Glosy

DOI: 10.31648/sp.12217

Kamil Majewski
Uniwersytet Śląski w Katowicach
ORCID: 0000-0003-3775-2815
majewski.kamil.87@gmail.com

Realizacja obowiązku identyfikacji i weryfikacji tożsamości w procesie AML/CFT – uwagi na tle wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 2471/19

Wstęp

Obecnie obowiązujący w Polsce system przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu[1] opiera się przede wszystkim na dwóch obowiązkach instytucji obowiązanych: 1) ocenie ryzyka prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu[2] na kilku poziomach (art. 27 oraz art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 1 marca 2018 r. przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu[3]); 2) stosowaniu środków bezpieczeństwa finansowego (art. 33 ust. 1 UstAML). Jednym z kluczowych środków jest identyfikacja klienta oraz weryfikacja jego tożsamości. Obowiązki te zostały przypisane instytucjom obowiązanym w art. 34 ust. 1 pkt 1 UstAML oraz rozwinięte w kolejnych przepisach UstAML, w szczególności w art. 36 ust. 1 i w art. 37 ust. 1 UstAML. Cele realizacji tych obowiązków można określić jako bezpośrednie i pośrednie. Bezpośrednim celem tych rozwiązań ustawowych jest wyeliminowanie z obrotu anonimowości. Pośredni cel przejawia się w umożliwieniu śledzenia przepływów pieniężnych wraz z ich powiązaniem z konkretnymi podmiotami.

[1] Dalej jako AML/CFT. Pod określeniem AML/CFT należy rozumieć całokształt problematyki przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, ze szczególnym uwzględnieniem zasad i obowiązków wynikających z ustawy z dnia 1 marca 2018 r. przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

[2] Dalej jako ML/FT.

[3] Tj. Dz.U. z 2025 r., poz. 644, dalej jako UstAML.

Istotnym aspektem w procesie weryfikacji tożsamości klienta jest dostęp instytucji obowiązanej do odpowiednich zbiorów danych. Ze względu na doniosły charakter tych czynności niezastąpionym źródłem danych są rejestry prowadzone przez organy państwowe, w tym rejestr dowodów osobistych. Analiza orzecznictwa sądowego dotyczącego stosowania przepisów UstAML prowadzi do wniosku, że podejście do tych zagadnień nie jest jednolite wśród poszczególnych organów. Jednym z orzeczeń, w którym aspekty te zostały wyszczególnione, jest wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego[4] z 28 kwietnia 2020 r.[5], w którym NSA odniósł się do sporu między instytucją obowiązaną, próbującą uzyskać dostęp do ww. rejestru a Ministrem Cyfryzacji, będącym organem właściwym w sprawach tego rejestru. Wyrok ten i jego tezy stanowią przyczynek do szerszej dyskusji o podejściu do postrzegania obowiązku identyfikacji i weryfikacji tożsamości.

Celem niniejszej pracy jest przedstawienie ujawnionej w uzasadnieniu wyroku NSA wykładni przepisów UstAML oraz ocena ich słuszności w perspektywie obowiązujących przepisów prawa. W przeprowadzonych badaniach zostanie wykorzystana przede wszystkim metoda dogmatyczno-prawna.

Stan faktyczny sprawy i wyrok NSA

Tytułowym orzeczeniem NSA uchylił zarówno zaskarżony wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie[6], jak i decyzję Ministra Cyfryzacji w przedmiocie odmowy wyrażenia zgody na udostępnienie danych z rejestru dowodów osobistych[7]. W toku postępowania administracyjnego strona (później skarżąca) wskazała, że w związku z posiadanym zezwoleniem (krajowa instytucja płatnicza) oraz prowadzoną działalnością (udzielanie pożyczek) jest instytucją obowiązaną w rozumieniu przepisów UstAML. Taki status prawny implikuje konieczność realizacji obowiązków w zakresie AML/CFT, w tym obowiązku w postaci identyfikacji i weryfikacji klientów. W ocenie strony postępowania uzyskanie dostępu do danych zgromadzonych w tym rejestrze miało zwiększyć skuteczność i pewność weryfikacji klientów, dokonywanej w związku z wykonywaniem działalności w zakresie świadczenia usług płatniczych i udzielania pożyczek. Minister Cyfryzacji odmówił wyrażenia zgody na udostępnienie danych w trybie ograniczonej teletransmisji danych i wskazał m.in. na to, że dostęp do RDO nie umożliwia stronie realizacji obowiązków w zakresie stosowania wobec klientów środków bezpieczeństwa

