Obowiązki i odpowiedzialność oficera AML (AMLO) w instytucji obowiązanej (cz.2)*, „Prokuratura i Prawo” 2021, nr 6, s. 45–72.

¹⁸ J. Kruszyńska, [w:] M. Dyl, M. Królikowski (red.), op. cit., komentarz do art. 86.

jest on angażowany w sprawę przez GIIF w przypadku, gdy wcześniej GIIF zdecyduje się na pierwszą ze wskazanych ścieżek postępowania, czyli wystosowanie żądania wstrzymania transakcji lub blokady rachunku na podstawie art. 86 ust. 5 u.p.p.p. Zaangażowanie to przyjmuje postać zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, które GIIF jest zobowiązany przekazać niezwłocznie po przekazaniu żądania do instytucji obowiązanej (art. 86 ust. 8 u.p.p.p.).

Kolejne jednostki redakcyjne art. 86 u.p.p.p. przyznają prokuratorowi kompetencję do wstrzymania transakcji lub dokonania blokady rachunku na czas oznaczony, nie dłuższy niż 6 miesięcy (art. 86 ust. 9 u.p.p.p.), a okres ten może zostać przedłużony o kolejny okres, jednak nie dłuższy niż kolejne 6 miesięcy (art. 86 ust. 11a u.p.p.p.). W obu przypadkach swoją wolę prokurator wyraża postanowieniem (art. 86 ust. 9 w zw. z ust. 11a u.p.p.p.), które określa zakres, sposób i termin wstrzymania transakcji lub blokady rachunku (art. 86 ust. 11 u.p.p.p.). Zgodnie z art. 86 ust. 13 u.p.p.p.¹⁹ wstrzymanie transakcji lub blokada rachunku upada²⁰, jeżeli przed upływem tego okresu nie zostanie wydane postanowienie o zabezpieczeniu majątkowym lub postanowienia w przedmiocie dowodów rzeczowych²¹.

Treść art. 86 u.p.p.p. została *de facto* uzupełniona treścią art. 90 u.p.p.p. na okoliczność braku możliwości podjęcia stosownych działań prewencyjnych w odpowiednim czasie. W drodze art. 90 ust. 1 u.p.p.p. instytucji obowiązanej przypisano obowiązek zawiadomienia GIIF o przeprowadzeniu transakcji, w przypadku gdy przekazanie zawiadomienia o tej transakcji było niemożliwe przed jej przeprowadzeniem.

Do treści art. 86 u.p.p.p. odnosi się również art. 107 u.p.p.p., który w jego ust. 1 zobowiązuje prokuratora (po otrzymaniu zawiadomienia) do przekazania GIIF informacji o: 1) wydaniu postanowienia w przedmiocie blokady rachunku lub wstrzymania transakcji, 2) zawieszeniu postępowania, 3) podjęciu zawieszonego postępowania, 4) wydaniu postanowienia o przedstawieniu zarzutu popełnienia przestępstwa. Informacje te powinny zostać przekazane w terminie 30 dni od dnia otrzymania zawiadomienia, o którym mowa w art. 86 ust. 8 u.p.p.p.

Na tle art. 86 u.p.p.p. można sformułować dwa zasadnicze wnioski. Po pierwsze, z przepisów tych wynika niebagatelna rola prokuratora w systemie AML/CFT, która jest podyktowana zakresem poszczególnych obowiązków

¹⁹ Szerzej o dopuszczalnej interpretacji tego przepisu zob. uchwała SN Izba Karna z 13 października 2021 r., sygn. akt I KZP 1/21.

²⁰ M. Snitko-Pleszko, *Blokada rachunków bankowych na podstawie art. 86 ust. 9, art. 86 ust. 11a oraz art. 86 ust. 13 ustawy z 1.3.2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu – zagadnienia wybrane*, „Monitor Prawniczy” 2023, nr 2, s. 97–103.

