

Polskiej nie istnieje jakiegokolwiek realne zaplecze społeczne działalności terrorystycznej, Rzeczpospolita Polska nie inspiruje też terroryzmu ani nie stosuje terroru jako elementu polityki. Od daty wejścia w życie (w wyniku implementacji Decyzji Ramowej Rady Unii Europejskiej z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie zwalczania terroryzmu²) ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – *Kodeks karny* oraz niektórych innych ustaw³, która m.in. wprowadziła do polskiego prawa karnego definicję przestępstwa o charakterze terrorystycznym⁴, tj. od dnia 1 maja 2004 r., do chwili obecnej miało miejsce zaledwie kilka zdarzeń stwarzających chociażby możliwość rozważania zastosowania takiej kwalifikacji prawnej.

Nie oznacza to jednak w dobie obecnych zagrożeń, aby takowe działania nie mogły zostać podjęte, zwłaszcza ze strony podmiotów zewnętrznych. Przede wszystkim zaś do utrzymywania odpowiedniego systemu przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu obligują nasze państwo zobowiązania międzynarodowe. Podobnie zatem jak w wielu innych państwach, w Rzeczypospolitej Polskiej funkcjonuje system przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu, który obejmuje, najogólniej rzecz ujmując:

- regulacje prawne,
- instytucje funkcjonujące w ramach tych regulacji,
- prowadzone na podstawie ww. unormowań czynności operacyjno-rozpoznawcze oraz inne czynności o charakterze informacyjnym, a także czynności dochodzeniowo-śledcze.

Finansowanie terroryzmu obejmuje dwa podstawowe obszary: pozyskiwanie funduszy oraz ich transferowanie. Ponieważ transfery dokonywane są niejednokrotnie za pośrednictwem szerokiej grupy podmiotów komercyjnych, które w związku z tym stają się dysponentami informacji o transakcjach, zostały one zobowiązane do ich monitorowania i zgłaszania tych z nich, które mogą mieć związek z finansowaniem terroryzmu, do wyspecjalizowanych organów państwowych – jednostek analityki finansowej. W Polsce funkcję jednostki analityki finansowej pełni Generalny

² Council Framework Decision of 13 June 2002 on combating terrorism; 2002/475/JHA; "Official Journal" L 164, 22/06/2002 P. 0003-0007; „Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich”, Wydanie specjalne PL, Rozdz. 19, Tom VI, s. 18 (www.ms.gov.pl).

³ DzU Nr 93, poz. 889.

⁴ Art. 115 § kk. w brzmieniu:

„Art. 115 § 20. Przestępstwem o charakterze terrorystycznym jest czyn zabroniony zagrożony karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 5 lat, popełniony w celu:

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

Inspektor Informacji Finansowej⁵ wraz z podległym mu Departamentem Informacji Finansowej Ministerstwa Finansów.

Polska jednostka analityki finansowej ma charakter administracyjny – GIIF nie ma uprawnień do podejmowania czynności operacyjno-rozpoznawczych ani dochodzeniowo-śledczych charakterystycznych dla organów ścigania. Działania polskiej jednostki analityki finansowej w odniesieniu do przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu skupiają się w dwóch obszarach:

- zarządzania przepływem informacji o transakcjach mogących mieć związek z finansowaniem,
- podejmowania działań prewencyjnych, w tym egzekwowania obowiązków nałożonych z mocy ustawy na instytucje obowiązane i jednostki współpracujące.

Niniejsze opracowanie poświęcone jest problematyce przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu na poziomie jednostki analityki finansowej. Koncentruje się na analizie pierwszego z wymienionych obszarów jej odpowiedzialności, tj. procesu przepływu informacji od instytucji obowiązanych do GIIF i od GIIF do prokuratury i służb, w których kompetencjach leży zwalczanie zagrożeń o charakterze terrorystycznym. Omówione zostaną również instrumenty blokady rachunku i wstrzymania transakcji, którymi dysponuje GIIF, a także zamrażanie wartości majątkowych. Powyższe instrumenty pozwalają aktywnie utrudniać finansowanie terroryzmu.

Podstawowe zagadnienia definiowania terroryzmu i przestępstwa o charakterze terrorystycznym

Mimo bogactwa literatury poświęconej terroryzmowi trudno o jednoznaczne zdefiniowanie tego pojęcia w sposób niebudzący zasadniczych kontrowersji. W literaturze przedmiotu wyrażany jest pogląd, że treść poszczególnych ujęć definicyjnych terroryzmu podlega relatywizacji zależnie od określonych stanowisk polityczno-ideologicznych⁶. Podkreślane są nawet odrębności między „uprawnionymi” atakami politycznie motywowanej przemocy z jednej strony i aktami „prawdziwego międzynarodowego terroryzmu” z drugiej strony⁷. Porównując liczne definicje terroryzmu, można jednak wyróżnić katalog takich elementów, które powtarzają się

⁵ Określany w dalszym ciągu: „GIIF lub Generalny Inspektor”.

⁶ Z. Cesarz, E. Stadtmüller, *Problemy polityczne współczesnego świata*, Wrocław 1998, s. 351; przyt. za: A. Ciupiński, M. Zając (red.), *Wybrane problemy walki z terroryzmem międzynarodowym*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2003, s. 9.