[4] Dalej jako NSA.
[5] Sygn. akt II OSK 2471/19, Legalis nr 2419777.
[6] Dalej jako WSA w Warszawie.
[7] Dalej jako RDO.

finansowego, w tym weryfikacji klienta (brak wykazania interesu prawnego). W ocenie ministra zasadniczym źródłem informacji jest dokument, którym posługuje się klient oraz inne wiarygodne informacje, a dostęp do RDO w trybie ograniczonej teletransmisji danych nie umożliwi stronie faktycznej weryfikacji osoby. Jego zdaniem w ramach tego rodzaju dostępu nie następuje udostępnienie żadnych danych zgromadzonych w RDO, lecz porównanie danych posiadanych już przez podmiot dokonujący sprawdzenia z danymi zgromadzonymi w RDO, czego skutkiem jest uzyskanie potwierdzenia istnienia albo nieistnienia ważnego dowodu osobistego zawierającego określony zakres danych. Nie dochodzi zatem do identyfikacji osoby fizycznej czy też weryfikacji jej tożsamości. Przedmiotem usługi nie jest weryfikacja danych osoby, gdyż nie odnosi się ona do osoby (nie ma związku z osobą). WSA w Warszawie oddalił skargę, podkreślając, że skarżący jest instytucją obowiązaną w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 3 i 25 UstAML, na której spoczywa obowiązek w zakresie identyfikacji klienta i weryfikacji jego tożsamości, ale skarżąca nie wykazała, że uzyskanie dostępu do danych z RDO zapewnia wykonanie takiego obowiązku. W ocenie tego sądu skarżąca nie jest zobowiązana do weryfikacji prawdziwości dowodu osobistego klienta i prawdziwości danych zawartych w tym dowodzie. WSA w Warszawie dodał, że stosownie do art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych[8] udostępnienie danych w trybie ograniczonej teletransmisji danych sprowadza się do potwierdzenia istnienia ważnego dowodu osobistego zawierającego określone (ograniczone) dane. W ten sposób nie następuje ani identyfikacja osoby, która posługuje się tymi danymi, ani weryfikacja jej tożsamości. NSA ustalił, że w rozpatrywanej sprawie skarżąca posiadała interes prawny w dostępie do RDO, który wynika z nałożonych na nią obowiązków i sankcji za ich niewykonanie w przepisach UstAML.

Stan prawny i ocena tezy NSA

W analizowanej sprawie kluczowe są przepisy dotyczące dwóch zagadnień prawnych, tj. 1) rozwiązania zawartego w art. 68 ustDO (korzystanie z RDO w trybie ograniczonej teletransmisji danych); 2) obowiązków instytucji obowiązanej zawartych w przepisach UstAML. Należy w tym miejscu dodać, że przepisy UstAML i zakres obowiązków, jakie z nich wynikają, mają kluczowe znaczenie. Z tego powodu to przede wszystkim te przepisy będą przedmiotem dalszej analizy i poczynionego wywodu.

Szczegółowe rozważania nad obowiązkiem identyfikacji i weryfikacji tożsamości klientów instytucji obowiązanej należy rozpocząć od szerszego kontekstu,

[8] Tj. Dz.U. z 2025 r., poz. 1753, dalej jako ustDO.

czyli celów AML/CFT oraz założeń tego systemu, w tym roli instytucji obowiązanych[9]. Jak trafnie podnosi NSA w analizowanym wyroku, istotny jest w tym zakresie również kontekst europejski, gdyż obowiązujące w Polsce rozwiązania stanowią wyraz wdrożenia prawodawstwa europejskiego[10].

Cele AML/CFT są konsekwentnie ujawniane w preambułach prawodawstwa UE w zakresie AML/CFT[11] i opracowaniach organizacji międzynarodowych[12]. Z DyrAMLIV wynika, że pojawienie się w obrocie i następnie obracanie środkami pochodzącymi z nielegalnych źródeł może mieć negatywne konsekwencje zarówno dla sektora finansowego, jak również być zagrożeniem dla rynku wewnętrznego (motyw 1 DyrAMLIV). Zatem do zagadnień tych należy podchodzić szeroko.