²¹ Szerzej o stosowaniu tego rodzaju środków zob. postanowienie SN Izba Karna z 18 maja 2022 r., sygn. akt I KZP 7/21.

i ich znaczeniem dla AML/CFT. Chociaż prokurator pojawia się na samym końcu postępowania w trybie art. 86 u.p.p.p. i jest angażowany przez inne podmioty działające w systemie AML/CFT (GIIF), a liczba podejmowanych przez niego czynności jest zdecydowanie mniejsza od pozostałych podmiotów (instytucje obowiązane, GIIF), posiada on najszerze kompetencje decyzyjne, skutkujące możliwością i ewentualną dotkliwością ingerowania w sferę podmiotu, których te działania dotyczą (klientów)²². Innymi słowy bez udziału prokuratora i jego decyzji brak jest możliwości wstrzymania transakcji lub blokowania rachunku na okres dłuższy niż kilka dni. Z tego punktu widzenia można pokusić się o sformułowanie kolejnego wniosku, wedle którego czynności podejmowane przez inne zaangażowane podmioty mają charakter tymczasowo zabezpieczający na poczet decyzji prokuratora. Drugi wniosek polega na tym, że działania podejmowane na podstawie art. 86 u.p.p.p. zarówno przez inne podmioty, jak i prokuratora mają charakter prewencyjny, gdyż stanowią zabezpieczenie dalszych losów sprawy, wykraczających poza proces AML/CFT wynikający z u.p.p.p. (ściganie przestępstwa prania pieniędzy na zasadach i w trybie określonych w przepisach prawa i postępowania karnego). Jest to szeroko rozumiana prewencja, która może przerodzić się później w represję.

Żądanie wstrzymania transakcji lub blokady rachunku

Rola prokuratora została również przewidziana w art. 87 u.p.p.p. Przepis ten dąży do osiągnięcia tych samych celów, o których mowa w art. 86 u.p.p.p. Różnica sprowadza się do tego, że inicjatorem działań zmierzających do podejmowania środków o charakterze zabezpieczającym jest GIIF, który w przypadku uznania, że określona transakcja lub określone wartości majątkowe mogą mieć związek z praniem pieniędzy lub finansowaniem terroryzmu, przekazuje instytucji obowiązanej żądanie wstrzymania transakcji lub blokady rachunku (art. 87 ust. 1 u.p.p.p.). Po otrzymaniu takiego żądania instytucja obowiązana, analogicznie jak w przypadku trybu wynikającego z art. 86 u.p.p.p., musi wstrzymać transakcję lub dokonać blokady rachunku na okres nie dłuższy niż 96 godzin (art. 87 ust. 2 u.p.p.p.). Prokurator jest zawiadamiany przez GIIF niezwłocznie po przekazaniu żądania do instytucji obowiązanej, a dalszy tryb postępowania wynika z art. 86 ust. 9–13 u.p.p.p., którego odpowiednie stosowanie nakazuje art. 87 ust. 4 u.p.p.p. Analogicznie jak w przypadku art. 86 u.p.p.p., prokurator jest zobowiązany podjąć działania określone w art. 107 ust. 1 u.p.p.p.

²² W literaturze przedmiotu wskazuje się, że jest to ingerencja w konstytucyjne prawa własności i swobody działalności jednostki – zob. J. Kruszyńska, [w:] M. Dyl, M. Królikowski (red.), op. cit., komentarz do art. 86.

W związku z powyższym wnioski poczynione w stosunku do treści art. 86 u.p.p.p. pozostają aktualne również w odniesieniu do treści art. 87 u.p.p.p.

Zawiadomienie o przestępczym pochodzeniu wartości majątkowych

Przepis art. 89 u.p.p.p. również dotyczy procedury zawiadamiania o podejrzeniu, że wartości majątkowe pochodzą z przestępstwa. W zakresie przedmiotowym różnica sprowadza się do tego, że w przepisie tym chodzi o pochodzenie określonych wartości majątkowych (będących przedmiotem transakcji lub zgromadzonych na rachunkach) z przestępstwa innego niż przestępstwo prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu lub z przestępstwa skarbowego albo które mają związek z takim „innym” przestępstwem. Z kolei jeśli chodzi o zakres podmiotowy obowiązku sformułowanego w art. 89 ust. 1 u.p.p.p., zasadnicze różnice są dwie. Po pierwsze, procedura zawiadamiania nie odbywa się z udziałem GIIF. Instytucja obowiązana, o której mowa w tym przepisie, w przypadku powzięcia uzasadnionego podejrzenia jest zobowiązana niezwłocznie zawiadomić bezpośrednio właściwego prokuratora. Po drugie, w przeciwieństwie do przepisów poprzednich, nie wszystkie instytucje obowiązane są objęte zakresem podmiotowym tego obowiązku²³. Wyłączono z tego zakresu banki krajowe, oddziały banków zagranicznych, oddziały instytucji kredytowych oraz spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe (wspomniany już przepis art. 89 ust. 1 u.p.p.p.). Zatem art. 89 ust. 1 u.p.p.p. wykracza poza problematykę AML/CFT i w zależności od perspektywy konkretnego podmiotu stanowi dodatkowe obowiązki po stronie niektórych instytucji obowiązanych w postaci konieczności badania również innych aspektów niż związane z ryzykiem ML/FT lub przestępstwem prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu albo źródło dodatkowych informacji, które służą śledzeniu przestępstw innych niż pranie pieniędzy lub finansowanie terroryzmu.