⁷ K. Indeck, *Prawo karne wobec terroryzmu i aktu terrorystycznego*, Łódź 1998, s. 45-46, idem: *Kryminalizacja aktu terrorystycznego – zagadnienia wybrane*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica”, 67, 2004 r.

najczęściej, tzn. w największej liczbie definicji⁸. Na pierwszych pozycjach sytuują się wówczas kolejno⁹:

- stosowanie przemocy,
- motywacja polityczna,
- wywoływanie strachu,
- wykorzystywanie groźby jako czynnika zastraszenia,
- osiąganie efektów psychologicznych.

Motywacja polityczna (względnie ideologiczna) i dążenie do propagowania efektów swych działań to dwa zasadnicze elementy odróżniające organizacje terrorystyczne od innych organizacji przestępczych (niestawiających sobie za cel popełnienia przestępstwa o charakterze terrorystycznym).

Mimo to stwierdzić należy nierozzerwalny związek przestępczości zorganizowanej i terroryzmu wyrażający się, po pierwsze, w tym, że terroryści popełniający przestępstwa w konfiguracji wielopodmiotowej biorą udział w przestępczych strukturach organizacyjnych, które mogą odpowiadać znamionom zorganizowanej grupy i związku przestępczego w rozumieniu art. 258 kk. Po drugie, przepis art. 258 § 2 kk. jest wyrazem dostrzeżenia tej prawidłowości, kryminalizuje bowiem m.in. udział w zorganizowanej grupie albo związku mających na celu popełnienie przestępstwa o charakterze terrorystycznym, nadając temu znaczenie okoliczności kwalifikującej odpowiedzialność.

Po trzecie wydaje się, że zakrojona na szeroką skalę działalność terrorystyczna wymaga wykorzystania przestępczych struktur zorganizowanych, takich jak zorganizowana grupa i związek przestępczy. Innymi słowy: ze względów praktycznych nie wydaje się możliwe w żadnym państwie dokonanie zamachów terrorystycznych o skali zbliżonej do tragicznych wydarzeń w Nowym Jorku w 2001 r., w Madrycie w 2004 r., czy też w Londynie w 2005 r. bez wykorzystania zaplecza logistycznego, jakie może stworzyć zorganizowana struktura przestępcza, ewentualnie służby specjalne wrogiego państwa¹⁰. Jednak im bardziej liczna i aktywna jest wspomniana struktura, tym większe

⁸ Zestawienia te analizuje np. K. Jaroszyński, *Terroryzm czy terror kryminalny w Polsce?*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2001, s. 7-8, powołując się na B. Hoffmana (*Oblicza terroryzmu*, Warszawa 1999, s. 38).

⁹ Ibidem; por. także: K. Jałoszyński, *Zagrożenie terroryzmem w wybranych krajach Europy Zachodniej oraz w Stanach Zjednoczonych*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2001, s. 8-10.

¹⁰ Oczywiście można sobie wyobrazić szczególnie „pomysłowego” sprawcę pojedynczego, który dysponuje środkami walki o znacznej sile rażenia i spowodzi zdarzenie zagrażające życiu lub zdrowiu wielu osób albo mieniu w wielkich rozmiarach, atakując kilka newralgicznych punktów infrastruktury aglomeracji miejskiej. Jednak jego możliwości, nawet gdy działa wspólnie i w porozumieniu z innymi osobami, wydają się znacznie mniejsze niż w przypadku wykorzystania w tym celu struktury organizacyjnej zakorzenionej w środowisku przestępczym. Ma to, jak się zdaje, istotne znaczenie zarówno pod względem możliwości pozyskiwania środków walki, jak i możliwości organizacyjnych w stadium realizacji przestępczego zamachu.

staje się prawdopodobieństwo jej dekonspiracji przed właściwymi służbami ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz ochrony państwa.

Nie podejmując się formułowania kolejnej definicji terroryzmu i wyrażen pokrewnych, jak: terror, terror kryminalny, terror czy też terroryzm polityczny, akt terrorystyczny, zamach terrorystyczny, należy odnieść się w dalszym ciągu do materii normatywnej.

Dokonując wspomnianej uprzednio implementacji Decyzji Ramowej Rady Unii Europejskiej, wprowadzono do polskiego prawa przestępstwo o charakterze terrorystycznym, definiując je w art. 115 § 20 kk.

Wykładnia gramatyczna art. 115 § 20 kk. prowadzi do wniosku, iż przestępstwo o charakterze terrorystycznym to każdy czyn przestępny spełniający kumulatywnie następujące warunki:

- 1) zagrożenie karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 5 lat,
- 2) popełnienie go co najmniej w jednym z trzech wskazanych alternatywnie celów,

jak również groźba popełnienia takiego czynu.

Poza powyższą, dość oczywistą konstatacją, należy podzielić pogląd A. Wąska o tym, iż określenie przestępstwa o charakterze terrorystycznym w art. 115 § 20 kk. budzić może poważne wątpliwości, a poszczególne elementy tej definicji zdają się być nieostre i trudne w interpretacji¹¹ (naturalnie poza elementami o charakterze opisowym, jak górna granica ustawowego zagrożenia).