Prawodawca UE identyfikuje potrzebę rozwijania instrumentów prawnokarnych, mających na celu ściganie przestępstw bazowych (przestępstwa pierwotne, źródłowe) i przestępstwa prania pieniędzy (przestępstwo wtórne), a także rozwiązań prewencyjnych, które skupiają się na zapobieganiu wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania

---

[9] Szerzej: K. Majewski, *Sytuacja prawna członka zarządu banku w formie spółki akcyjnej w przepisach ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy*, „Studia Prawnoustrojowe" 2025, nr 70, s. 267–268; idem, *Rola prokuratora w systemie AML/CFT. Uwagi na tle przepisów ustawy AML*, „Studia Prawnoustrojowe" 2025, nr 69, s. 429–430; B. Jagodziński, *Rola wywiadu finansowego w przeciwdziałaniu procederowi prania pieniędzy i w jego zwalczaniu*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego" 2012, nr 7, s. 87; M.A. Kędzierski, *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, s. 120.

[10] UstAML w jej obecnym brzmieniu wdraża przede wszystkim dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniająca rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE (Dz. Urz. UE L z 2015 r., Nr 141, s. 73), dalej jako DyrAMLIV. Szerzej o prawodawstwie AML/CFT na poziomie europejskim zob. K. Majewski, *Ocena ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu instytucji obowiązanej w rozporządzeniu 2024/1624 z 31 maja 2024 r. na tle dotychczasowych rozwiązań prawnych*, „Roczniki Nauk Prawnych" 2025, nr 3, s. 26–27; idem, *Obowiązek szkoleniowy w zakresie AML/CFT – uwagi na tle art. 52 ustawy AML*, „Roczniki Administracji i Prawa" 2025, z. 3, s. 368; A. Golonka, *Polskie regulacje karne wobec „szóstej" dyrektywy anti-money laundering*, „Ius Novum" 2021, nr 1, s. 29.

[11] Więcej nt. historii prawodawstwa UE w tym zakresie zob. K. Majewski, *Historia europejskich rozwiązań prawnych w zakresie AML*, „Studia Administracyjne" 2025, nr 2(22), s. 31–42; M. Kuźmicz, *Analiza i porównanie przepisów prawa polskiego z regulacjami Unii Europejskiej w zakresie zwalczania prania pieniędzy w cyfrowym świecie*, „Studia Prawnoustrojowe" 2021, nr 52, s. 223–225.

[12] W tym zakresie chodzi przede wszystkim o Financial Action Task Force (FATF), czyli międzynarodową organizacją, która w wyniku prowadzonych analiz ustanawia międzynarodowe standardy dla organów międzynarodowych (w tym UE) i krajowych (w tym polskich). Szczegółowe informacje dotyczące FATF i jego działalności są dostępne na stronie internetowej: https://www.fatf-gafi.org/en/home.html.

terroryzmu. W tym ostatnim celu powstało na początku lat 90. ubiegłego wieku i jest konsekwentnie rozwijane do dziś prawodawstwo w zakresie AML/CFT[13], które w zdecydowanej większości jego rozwiązań prawnych jest adresowane do podmiotów innych niż instytucje wymiaru sprawiedliwości, w tym do instytucji obowiązanych i właściwych organów państwowych koordynujących, kontrolujących i nadzorujących realizację obowiązków wynikających z tych przepisów[14]. W ten sposób w przypadku prania pieniędzy i finansowania terroryzmu na pierwszy plan wyłoniło się przeciwdziałanie tym zjawiskom (działania prewencyjne), które jednocześnie sprzyja skutecznemu ściganiu przestępstw (działania represyjne). Perspektywa ta wymaga szerokiego podejścia do tej problematyki. Przytoczone okoliczności mają również istotne znaczenie w sprawie, będącej przedmiotem wspomnianego orzeczenia i jej głównemu wątkowi w postaci dostępu do danych zgromadzonych w RDO, jako narzędzia do realizacji jednego z zadań w zakresie AML/CFT.

Instytucja obowiązana to kategoria normatywna. Katalog podmiotów, którym przysługuje taki status, został zawarty w art. 2 ust. 1 UstAML[15]. Ze stanu faktycznego sprawy wynika, że strona (skarżąca) była instytucją obowiązaną na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 3 i 25 UstAML, a okoliczności te były bezsporne. Z tego powodu wątek ten nie będzie rozwijany w dalszej części wywodu.

Podstawowym elementem systemu AML/CFT oraz działalności instytucji obowiązanych[16] jest identyfikacja i ocena ryzyka prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu oraz stosowanie środków bezpieczeństwa finansowego.