Wskazane okoliczności prowadzą do wniosku, że niektóre przepisy u.p.p.p. dodatkowo wzmacniają działalność prokuratorską w zakresie ścigania przestępstw, czyli wynikającą z PrProk i innych przepisów. Tym samym nie ograniczają się do szeroko rozumianego zakresu i wynikającego z niego celu określonego w art. 1 u.p.p.p.

Wracając jednak do treści kolejnych jednostek redakcyjnych art. 89 u.p.p.p., wskazać należy, że również tryb postępowania jest nieco inny niż ten, który został wyznaczony poprzednimi przepisami u.p.p.p., chociaż cel realizowany tymi przepisami pozostaje niezmienny. W przypadku przekazania zawiadomienia prokuratorowi w trybie art. 89 ust. 1 u.p.p.p. instytucja

²³ W zakresie uzasadnienia dla wprowadzenia takiego ograniczenia zob. *ibidem*.

obowiązana, do czasu otrzymania postanowienia prokuratora, jednak przez okres nie dłuższy niż 96 godzin, nie przeprowadza transakcji lub innych transakcji obciążających rachunek, na którym zostały zgromadzone „podejrzane” wartości majątkowe. Natomiast prokurator w ciągu tych 96 godzin wydaje postanowienie o wszczęciu lub odmowie wszczęcia postępowania. W przypadku gdy prokurator uzna zasadność nadania sprawie dalszego biegu (wszczęcia postępowania), jest również zobowiązany do wydania postanowienia o dokonaniu wstrzymania transakcji lub blokady rachunku. Wstrzymanie lub blokada, o których mowa, może trwać nie dłużej niż łącznie 12 miesięcy (6 miesięcy w pierwszym postanowieniu i 6 miesięcy w ramach postanowienia o przedłużeniu okresu wstrzymania transakcji lub blokady rachunku). GIIF w tym trybie co prawda zagwarantowano wejście w posiadanie informacji o podjętych działaniach (informacje o przekazanych zawiadomieniach i kopię wydanych postanowień), lecz zgodnie z art. 89 ust. 8 u.p.p.p. jest on powiadamiany przez instytucję obowiązaną, a nie przez prokuratora. Samo powiadomienie następuje dopiero po otrzymaniu postanowień prokuratora. Zgodnie z art. 89 ust. 7 u.p.p.p.²⁴ wstrzymanie transakcji lub blokada rachunku upada, jeżeli przed upływem tego okresu nie zostanie wydane postanowienie o zabezpieczeniu majątkowym lub postanowienie w przedmiocie dowodów rzeczowych.

Treść art. 89 u.p.p.p., podobnie jak w przypadku art. 86 u.p.p.p., została dopełniona art. 90 u.p.p.p. na okoliczność braku możliwości podjęcia stosownych działań prewencyjnych w odpowiednim czasie. W drodze art. 90 ust. 2 u.p.p.p. instytucji obowiązanej przypisano obowiązek zawiadomienia właściwego prokuratora o przeprowadzeniu transakcji, w przypadku gdy przekazanie zawiadomienia o tej transakcji było niemożliwe przed jej przeprowadzeniem. Chociaż bezpośrednim adresatem tego zawiadomienia jest prokurator, ze względu na odpowiednie zastosowanie art. 89 ust. 8 u.p.p.p., GIIF również powinien otrzymać stosowne informacje od instytucji obowiązanej.