Analizowana regulacja nie tworzy jednego *delictum sui generis*, lecz stanowi, że przestępstwem o charakterze terrorystycznym jest każdy czyn przestępny spełniający wspomniane warunki. Można zatem powiedzieć, że wprowadza dychotomiczny podział przestępstw – na przestępstwa o charakterze terrorystycznym oraz inne przestępstwa. Co więcej; identyczny co do strony przedmiotowej czyn będzie lub nie będzie przestępstwem o charakterze terrorystycznym w zależności wyłącznie od zawartości jego strony podmiotowej. To cel sprawcy wyznacza bowiem w takim przypadku terrorystyczny charakter czynu albo jego brak. Takie zaś ujęcie musi skutkować w praktyce powszechnie znanymi trudnościami dowodowymi znamionnymi dla przestępstw kierunkowych. Przestępstwo o charakterze terrorystycznym to bowiem tzw. przestępstwo kierunkowe (popełnione *cum dolo colorato*). Wynikający stąd wymóg udowodnienia sprawcy co najmniej jednego z trzech wymienionych celów może więc zawężyć zakres stosowania omawianej kwalifikacji prawnej czynu. Nie zmienia to jednak faktu, iż wyznaczenie katalogu przestępstw, które mogą mieć – po spełnieniu dodatkowej przesłanki – charakter terrorystyczny, przez zagrożenie karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 5 lat, zdaje się

¹¹ Kodeks karny. Komentarz, Tom I, Gdańsk 2005, komentarz do art. 115 § 20.

czynić ten katalog znacznie szerszym od jego pierwowzoru określonego w Decyzji Ramowej Rady Unii Europejskiej w sprawie zwalczania terroryzmu.

Podstawowe zagadnienia ogólnej problematyki finansowania terroryzmu

Ugrupowania terrorystyczne różnią się znacząco pomiędzy sobą pod względem liczby członków, struktury wewnętrznej i skali prowadzonej działalności, w tym operacji terrorystycznych. Powyższe czynniki determinują wielkość ponoszonych kosztów, a w konsekwencji – kwoty potrzebnych środków finansowych. Koszty te można podzielić na dwie główne kategorie:

- koszty ogólnej działalności,
- koszty związane bezpośrednio z popełnianiem aktów terrorystycznych.

Szacuje się, że koszty ogólne stanowią ok. 90% kosztów całkowitych funkcjonowania organizacji terrorystycznych¹². Obejmują one wydatki na takie cele jak:

- promowanie ideologii ugrupowania, w tym tworzenie i prowadzenie własnych mediów – stron internetowych, stacji radiowych i telewizyjnych, oraz produkcję materiałów przekazywanych do stacji sympatyzujących lub współpracujących,
- środki na utrzymanie dla członków organizacji i ich rodzin,
- rekrutację i szkolenie nowych członków,
- podróże zagraniczne,
- tworzenie i utrzymywanie infrastruktury wspierającej, w szczególności służącej pozyskiwaniu funduszy na finansowanie działalności.

Dla dużych organizacji terrorystycznych łączne koszty działania mogą być znaczące – szacuje się, że Al-Kaida wydawała przed zamachami z 11 września 2001 r. ok. 30 mln USD rocznie¹³. Z drugiej strony zwraca się uwagę, że koszty pojedynczych zamachów terrorystycznych są niskie w stosunku do wielkości zniszczeń, które mogą spowodować. Szacunki dotyczące niektórych z nich są następujące:

Miejsce/obiekt zamachu	Data	Szacunkowy koszt
Londyn	7 lipca 2005 r.	8000 GBP
Madryt	11 marca 2004 r.	10 000 USD
Istambuł	15 i 20 listopada 2003 r.	40 000 USD
Dżakarta	5 sierpnia 2003 r.	30 000 USD

¹² J.C. Brisard, *Terrorism Financing: Roots and Trends of Saudi Terrorism Financing* (www.old.nationalreview.com/document/document-un122002.pdf).

¹³ *Monograph on Terrorist Financing*, National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, 2004 (www.govinfo.library.unt.edu/911/staff_statements/911_TerrFin_Monograph.pdf).

Miejsce/obiekt zamachu	Data	Szacunkowy koszt
wyspa Bali	12 października 2002 r.	50 000 USD
niszczyciel USS „Cole”	12 października 2000 r.	10 000 USD
ambasady USA we wschodniej Afryce	7 sierpnia 1998 r.	50 000 USD

źródło: www.un.org/Docs/sc/committees/1267/1267mg.htm

Powyższe koszty mogą obejmować pozycje takie jak:

- nabycie lub wynajem środków transportu,
- zakup broni i materiałów do skonstruowania ładunku wybuchowego,
- zakup środków łączności,
- utrzymanie członków komórki przygotowujących operację w planowanym miejscu zamachu,
- inne wydatki związane z logistyką operacji.

Organizacje terrorystyczne mogą pozyskiwać fundusze z następujących źródeł:

- instytucje typu non-profit, w tym organizacje charytatywne,
- działalność gospodarcza, także prowadzona w „szarej” strefie,
- działalność przestępcza,
- rząd państw wspierających terroryzm,
- eksploatacja i sprzedaż zasobów naturalnych w tzw. upadłych państwach – państwach ogarniętych wojną domową, w których nie ma sprawnej władzy państwowej,
- własne dochody członków, np. z legalnej pracy zarobkowej, zasiłków społecznych.