---

[13] W 2024 r. podjęto kolejne działania w kierunku rozwoju tego prawodawstwa w postaci przyjęcia trzech aktów prawnych UE, w tym rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1624 z dnia 31 maja 2024 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu (Dz. Urz. UE L z 2024 r., s. 1624), które stanowi główny instrument prawny w zakresie AML/CFT. Szerzej o tym akcie zob. K. Majewski, *Ocena ryzyka…*, s. 28–29.

[14] Na ten temat w opracowaniach i rekomendacjach FATF zob. Międzynarodowe standardy zwalczania prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu i proliferacji. Zalecenia FATF z października 2025, s. 10–11, https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Fatf-recommendations.html (data dostępu: 12.05.2026).

[15] O specyfice niektórych instytucji obowiązanych zob. E. Wiszniowski, *Wymagania w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz realizacja tego obowiązku na przykładzie biur rachunkowych*, „Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości" 2014, nr 76(132), s. 147–163.

[16] W literaturze przedmiotu dokonano szczegółowego przedstawienia wielu innych obowiązków instytucji obowiązanych, w tym wdrożenia i funkcjonowania systemu zgłaszania naruszeń prawa w zakresie AML/CFT. System ten wraz z rozwojem prawodawstwa UE stał się przedmiotem odrębnego aktu prawnego, który chociaż wykracza poza problematykę AML/CFT również ją uwzględnia. Szerzej zob. K. Majewski, *Ewolucja systemu zgłaszania naruszeń prawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy z uwzględnieniem przepisów dyrektywy 2024/1640 z dnia 31 maja 2024 r.*, „Studia Prawnoustrojowe" 2026, nr 71, s. 263 i nast. W zakresie problematyki składania zawiadomień do właściwych organów zob. R. Lizak, *O dysonansie i konsonansie między „wskazaniem na podejrzenie" a „uzasadnionym podejrzeniem" w polskim reżimie AML/CFT*, „Monitor Prawa Bankowego" 2026, nr 1.

Pierwsza spośród wymienionych kategorii ma charakter wielopoziomowy, gdyż odnosi się do identyfikacji i oceny tego ryzyka na poziomie instytucji (art. 27 UstAML[17]) oraz na poziomie stosunków gospodarczych i klienta (art. 33 ust. 2 UstAML[18]). Obowiązek stosowania środków bezpieczeństwa finansowego wynika wprost z art. 33 ust. 1 UstAML. Katalog tych środków i zasady ich stosowania zostały ujęte w kolejnych przepisach tej ustawy. W literaturze przedmiotu podkreślano, że ocena ryzyka, o której mowa w art. 33 ust. 2 UstAML, nie jest środkiem bezpieczeństwa finansowego, ale od tej oceny zależy stosowanie poszczególnych środków[19]. Chociaż z art. 35 ust. 1 UstAML wynika, że środki bezpieczeństwa finansowego powinny być stosowane w określonych ustawowo przypadkach, z pozostałych przepisów UstAML oraz z charakteru poszczególnych środków wybrzmiewa wniosek, iż środki te powinny być stosowane w trybie ciągłym lub cyklicznym. Przykładowo, bieżące monitorowanie stosunków gospodarczych klienta, o którym mowa w art. 34 ust. 1 pkt 4 UstAML, jest zadaniem nieograniczonym w czasie. Innymi przykładami są: 1) art. 44a UstAML, który wprowadza obowiązek identyfikacji transakcji związanych z państwem trzecim wysokiego ryzyka i podejmowania określonych czynności w takich przypadkach; 2) art. 46 ust. 1 i 2 UstAML, który wymaga identyfikacji osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne i podejmowania określonych czynności w odniesieniu do takich klientów. W obu przytoczonych przypadkach skuteczna i prawidłowa realizacja obowiązków wymaga wykonywania zadań w sposób ciągły (przede wszystkim monitoring).