Mimo różnic zarówno w zakresie podmiotowym, jak i przedmiotowym, wnioski dotyczące roli prokuratora i charakteru podejmowanych działań, poczynione w stosunku do treści art. 86 i art. 87 u.p.p.p., pozostają aktualne również w odniesieniu do treści art. 89 u.p.p.p.

Zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa

Art. 103 u.p.p.p. w zakresie skutku, do jakiego prowadzi jego stosowanie, odpowiada dotychczas opisanym założeniom w stosunku do poprzednich przepisów u.p.p.p. Skutkiem tym jest zawiadomienie prokuratora o podejrzeniu

²⁴ W zakresie ryzyka związanego z błędną interpretacją tego przepisu zob. postanowienie SO w Warszawie z 27 lipca 2020 r., sygn. akt XII Kp 787/20.

popęlnienia przestępstwa prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu. W zakresie podmiotowym art. 103 u.p.p.p. obejmuje łącznie cztery podmioty (prokurator, GIIF, instytucja obowiązana i jednostka współpracująca), przy czym tylko jeden z nich jest zobowiązany do podjęcia działań w zakresie przekazania zawiadomienia, tj. GIIF. Pozostałe podmioty są beneficjentami stosownych informacji. Prokurator jest bezpośrednim adresatem zawiadomienia GIIF, a instytucje obowiązane lub jednostki współpracujące są przez GIIF informowane o działaniach podjętych przez ten organ, jeśli uprzednio dostarczyły GIIF informacje, będące podstawą przekazanego prokuratorowi zawiadomienia. Z art. 103 u.p.p.p. wynika, że dotyczy on rezultatów analiz własnych GIIF, przeprowadzanych na podstawie całokształtu informacji uzyskanych w toku realizacji przezeń zadań ustawowych.

Treść art. 103 u.p.p.p. może wydawać się dopełnieniem pozostałych przepisów u.p.p.p., ale wywołuje pewne wątpliwości, które sprowadzają się do przekonania, że jest regulacją nadmiarową. Przypomnieć w tym miejscu należy, że zgodnie z art. 87 ust. 3 u.p.p.p. GIIF jest zobowiązany zawiadomić właściwego prokuratora o podejrzeniu popełnienia przestępstwa prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu. Przepis ten odnosi się do sytuacji, o której mowa w art. 87 ust. 1 u.p.p.p., czyli do przypadku, w którym GIIF uprzednio uznał, że określona transakcja lub określone wartości majątkowe mogą mieć związek z praniem pieniędzy lub finansowaniem terroryzmu i w związku z tym zażądał od instytucji obowiązanej wstrzymania transakcji lub blokady rachunku. Chociaż art. 87 ust. 1 u.p.p.p. nieco zawęża zakres przedmiotowy, lecz w istocie także w tym przypadku chodzi o znacznie szerszy kontekst (podejrzenie prania pieniędzy w ogóle), co zostało bezpośrednio odzwierciedlone w art. 87 ust. 3 u.p.p.p. w postaci podejrzenia popełnienia tego konkretnego przestępstwa. W związku z przytoczonymi okolicznościami i argumentami należy uznać, że art. 103 u.p.p.p. jest rozwiązaniem regulacyjnym nadmiarowym, gdyż powiela rozwiązania wynikające z innych przepisów u.p.p.p. Taki wniosek pośrednio wynika także z treści art. 107 ust. 1 u.p.p.p., który odnosi się w ten sam sposób do wszystkich zawiadomień i bez względu na tryb przekazania zawiadomienia, nakłada na prokuratora te same obowiązki w zakresie przekazania informacji o dalszych losach zgłoszonej sprawy.

Jednocześnie część dotychczasowej treści art. 103 ust. 1 u.p.p.p. może zostać wykorzystana w celu uzupełnienia art. 87 ust. 3 u.p.p.p. Zawiera bowiem pozytywnie oceniony w literaturze wymóg, aby zawiadomieniu towarzyszyło przekazanie informacji lub dokumentów uzasadniających to podejrzenie (art. 103 ust. 1 *in fine* u.p.p.p.)²⁵.

²⁵ P. Sątowska-Strycharczyk, Ł. Strycharczyk, [w:] M. Dyl, M. Królikowski (red.), op. cit., komentarz do art. 103. Autorzy pozytywną ocenę opierają na ekonomicznej procesowej i szybkości prowadzenia postępowania karnego.