Instytucje typu non-profit, szczególnie organizacje charytatywne, są chętnie wykorzystywane przez terrorystów, zarówno dla pozyskiwania funduszy jak i prowadzenia działań propagandowych. Działalność charytatywna cieszy się zaufaniem społecznym, co ułatwia pozyskiwanie środków pieniężnych od szerokiego grona darczyńców. Ponadto pozytywny społeczny odbiór zapewniania pomocy potrzebującym stwarza ekstremistom idealne możliwości tworzenia swojego wizerunku jako obrońców ofiar konfliktów zbrojnych czy „bojowników o wolność”¹⁴ dla wybranych grup etnicznych. Konsekwencją zaufania społecznego wobec fundacji i organizacji charytatywnych są także często mniej rygorystyczne wymagania w zakresie np. prowadzenia ksiąg rachunkowych, co stwarza możliwości ukrycia części otrzymywanych środków oraz ich faktycznego przeznaczenia. Powyższemu sprzyja także gotówkowa forma darowizn i wydatków.

¹⁴ Jak zauważa B. Bolechów, słowo „terrorysta” ma współcześnie negatywne znaczenie, natomiast „bojownik o wolność” jest traktowane jako bardziej pozytywne lub neutralne. Zob. B. Bolechów, *Terroryzm w świecie podwubiegunowym. Przewartościowania i kontynuacje*, Toruń 2003, s. 18.

Organizacje charytatywne mogą być wykorzystywane przez terrorystów na trzy sposoby:

- a) organizacja faktycznie prowadzi działalność charytatywną, jednak przeznacza na nią tylko część zbieranych środków, a pozostałe przekazuje ugrupowaniu terrorystycznemu,
- b) organizacja zbiera środki pieniężne i nabywa za nie środki pomocy, natomiast ich dystrybucja następuje poprzez członków grupy terrorystycznej – w ten sposób terroryści mogą przedstawiać się jako faktyczni dostarczyciele pomocy,
- c) organizacja jest tzw. „przykrywką” służącą wyłącznie pozyskiwaniu funduszy – deklaruje udzielanie pomocy, jednak takiej działalności faktycznie nie prowadzi, a całość zebranych środków trafia do terrorystów.

Kolejnym źródłem funduszy dla terrorystów może być działalność gospodarcza, prowadzona przez członków lub sympatyków ruchów ekstremistycznych. Może być prowadzona w całości lub częściowo w szarej strefie. Często są to sklepy detaliczne, warsztaty rzemieślnicze, bary lub restauracje, których działalność związana jest z obrotem gotówkowym, co ułatwia ukrycie rzeczywistego poziomu przychodów oraz struktury wydatków.

Samofinansowanie polega na finansowaniu działalności terrorystycznej z własnych dochodów członków grupy, bez korzystania ze źródeł zewnętrznych. Przykładowo mogą to być wynagrodzenia za pracę lub zasiłki społeczne. Metoda ta stosowana jest przede wszystkim przez grupy funkcjonujące w krajach wysoko rozwiniętych, oferujących szersze możliwości znalezienia pracy zarobkowej i rozwijane programy pomocy społecznej.

Ogólnie, w przypadku legalnych źródeł funduszy, mówi się o „odwrotnym praniu” lub „brudzeniu” pieniędzy (*black washing*), jako przeciwieństwie prania pieniędzy, gdy legalne dochody są wykorzystywane do finansowania terroryzmu, stanowiącego czyn zabroniony.

Kolejnym źródłem funduszy dla terrorystów jest działalność przestępcza. Niewielkim grupom mogą wystarczać pojedyncze, proste przestępstwa generujące zyski. Duże ugrupowania prowadzą zorganizowane procedery, takie jak handel narkotykami, handel bronią, pranie pieniędzy, porwania dla okupu, wymuszenie (np. pod hasłem zbierania „podatku rewolucyjnego” czy opłat za ochronę), oszustwa i wyłudzenia finansowe. Stwierdzono także, że ekstremiści przebywający w krajach wysoko rozwiniętych, takich jak kraje Europy Zachodniej, dokonują wyłudzeń zasiłków społecznych lub stypendiów. Kwoty takich form pomocy są często stosunkowo niskie w stosunku do średnich wynagrodzeń w danym państwie, jednak na poziomie wystarczającym na pokrycie podstawowych potrzeb (wyżywienie, zakwaterowanie, media itp.).

Funkcjonowanie grup terrorystycznych wymaga nie tylko pozyskiwania środków, lecz także ich dystrybucji w ramach sieci. Wykorzystywane są trzy główne metody transferowania:

- rozliczenia bezgotówkowe, przy wykorzystaniu różnorodnych pośredników finansowych,
- fizyczny przewóz gotówki przez kurierów,
- obrót towarami, które są sprzedawane, a środki przeznaczone na finansowanie terroryzmu (tzw. *smurfing* towarowy).

Korzystanie z nowoczesnych form rozliczeń, w szczególności przelewów i przekazów oraz pieniędzy elektronicznych, jest bardzo wygodne, umożliwia szybki transfer środków pomiędzy odległymi punktami. Terrorysty szczególnie chętnie korzystają z tych form, które zapewniają względną anonimowość¹⁵. Przyjęte powszechnie międzynarodowe standardy w zakresie zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, nakładające na pośredników finansowych wymogi rejestrowania stron transakcji, powodują jednak, że możliwości anonimowego transferowania środków są bardzo ograniczone, szczególnie większych kwot. Dlatego terroryści korzystają z fizycznego przekazywania gotówki, poprzez kurierów, oraz tzw. bankowości alternatywnej¹⁶. Metody te stosowane są nie tylko na terenach, gdzie rozliczenia bezgotówkowe nie funkcjonują lub nie są wykorzystywane, ale również w państwach o rozwiniętych systemach bankowych. Kurierzy zamiast gotówki mogą przewozić kamienie szlachetne.