Jeżeli chodzi o środek bezpieczeństwa finansowego w postaci bieżącego monitorowania stosunków gospodarczych klienta, o którym mowa w art. 34 ust. 4 UstAML, to należy poczynić jeszcze jedną uwagę, istotną z punktu widzenia poruszanej problematyki. Przepis ten w katalogu otwartym wskazuje na minimalny zakres czynności, które powinny zostać podjęte w ramach bieżącego monitorowania. Jedną z trzech wymienionych czynności jest zapewnienie, że posiadane dokumenty, dane lub informacje dotyczące stosunków gospodarczych są na bieżąco aktualizowane. Co prawda przepis art. 34 ust. 4 lit. c UstAML zawiera zawężenie w postaci odniesienia do stosunków gospodarczych, lecz można go poczytywać za zasadę ogólną w postaci konieczności posiadania zawsze aktualnych danych i informacji, co pociąga za sobą konieczność

[17] 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, nr 4, s. 51–59. W zakresie nadchodzących zmian tego obowiązku instytucji obowiązanej zob. idem, *Ocena ryzyka*…, s. 25–41.

[18] Szerzej: A. Golonka, *Obowiązki banków związane z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu w świetle znowelizowanych przepisów*, „Ius Novum" 2019, nr 2, s. 125–146.

[19] K. Majewski, *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10.08.2021 r., V SA/Wa 2574/21 – uwagi na tle art. 27 i 33 ustawy AML*, „Palestra" 2026, nr 2, s. 100.

wdrożenia mechanizmów, które będą to monitorowały. Taki wniosek wynika również z przepisów odnoszących się do innych środków bezpieczeństwa finansowego oraz ogólnego postulatu należytej staranności. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że jest to szczególnie istotne w przypadku klientów o podwyższonym ryzyku prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu[20].

Obowiązek stosowania środka bezpieczeństwa finansowego w postaci identyfikacji klienta oraz weryfikacji jego tożsamości wynika z art. 33 ust. 1 w zw. z art. 34 ust. 1 pkt 1 UstAML. Oczekiwany przez ustawodawcę sposób realizacji tego obowiązku wynika z art. 36 (ustalenie określonych w tym przepisie danych z rozróżnieniem na osoby fizyczne i osoby prawne lub jednostki organizacyjne) i art. 37 UstAML (określenie czynności składających się na weryfikację tożsamości). Nawet w przypadku osób prawnych i jednostek organizacyjnych istotnym elementem będzie identyfikacja i weryfikacja osób fizycznych, gdyż w przypadku tych podmiotów przepisy nakazują podejmowanie stosownych czynności w stosunku do osób umocowanych do działania w imieniu tych podmiotów i ich beneficjentów rzeczywistych. Zakres danych w każdym z tych przypadków jest różny, ale charakter obowiązków zbliżony.

Zgodnie z art. 37 ust. 1 UstAML weryfikacja tożsamości klienta powinna polegać m.in. na potwierdzeniu ustalonych danych identyfikacyjnych na podstawie dokumentu stwierdzającego tożsamość osoby fizycznej, dokumentu zawierającego dane z wyciągu z właściwego rejestru lub innych dokumentów, danych lub informacji pochodzących z wiarygodnego i niezależnego źródła. Z art. 37 UstAML wynika nie tylko obowiązek podjęcia określonych czynności, lecz także kolejny standard postępowania w realizacji obowiązków AML/CFT. Standardem tym jest dochowywanie należytej staranności, co przejawia się również we wskazaniu, że niezbędne jest potwierdzanie poczynionych ustaleń w wiarygodnych i niezależnych źródłach. Istotność tego aspektu była również akcentowana w komunikatach Generalnego Inspektora Informacji Finansowej (dalej jako GIIF)[21] oraz opracowaniach Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego (dalej jako UKNF)[22], więc należy ją uznać za

[20] A. Górski, Ł. Świątek, [w:] M. Dyl, M. Królikowski (red.), *Ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 213, komentarz do art. 34; K. Gałęzowska, [w:] M. Nowakowski, *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 205–206, komentarz o art. 34.

[21] Komunikat nr 10 w sprawie stosowania przez instytucje obowiązane środka bezpieczeństwa finansowego, obejmującego weryfikację tożsamości klienta dostępny pod linkiem: https://www.gov.pl/web/finanse/komunikat-nr-10-w-sprawie-stosowania-przez-instytucje-obowiazane-srodka-bezpieczenstwa-finansowego-obejmujacego-weryfikacje-tozsamosci-klienta (data dostępu: 12.05.2026). Szerzej o kompetencjach GIIF do kształtowania praktyki w zakresie AML/CFT oraz stwierdzonych deficytach obecnie obowiązujących regulacji prawnych zob. K. Majewski, *Ustawowe kompetencje Generalnego Inspektora Informacji Finansowej (GIIF) do kształtowania praktyki w zakresie AML/CFT*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2026, nr 1(227), s. 65–66.