Jeżeli chodzi o rolę prokuratora i znaczenie jego udziału w procesie, aktualne pozostają dotychczasowe ustalenia i sformułowane wnioski.

Inne przepisy ustawy AML

Prokurator został również uwzględniony w innych przepisach u.p.p.p., jednak przepisy ten stanowią tylko podstawę do wymiany informacji między określonymi organami lub instytucjami państwowymi a prokuratorem. Przykładem takich rozwiązań jest art. 102 i art. 104 u.p.p.p., w których uregulowano zasady przekazywania danych przez GIIF na żądanie sądu lub prokuratora. W pierwszym przypadku są to informacje dotyczące osób fizycznych działających w ramach instytucji obowiązanych lub związane z ich działalnością, a także pracowników komórki organizacyjnej, wykonującej zadania GIIF; w drugim – wszelkie informacje lub dokumenty zgromadzone przez GIIF na podstawie przepisów u.p.p.p. Rozwiązania te wskazują, że prokuratorowi przyznaje się szeroki dostęp do informacji, przy czym z treści przepisów wprowadzających te rozwiązania wynika, że to wzmocnienie działalności w ramach prowadzonych postępowań karnych, czyli działalności wynikającej z PrProk i przepisów dotyczących postępowania karnego, a nie przeciwdziałania praniu pieniędzy lub finansowania terroryzmu regulowanego przepisami u.p.p.p.

Wnioski

Analiza poszczególnych przepisów u.p.p.p., zarówno w ujęciu jednostkowym (w ramach konkretnego przepisu), jak i na poziomie systemowym (z uwzględnieniem wszystkich przepisów ustawy), prowadzi do wniosku, że prokurator pełni istotną rolę w systemie AML/CFT. Przede wszystkim posiada on szerokie kompetencje, w tym kompetencje szersze od innych uczestników procesu AML/CFT, służące skutecznej realizacji nadrzędnego celu ustawowego, czyli udaremniania wprowadzania do obrotu gospodarczego środków pochodzących z nielegalnych źródeł. Na poziomie u.p.p.p. działalność prokuratora ma charakter typowo prewencyjny. Kompetencje prokuratora pozwalają na daleko idącą ingerencję w sferę klientów instytucji obowiązanych, czyli *de facto* wszystkich podmiotów, które mogą występować w obrocie. Z tego powodu z kompetencji tych powinno korzystać się w sposób rozważny.

Jednak należy wskazać, że rola prokuratora wyznaczona przepisami u.p.p.p. w obecnie obowiązującym stanie prawnym jest uzależniona od prawidłowego i skutecznego wypełniania obowiązków ustawowych przez inne podmioty działające w systemie AML/CFT, w szczególności przez instytucje

obowiązane i GIIF. Dopiero skuteczne działanie i współdziałanie tych podmiotów stwarza prokuratorowi odpowiednie ramy do wypełniania swojej roli w tym systemie. W tym zakresie (notabene podobnie jak w innych) najistotniejszą rolę odgrywa GIIF. Jest on organem wspólnym dla wszystkich instytucji obowiązanych (oraz odpowiednio jednostek współpracujących), gromadzącym i przetwarzającym szeroki zakres danych, w tym danych pochodzących od wszystkich podmiotów funkcjonujących w systemie, a także organem, który posiada realne narzędzia do kształtowania polityki AML/CFT. Potwierdzenie tego spostrzeżenia znajduje się również w treści analizowanych przepisów u.p.p.p., gdyż prawie w każdym rozwiązaniu GIIF jest podmiotem zaangażowanym w proces decyzyjny lub co najmniej w przekazywanie informacji i danych.