Cele zwalczania finansowania terroryzmu

Długoterminowym, strategicznym celem zwalczania finansowania terroryzmu jest odcięcie terrorystów od ich źródeł funduszy oraz przerwanie kanałów dystrybucji środków. Jest to jednak cel, którego pełne osiągnięcie nie wydaje się możliwe. Przykładowo, w przypadku terroryzmu islamskiego znaczna część środków pochodzi z podatku religijnego „zakaat”, który, jako obowiązek religijny dla muzułmanów, jest trwałym elementem tej religii. Niemożliwa jest również likwidacja systemów bankowości alternatywnej typu *hawala*, głęboko zakorzenionych w niektórych społecznościach i powszechnie stosowanych przez nie do legalnych celów.

¹⁵ Jednym z takich produktów są karty płatnicze zwane „elektronicznymi portmonetkami”, które nie są przypisane do konkretnego rachunku, ale funkcjonują podobnie jak karty „pre-paid” do telefonów – można nimi płacić do wysokości środków wcześniej na nie wpłaconych, można je również fizycznie przekazywać jak gotówkę.

¹⁶ W języku angielskim stosowany jest obecnie termin *alternative value transfer systems*, przykładem jest system *hawala*. Zob.: A. Kopciuch, *Atrakcyjność bankowości alternatywnej dla procedury finansowania terroryzmu*: <http://www.terroryzm.com/article/474/Atrakcyjnosci-bankowosci-alternatywnej-dla-procedury-finansowania-terroryzmu-Alicja-Kopciuch.html>.

Z uwagi na powyższe, międzynarodowe działania skoncentrowały się na stopniowym likwidowaniu pojedynczych źródeł – np. zamykaniu biur organizacji charytatywnych „przykrywek”, działających faktycznie na rzecz ugrupowań terrorystycznych, oraz wprowadzaniu coraz ściślejszych wymogów w zakresie rejestrowania transakcji i ich stron. Dostęp do tych informacji mogą uzyskać właściwe organy i służby państwowe. Celem tych regulacji jest ułatwienie wykrywania osób i podmiotów zaangażowanych w finansowanie działalności terrorystycznej i ekstremistycznej, jak również wykrywania komórek terrorystycznych działających na terytorium danego państwa.

Rola GIIF w zwalczaniu finansowania terroryzmu w Polsce w świetle obowiązujących przepisów

Zagadnienia związane z przeciwdziałaniem finansowaniu terroryzmu w Polsce reguluje przede wszystkim ustawa z dnia 16 listopada 2000 r. *o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu*¹⁷.

Pierwotny tytuł uoppifit brzmiał: *o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł*, dotyczyła ona wyłącznie przeciwdziałania praniu pieniędzy. Po zamachach w Stanach Zjednoczonych z 11 września 2001 r. jej zakres został rozszerzony o przeciwdziałanie finansowaniu terroryzmu. Istotną zmianą było wprowadzenie definicji aktu terrorystycznego jako czynu obejmującego przestępstwa przeciwko pokojowi, ludzkości oraz przestępstwa wojenne, przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu powszechnemu oraz przestępstwa określone w art. 134 i 136 kk. Nie zdefiniowano jednak, ani w tej ustawie, ani w innych przepisach, samego pojęcia finansowania terroryzmu. Mogło być ono uznane za czyn zabroniony jako pomocnictwo w popełnieniu określonego aktu terrorystycznego. Ponadto finansowanie terroryzmu nie zostało uwzględnione w definicji transakcji podejrzaney.

Bardzo istotne zmiany w tym zakresie zostały dopiero wprowadzone do uoppifit na mocy nowelizacji z 25 czerwca 2009 r. Przeciwdziałanie finansowaniu terroryzmu zostało postawione na równi z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy – instytucje obowiązane i jednostki współpracujące mają obowiązek analizować transakcje i ich okoliczności w celu stwierdzenia, czy mogą mieć one związek z praniem pieniędzy lub finansowaniem

¹⁷ Tekst jednolity: DzU z 2010 r. Nr 46 poz. 276 – w dalszym ciągu określana: „uoppifit”. Jak wskazuje tytuł ustawy, drugim, obok przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu, obszarem odpowiedzialności GIIF jest przeciwdziałanie praniu pieniędzy. Podobny przebieg obu procedurów zadecydował o uregulowaniu ich w ramach tej samej ustawy, chociaż różnią się one zasadniczo co do swojej istoty, w szczególności celów i motywacji sprawców. Większość przepisów uoppifit, w szczególności dotyczących typowania i przekazywania danych o transakcjach podejrzanym, odnosi się zarówno do finansowania terroryzmu, jak i prania pieniędzy. Ze względu na tematykę artykułu, problematyka przeciwdziałania praniu pieniędzy została pominięta przy omawianiu poszczególnych przepisów uoppifit.

terroryzmu. Wprowadzone zostały definicje przestępstwa o charakterze terrorystycznym i finansowania terroryzmu. Istotne jest również wprowadzenie do polskiego prawodawstwa instrumentu zamrażania wartości majątkowych w odniesieniu do podmiotów podejrzewanych o finansowanie terroryzmu lub popełnienie przestępstwa o charakterze terrorystycznym, wymienianych w rezolucjach Rady Bezpieczeństwa ONZ.