[22] Stanowisko UKNF dotyczące procesów realizowanych przez instytucje obowiązane w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, które powinny zostać

oczekiwanie organów właściwych w sprawach AML/CFT. W treści art. 37 ust. 1 UstAML poszczególne rodzaje źródeł zostały zrównane, a priorytet przypisany cechom, które powinny one posiadać (wiarygodne i niezależne). Na podstawie literalnego brzmienia art. 37 UstAML można przyjąć, że w przypadku osób fizycznych dokument tożsamości jest podstawowym dokumentem służącym ustaleniu i potwierdzeniu (weryfikacji) danych dotyczących tej osoby, pod warunkiem że nie ma wątpliwości co do prawdziwości tego dokumentu. Podkreślenia wymaga, że przez art. 37 UstAML nie nałożono wprost obowiązku weryfikowania prawdziwości dokumentu tożsamości, ale jednocześnie stworzono uniwersalne ramy prawne do podejmowania dodatkowych czynności weryfikacyjnych. Takie działania są pożądane i powinny być podejmowane na zasadach ogólnych w uzasadnionych przypadkach, do których niewątpliwie należy powzięcie wątpliwości co do wiarygodności (prawidłowości) dokumentu stwierdzającego tożsamość wykorzystywanego w relacji z instytucją obowiązaną. Z tego punktu widzenia stanowisko prezentowane pierwotnie przez Ministra Cyfryzacji i następnie przez WSA w Warszawie w analizowanej sprawie jest uzasadnione, ale niekompletne, gdyż zakłada wyłącznie sytuację postulowaną (stan idealny) i nie przewiduje przypadku występowania w obrocie fałszywego dokumentu i posługiwania się nim. Oprócz tego podejście ministra do tej problematyki niweczy zaangażowanie i dążenie do należytej staranności instytucji obowiązanej w realizacji obowiązków w zakresie AML/CFT. Podkreślenia wymaga, że to nie jedyne negatywne skutki tego zjawiska. Takie rozstrzygnięcia organu administracji nie są spójne z rozwiązaniami postulowanymi (oczekiwanymi) przez GIIF i UKNF, czyli dochodzi do braku odpowiedniego uwzględnienia dorobku i oczekiwań poszczególnych organów, który w tym przypadku obniża skuteczność działań organów właściwych w sprawach AML/CFT.

Możliwość występowania w obrocie szeroko rozumianych dokumentów nieprawidłowych (fałszywych) implikuje konieczność wdrożenia mechanizmów identyfikujących takie dokumenty, a rezultat tych czynności jest użyteczny w ramach procesów AML/CFT. To zasada ogólna, która nie ogranicza się wyłącznie do dokumentów stwierdzających tożsamość osoby fizycznej. Podejmowanie takich działań jest również uzasadnione prezentowanymi w literaturze przedmiotu konsekwencjami globalnych kryzysów, które miały miejsce w ostatnich latach oraz postępującą cyfryzacją. Jak trafnie podkreśla Roksana Jocz, skutki tych zjawisk mają bezpośredni wpływ na procesy AML/CFT

uregulowane w procedurach wewnętrznych, s. 15, https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Stanowisko_UKNF_AML_CFT_97484.pdf (data dostępu: 12.05.2026). Szerzej o statusie oraz zadaniach KNF i UKNF w systemie AML/CFT zob. K. Majewski, *Involvement of the Polish Financial Supervision Authority in the Polish AML/CFT system*, „Roczniki Administracji i Prawa" 2026, z. 1, s. 228 i nast.

i skuteczność tego systemu[23]. Realizowane przez instytucje obowiązane procesy AML/CFT wymagają ciągłego przeglądu i uzupełniania o elementy, które mitygują negatywny wpływ nowopowstałych czynników na profil ryzyka ML/FT. Jeżeli instytucja obowiązana w ramach dochowywania należytej staranności podejmuje dodatkowe czynności służące weryfikacji prawdziwości dokumentu stwierdzającego tożsamość, nie dopuszcza się naruszenia art. 37 ust. 1 UstAML z uwagi na to, że przepis ten mówi o możliwości weryfikacji na podstawie źródeł wiarygodnych i niezależnych. Taką postawę i wdrożone rozwiązania należy ocenić w kategoriach prawidłowej realizacji obowiązków w zakresie stosowania środków bezpieczeństwa finansowego rozumianych szeroko, które wynikają m.in. z art. 33 ust. 1 w zw. z art. 34 ust. 1 UstAML. W związku z tym, że są to obowiązki ustawowe podmiotu będącego instytucją obowiązaną, leżą one w sferze jego interesu prawnego.