Na przepisy u.p.p.p. dotyczące prokuratora można również spojrzeć z punktu widzenia jego działalności w zakresie ścigania przestępstw, która wynika z przepisów PrProk. Prokurator jest tym podmiotem, którego działalność stanowi – metaforycznie rzecz ujmując – niejako „pomost” między prewencyjnymi działaniami wynikającymi z u.p.p.p. i pośrednio lub bezpośrednio represyjnymi działaniami wynikającymi z PrProk i innych przepisów dotyczących ścigania przestępstw. Aktywny udział wszystkich podmiotów systemu AML/CFT dostarcza prokuratorowi szeregu informacji, w tym dowodów, które, po spełnieniu wymogów ustawowych, mogą (lub wręcz powinny) być wykorzystywane w prowadzonych postępowaniach karnych. Należyte wypełnianie przez prokuratora roli w ramach systemu AML/CFT i skuteczne współdziałanie z innymi podmiotami tego systemu ma istotny wpływ na podstawowe zadania prokuratury. Na te zadania wpływ ma również działalność podmiotów biorących udział w realizacji systemu AML/CFT, w tym instytucji obowiązanych i GIIF. Chcąc sformułować jeszcze śmielsze wnioski w obrębie poruszanej problematyki, należy pokusić się o spostrzeżenie, że ściganie przestępstwa prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu jest uprzywilejowane w stosunku do innych rodzajów przestępstw określonych w k.k. To uprzywilejowanie polega na tym, że za sprawą prawodawstwa UE i wdrożonych polskich rozwiązań legislacyjnych istnieją rozbudowane środki prawne ułatwiające ściganie tych konkretnych przestępstw. Jednocześnie w działania jest zaangażowanych wiele podmiotów o wyspecjalizowanej wiedzy i dostępie do kluczowych informacji.

Wykaz literatury

- Drembkowski P. (red.), *Prawo o prokuraturze. Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury. Komentarz*, 2021, Legalis.
- Dorochowicz M., Kapica K., *Prokurator Generalny w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym – udział w rzeczywistej ochronie praworządności*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 1(59).

- Dyl M., Królikowski M. (red.), *Ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Ustawa sankcyjna. Komentarz*, 2024, Legalis.
- Golonka A., *Współpraca z krajami trzecimi w zwalczaniu prania pieniędzy w obliczu współczesnych wyzwań*, „Ius Novum” 2023, vol. 17, nr 4.
- Jagodziński B., *Rola wywiadu finansowego w przeciwdziałaniu procederowi prania pieniędzy i w jego zwalczaniu*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2012, nr 7.
- Kędzierski M.A., *Obowiązki i odpowiedzialność oficera AML (AMLO) w instytucji obowiązanej (cz.1)*, „Prokuratura i Prawo” 2021, nr 5.
- Kędzierski M.A., *Obowiązki i odpowiedzialność oficera AML (AMLO) w instytucji obowiązanej (cz.2)*, „Prokuratura i Prawo” 2021, nr 6.
- Kędzierski M.A., *Współpraca Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego z Generalnym Inspektorem Informacji Finansowej na podstawie przepisów nowej ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2020, nr 22.
- Kosior W.J., Żarna K., *Prokuratura w państwach Grupy Wyszehradzkiej – historia, uwagi prawnoporównawcze, współpraca*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 6(70).
- Majewski K., *Risk assessment (ML/FT) of the obliged entities – comments in the context of art. 27 of the AML Act*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2020, t. XX, z. 4.
- Patora K., *Relacje norm prawa Unii Europejskiej i prawa krajowego w zakresie ścigania przestępstw prania brudnych pieniędzy*, „Bezpieczny Bank” 2024, nr 1(94).
- Snitko-Pleszko M., *Blokada rachunków bankowych na podstawie art. 86 ust. 9, art. 86 ust. 11a oraz art. 86 ust. 13 ustawy z 1.3.2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu – zagadnienia wybrane*, „Monitor Prawniczy” 2023, nr 2.

Summary

The role of the prosecutor in the AML/CFT system. Comments in the context of the provisions of the AML Act

Keywords: financial market law, AML/CFT, money laundering, prosecutor's activity, ML/FT risk.

The Act of 28 January 2016 – The Law on the Public Prosecutor's Office – states that the vast majority of prosecutors' activities concern the prosecution of crimes and are therefore directly or indirectly repressive. The general objective of the regulations of the Act of 1 March 2018 on Counteracting Money Laundering and Terrorist Financing is broadly understood preventive activity. The existing literature on the subject lacks a comprehensive study of the prosecutor's participation in the AML/CFT system. Therefore, the analyses conducted aimed to determine the role of the prosecutor in the AML/CFT process and determine whether it is preventive or repressive. Established that the prosecutor plays an important role in the AML/CFT system, including in particular guaranteed competences that other participants in this system do not have to such an extent, which has a direct impact on the implementation of the AML/CFT objective. At the same time, at the AML Act level, the prosecutor's activity is typically preventive by its nature.