Podstawą polskiego systemu przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu jest przepływ informacji o transakcjach od podmiotów, które dysponują danymi na ich temat – instytucji obowiązanych i jednostek współpracujących do wyspecjalizowanego organu – Generalnego Inspektora Informacji Finansowej. Z kolei GIIF, w przypadkach i trybie określonym w ustawie, przekazuje te informacje do prokuratury i służb specjalnych, przede wszystkim Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, jako organów powołanych do ścigania i zwalczania przestępstw i zagrożeń o charakterze terrorystycznym.

GIIF wraz z podległym mu Departamentem Informacji Finansowej Ministerstwa Finansów tworzą jednostkę analityki finansowej. W obszarze przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu zadania GIIF obejmują (art. 4 pkt 1 uopppift):

- a) badanie przebiegu transakcji, co do których Generalny Inspektor powziął uzasadnione podejrzenia,
- b) przeprowadzanie procedury wstrzymania transakcji lub blokady rachunku,
- c) rozstrzyganie w przedmiocie zwolnienia zamrożenia wartości majątkowych,
- d) udostępnianie i żądanie przekazania informacji o transakcjach,
- e) przekazywanie uprawnionym organom dokumentów uzasadniających podejrzenie popełnienia przestępstwa,
- f) inicjowanie i podejmowanie innych działań w celu przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu, w tym szkolenie pracowników instytucji obowiązanych w zakresie zadań nałożonych na te instytucje,
- g) sprawowanie kontroli przestrzegania przepisów dotyczących przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu,
- h) współpracę z zagranicznymi instytucjami i międzynarodowymi organizacjami zajmującymi się przeciwdziałaniem finansowaniu terroryzmu,
- i) nakładanie kar pieniężnych, o których mowa w uopppift.

Instytucje obowiązane

Kategoria *instytucji obowiązanych* obejmuje (art. 2 pkt 1 uopppift):

- a) oddziały instytucji kredytowych w rozumieniu ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – prawo bankowe¹⁸,
- b) instytucje finansowe mające siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, oddziały instytucji finansowych niemających siedziby na terytorium

¹⁸ DzU z 2002 r. Nr 72, poz. 665, z późn. zm.

- Rzeczypospolitej Polskiej w rozumieniu ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – prawo bankowe,
- c) banki krajowe, oddziały banków zagranicznych, w rozumieniu ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – prawo bankowe,
 - d) Narodowy Bank Polski – w zakresie, w jakim prowadzi rachunki bankowe dla osób prawnych, sprzedaż monet, banknotów i numizmatów przeznaczonych na cele kolekcjonerskie oraz na inne cele, skup złota i wymianę zniszczonych środków płatniczych na podstawie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim¹⁹,
 - e) instytucje pieniądza elektronicznego, oddziały zagranicznych instytucji pieniądza elektronicznego oraz agentów rozliczeniowych, prowadzących działalność na podstawie ustawy z dnia 12 września 2002 r. o elektronicznych instrumentach płatniczych²⁰,
 - f) firmy inwestycyjne, banki powiernicze, w rozumieniu ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi²¹,
 - g) zagraniczne osoby prawne prowadzące na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej działalność maklerską oraz towarowe domy maklerskie w rozumieniu ustawy z dnia 26 października 2000 r. o giełdach towarowych²² oraz spółki handlowe, o których mowa w art. 50a tej ustawy,
 - h) Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych SA – w zakresie, w jakim prowadzi rachunki papierów wartościowych,
 - i) podmioty prowadzące działalność – w zakresie gier losowych, zakładów wzajemnych i gier na automatach oraz gier na automatach o niskich wygranych,
 - j) zakłady ubezpieczeń w zakresie ubezpieczeń na życie, w tym ubezpieczyciele krajowi, główne oddziały ubezpieczycieli z państwa niebędącego członkiem Unii Europejskiej, oddziały ubezpieczycieli z państwa członkowskiego Unii Europejskiej, pośredników ubezpieczeniowych w zakresie ubezpieczeń na życie, chyba że za ich działania odpowiedzialność ponosi ubezpieczyciel,
 - k) fundusze inwestycyjne, towarzystwa funduszy inwestycyjnych, w rozumieniu ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych²³,
 - l) spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe,
 - m) publicznego operatora w rozumieniu ustawy z dnia 12 czerwca 2003 r. – prawo pocztowe²⁴,

¹⁹ DzU z 2005 r. Nr 1, poz. 2, z późn. zm.

²⁰ DzU Nr 169, poz. 1385, z późn. zm.

²¹ DzU Nr 183, poz. 1538, z późn. zm.

²² DzU z 2005 r. Nr 121, poz. 1019, z późn. zm.

²³ DzU Nr 146, poz. 1546, z późn. zm.

²⁴ DzU z 2008 r. Nr 189, poz. 1159 oraz z 2009 r. Nr 18, poz. 97.