Odnosząc poczyniony wywód do poglądu wyrażonego przez NSA w głosowanym wyroku, należy podkreślić, że na aprobatę i uznanie zasługuje dostrzeżenie tych aspektów przez NSA i szersze omówienie tych zagadnień w uzasadnieniu do wydanego orzeczenia. Takie działania, poza przywróceniem pożądanego stanu w komentowanej sprawie, przyczyniają się do kształtowania praktyki stosowania przepisów UstAML we właściwy sposób i stanowią cenne źródło wiedzy dla wszystkich uczestników systemu AML/CFT. Ze względu na preferowanie podejścia postulowanego przez organy właściwe w zakresie AML/CFT pośrednio stanowią również wzmocnienie tych organów i skuteczności ich działań.

Podsumowanie

Chociaż obecnie obowiązujące przepisy UstAML nie nakładają obowiązku weryfikacji prawdziwości każdego dokumentu stwierdzającego tożsamość, w niektórych przypadkach (powzięcie wątpliwości co do prawdziwości tego dokumentu przez instytucję obowiązaną) taka weryfikacja może okazać się niezbędna. Zatem instytucjom obowiązanym powinno umożliwiać się korzystanie z dostępnych narzędzi i zasobów (w tym RDO) w celu realizacji tego rodzaju ustawowych zadań. W związku z tym oraz ze wszystkimi okolicznościami przytoczonymi w ramach niniejszego wywodu pozytywnie należy

[23] R. Jocz, *Pranie pieniędzy w dobie globalnych kryzysów – nowe metody, nowe wyzwania*, „Studia Prawnoustrojowe" 2025, nr 70, s. 141 i nast. W zagranicznej literaturze przedmiotu już w latach 90. XX w. wskazywano na zagrożenia wynikające z nowych technologii (rozwoju technologicznego), np. R. Saxena, *Cyberlaundering: the next step for money launderers*, „St. Thomas Law Review" 1998, vol. 10, nr 3, s. 688 i nast. W kolejnych latach prezentowano również te same poglądy: M.N. Boateng, *Global partnership should be the way forward to combat money laundering*, „Dickinson Law Review" 2022, vol. 126, nr 3, s. 842–843.

ocenić stanowisko NSA i zapadłe rozstrzygnięcie, w tym tezę, wedle której: 1) uzyskanie informacji o istnieniu albo nieistnieniu ważnego dowodu osobistego zawierającego określony zakres danych ma na celu zapewnienie bezpieczeństwa finansowego; 2) ustalenia tożsamości klienta wyłącznie poprzez wylegitymowanie takiej osoby (okazanie przez nią dokumentu tożsamości) może okazać się w niektórych przypadkach niewystarczające (wątpliwości, co do prawdziwości dokumentu); 3) z art. 37 UstAML wynika, że weryfikacja tożsamości może polegać na potwierdzeniu ustalonych danych identyfikacyjnych również na podstawie danych lub informacji pochodzących z wiarygodnego i niezależnego źródła. Źródłem takim może być RDO i jego funkcjonalności.

Zapadłe rozstrzygnięcie NSA, poza przywróceniem pożądanego stanu w analizowanej sprawie, przyczynia się do kształtowania praktyki stosowania przepisów UstAML we właściwy sposób i stanowi cenne źródło wiedzy dla wszystkich uczestników systemu AML/CFT. Jest to o tyle istotne, że sprawa ta ujawnia również niepokojące zjawisko w postaci braku uwzględnienia przez właściwego w sprawach RDO Ministra dorobku publikacyjnego GIIF i UKNF z negatywnym skutkiem dla działalności organów właściwych w sprawach AML/CFT.

Niezależnie od zaprezentowanych wniosków uzasadnienie prezentowanego stanowiska NSA mogłoby ulec uzupełnieniu o elementy wskazane w niniejszym opracowaniu.

Wykaz literatury

Boateng M.N., *Global partnership should be the way forward to combat money laundering*, „Dickinson Law Review" 2022, vol. 126, nr 3.

Dyl M., Królikowski M. (red.), *Ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2021.

Golonka A., *Obowiązki banków związane z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu w świetle znowelizowanych przepisów*, „Ius Novum" 2019, nr 2.