- n) notariuszy – w zakresie czynności notarialnych dotyczących obrotu wartościami majątkowymi, adwokatów wykonujących zawód, radców prawnych wykonujących zawód poza stosunkiem pracy w urzędach obsługujących organy administracji rządowej i jednostkach samorządu terytorialnego, prawników zagranicznych świadczących pomoc prawną poza stosunkiem pracy, biegłych rewidentów wykonujących zawód, doradców podatkowych wykonujących zawód,
- o) podmioty prowadzące działalność w zakresie usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych,
- p) podmioty prowadzące działalność kantorową,
- q) przedsiębiorców prowadzących: domy aukcyjne, antykwariaty, działalność factoringową, działalność w zakresie obrotu metalami lub kamieniami szlachetnymi i półszlachetnymi, sprzedaży komisowej lub pośrednictwa w obrocie nieruchomościami,
- r) fundacje,
- s) stowarzyszenia posiadające osobowość prawną, utworzone na podstawie ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – *Prawo o stowarzyszeniach*²⁵ oraz przyjmujące płatności w gotówce o wartości równej lub przekraczającej równowartość 15 000 euro, również w drodze więcej niż jednej operacji,
- t) przedsiębiorców w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej²⁶, przyjmujących płatności za towary w gotówce o wartości równej lub przekraczającej równowartość 15 000 euro, również gdy należność za określony towar jest dokonywana w drodze więcej niż jednej operacji.

Przepływ informacji o transakcjach oparty jest na dwóch podstawowych obowiązkach: rejestracji danych o transakcjach oraz przekazywania informacji i danych o transakcjach, zgodnie z trybami określonymi w uoppift, do GIIF. Obowiązki te dotyczą dwch rodzajów transakcji: ponadprogowych i podejrzanych.

Podstawą zwalczania finansowania terroryzmu jest obowiązek, określony w art. 8 ust. 3 uoppift, rejestrowania transakcji podejrzanych, czyli transakcji, które mogą mieć związek z finansowaniem terroryzmu²⁷. W przypadku gdy instytucja obowiązana nie przyjmuje dyspozycji lub zlecenia do przeprowadzenia transakcji,

²⁵ DzU z 2001 r. Nr 79, poz. 855, z 2003 r. Nr 96, poz. 874, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055 oraz z 2007 r. Nr 112, poz. 766.

²⁶ DzU z 2007 r. Nr 155, poz. 1095, z późn. zm.

²⁷ Uoppift przewiduje wyłączenia i ograniczenia przedmiotowe i podmiotowe w odniesieniu do tego obowiązku. Zgodnie z art. 8 ust. 3b adwokaci, radcy prawni oraz prawnicy zagraniczni obowiązek rejestrowania transakcji podejrzanych wykonują tylko, jeżeli uczestniczą w transakcjach w związku ze świadczeniem klientowi pomocy w planowaniu lub przeprowadzaniu transakcji dotyczących:

- 1) kupna i sprzedaży nieruchomości lub przedsiębiorstw,
- 2) zarządzania pieniędzmi, papierami wartościowymi lub innymi wartościami majątkowymi,
- 3) otwierania rachunków lub zarządzania nimi,

obowiązek rejestrowania transakcji podejrzanych stosuje się także, gdy instytucja ta wie lub przy zachowaniu należytej staranności powinna wiedzieć o takiej transakcji w związku z wykonaniem umowy z klientem. *De facto* rejestrowanie transakcji podejrzanych wymaga także przeprowadzania analizy wszystkich transakcji, chociaż obowiązek ten wyszczególniony jest odrębnie w art. 8a ust. 1. Punktem wyjścia nałożenia powyższych obowiązków jest założenie, że to instytucje obowiązane i zatrudnieni przez nie pracownicy posiadają największą wiedzę o klientach, znają ich profile i mają z nimi bezpośredni kontakt. Podstawą typowania transakcji podejrzanych jest zasada „Poznaj swojego klienta”. Problematyka typowania transakcji podejrzanych jest bardzo szeroka, m.in. z uwagi na różnorodność instytucji obowiązanych i realizowanych przez nie transakcji. Wykracza ona poza ramy tematyczne niniejszego opracowania, będąc omawianą w licznych opracowaniach o charakterze poradnikowym. Istotne jest natomiast zwrócenie uwagi, że uoppift nie zawiera listy kryteriów, których spełnienie obligowałoby instytucję zobowiązaną do uznania jednej lub serii transakcji za podejrzane. Ciężar decyzji leży na instytucjach obowiązanych i mają one dużą swobodę oceny w tym zakresie. Jest to zgodne ze standardami międzynarodowymi, a celem przyjęcia takich rozwiązań jest uniknięcie konieczności częstego nowelizowania ustawy w konsekwencji pojawiania się nowych rodzajów transakcji oraz zjawisk związanych z finansowaniem terroryzmu.

Drugi obowiązek rejestracyjny, określony w art. 8 ust. 1 uoppift, dotyczy tzw. transakcji ponadprogowej, tj. której równowartość przekracza 15 000 EUR, również w przypadku, gdy jest ona przeprowadzana za pomocą więcej niż jednej operacji, których okoliczności wskazują, że są one ze sobą powiązane i zostały podzielone na operacje o mniejszej wartości z zamiarem uniknięcia obowiązku rejestracji²⁸. W zakresie obowiązku rejestrowania transakcji ponadprogowych uoppift przewiduje liczne wyłączenia przedmiotowe i podmiotowe. Po pierwsze, obowiązek ten nie dotyczy następujących rodzajów transakcji (art. 8 ust. 1e):

- 1) przelewu lokaty terminowej z rachunku na rachunek, które należą do tego samego klienta w tej samej instytucji obowiązanej;
- 2) przelewu na rachunek z rachunku lokaty terminowej, które należą do tego samego klienta w tej samej instytucji obowiązanej;
- 3) przelewów przychodzących, z wyjątkiem przelewów przychodzących z zagranicy;
- 4) transakcji związanych z gospodarką własną instytucji obowiązanych;

⁴⁾ organizacji wpłat i dopłat na kapitał zakładowy i akcyjny, organizacji wkładu do tworzenia lub prowadzenia działalności spółek lub zarządzania nimi,

⁵⁾ tworzenia, działalności przedsiębiorców w innej formie organizacyjnej, a także zarządzania nimi.