Golonka A., *Polskie regulacje karne wobec „szóstej" dyrektywy anti-money laundering*, „Ius Novum" 2021, nr 1.

Jagodziński B., *Rola wywiadu finansowego w przeciwdziałaniu procederowi prania pieniędzy i w jego zwalczaniu*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego" 2012, nr 7.

Jocz R., *Pranie pieniędzy w dobie globalnych kryzysów – nowe metody, nowe wyzwania*, „Studia Prawnoustrojowe" 2025, nr 70.

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.

Kuźmicz M., *Analiza i porównanie przepisów prawa polskiego z regulacjami Unii Europejskiej w zakresie zwalczania prania pieniędzy w cyfrowym świecie*, „Studia Prawnoustrojowe" 2021, nr 52.

Lizak R., *O dysonansie i konsonansie między „wskazaniem na podejrzenie" a „uzasadnionym podejrzeniem" w polskim reżimie AML/CFT*, „Monitor Prawa Bankowego" 2026, nr 1.
Majewski K., *Ewolucja systemu zgłaszania naruszeń prawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy z uwzględnieniem przepisów dyrektywy 2024/1640 z dnia 31 maja 2024 r.*, „Studia Prawnoustrojowe" 2026, nr 71.
Majewski K., *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10.08.2021 r., V SA/Wa 2574/21 – uwagi na tle art. 27 i 33 ustawy AML*, „Palestra. Pismo Adwokatury Polskiej" 2026, nr 2.
Majewski K., *Historia europejskich rozwiązań prawnych w zakresie AML*, „Studia Administracyjne" 2025, nr 2(22).
Majewski K., *Involvement of the Polish Financial Supervision Authority in the Polish AML/CFT system*, „Roczniki Administracji i Prawa" 2026, z. 1.
Majewski K., *Ocena ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu instytucji obowiązanej w rozporządzeniu 2024/1624 z 31 maja 2024 r. na tle dotychczasowych rozwiązań prawnych*, „Roczniki Nauk Prawnych" 2025, nr 3.
Majewski K., *Obowiązek szkoleniowy w zakresie AML/CFT – uwagi na tle art. 52 ustawy AML*, „Roczniki Administracji i Prawa" 2025, z. 3.
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, nr 4.
Majewski K., *Rola prokuratora w systemie AML/CFT. Uwagi na tle przepisów ustawy AML*, „Studia Prawnoustrojowe" 2025, nr 69.
Majewski K., *Sytuacja prawna członka zarządu banku w formie spółki akcyjnej w przepisach ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy*, „Studia Prawnoustrojowe" 2025, nr 70.
Majewski K., *Ustawowe kompetencje Generalnego Inspektora Informacji Finansowej (GIIF) do kształtowania praktyki w zakresie AML/CFT*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2026, nr 1(227).
Nowakowski M. (red.), *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2023.
Saxena R., *Cyberlaundering: the next step for money launderers*, „St. Thomas Law Review" 1998, vol. 10, nr 3.
Wiszniowski E., *Wymagania w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz realizacja tego obowiązku na przykładzie biur rachunkowych*, „Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości" 2014, nr 76(132).

Summary

Implementation of the obligation to identify and verify identity in the AML/CFT process – comments in the context of the judgment of the Supreme Administrative Court of 28 April 2020, case No. II OSK 2471/19

Keywords: anti-money laundering law, financial security measures, money laundering, identity verification.

This study addresses the implementation of the obligation to identify and verify identity within the AML/CFT process. This obligation is discussed

in the context of the Supreme Administrative Court's judgment of 28 April 2020 (case No. II OSK 2471/19). The judgment concerns a case involving access to the Personal Identity Card Register for the purpose of fulfilling the obligations of an obligated institution under the Polish Act on Combating Money Laundering and Terrorist Financing. The Supreme Administrative Court overturned the ruling of the Warsaw Provincial Administrative Court and the decision of the Minister of Digital Affairs, who had denied access to the register. The Supreme Administrative Court indicated that the purpose of obtaining information on the existence or non-existence of a valid identity document is to ensure financial security, and that the regulations allow for identity verification based on data or information from a reliable and independent source. The analysis concluded that the case was correctly decided and that the Supreme Administrative Court's argument is justified. However, the Supreme Administrative Court's judgment could have been supplemented with other circumstances arising from applicable regulations. These circumstances are outlined in this study.