²⁸ W przypadku kasyn obowiązek ten dotyczy zakupu lub sprzedaży żetonów o wartości stanowiącej co najmniej równowartość 1000 EUR.

- 5) transakcji zawieranych na rynku międzybankowym;
- 6) przypadków określonych w art. 9d ust. 1 uoppift²⁹;
- 7) banków zrzeszających banki spółdzielcze, o ile transakcja została zarejestrowana w zrzeszonym banku spółdzielczym;
- 8) transakcji tymczasowego przewłaszczenia na zabezpieczenie wartości majątkowych, wykonanej na czas trwania umowy przewłaszczenia z instytucją obowiązującą.

Po drugie, z obowiązku rejestrowania transakcji ponadprogowych zwolnieni są: przedsiębiorcy prowadzący działalność w zakresie pośrednictwa w obrocie nieruchomości, instytucje pieniądza elektronicznego, oddziały zagranicznych instytucji pieniądza elektronicznego, agenci rozliczeniowi, adwokaci, radcy prawni, prawnicy zagraniczni, biegli rewidenci oraz doradcy podatkowi.

Należy jednak zwrócić uwagę, że liczna grupa instytucji obowiązanych faktycznie rejestruje każdą transakcję³⁰. Przykładem mogą być banki i inne podmioty prowadzące rachunki dla swoich klientów. W przypadku transakcji podprogowych nie jest jednak wymagane rejestrowanie wszystkich danych identyfikacyjnych stron transakcji, o ile nie zostały one wytypowane jako podejrzane.

²⁹ Art. 9d ust. 1 – obowiązek rejestrowania transakcji ponadprogowych nie jest wykonywany:

- 1) gdy klient jest podmiotem świadczącym usługi finansowe, mającym siedzibę na terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej albo państwa równoważnego;
- 2) w stosunku do:
 - a) organów administracji rządowej, organów samorządu terytorialnego oraz organów egzekucyjnych,
 - b) umów ubezpieczenia na życie, w przypadku gdy składka roczna nie przekracza równowartości 1.000 EUR lub składka jednorazowa nie przekracza równowartości 2.500 EUR,
 - c) polis ubezpieczeniowych występujących w powiązaniu z ubezpieczeniem emerytalnym, o ile warunki ubezpieczenia nie zawierają klauzuli o odpłatnym zrzeczeniu się przez ubezpieczonego praw wynikających z polisy oraz o ile polisy te nie mogą być użyte jako zabezpieczenie kredytu lub pożyczki,
 - d) pieniądza elektronicznego, w rozumieniu ustawy z dnia 12 września 2002 r. o elektronicznych instrumentach płatniczych, jeżeli maksymalna kwota przechowywana na nośniku nie przekracza:
 - równowartości 150 EUR – w przypadku urządzenia, które nie może zostać ponownie naładowane, lub
 - równowartości 2500 EUR w danym roku kalendarzowym – w przypadku urządzenia, które może zostać ponownie naładowane, chyba że kwota wykupu wynosi co najmniej równowartość 1000 EUR w danym roku kalendarzowym.

³⁰ Dane dotyczące transakcji i ich stron muszą być przechowywane przez okres 5 lat, licząc od pierwszego dnia roku następującego po roku, w którym dokonano ostatniego zapisu związanego z transakcją, rejestru transakcji, dokumentów dotyczących zarejestrowanych transakcji oraz danych identyfikacyjnych klientów i beneficjentów – art. 8 ust. 4 uoppift.

Informacje o zarejestrowanych transakcjach podejrzanych i ponadprogowych powinny zawierać w szczególności następujące dane:

- 1) datę przeprowadzenia transakcji;
- 2) dane identyfikacyjne stron transakcji, o których mowa w art. 9 ust. 1 i 2³¹;
- 3) kwotę, walutę i rodzaj transakcji;
- 4) numery rachunków, które zostały wykorzystane do przeprowadzenia transakcji, w przypadku transakcji z udziałem takich rachunków;
- 5) uzasadnienie oraz miejsce, datę i sposób złożenia dyspozycji w przypadku przekazywania informacji o transakcji podejrzanej.

Kolejnym etapem przepływu informacji o transakcjach jest ich przekazanie do Generalnego Inspektora³². Polega ono na przesłaniu lub dostarczeniu danych z rejestru transakcji, także z wykorzystaniem elektronicznych nośników informacji i jest dokonywane:

Informacje o transakcjach instytucje obowiązane przekazują do GIIF:

- w terminie 14 dni po upływie każdego miesiąca kalendarzowego – w przypadku transakcji ponadprogowych,
- niezwłocznie – w przypadku transakcji podejrzanych.

Przyjęcie rozwiązania, że do Generalnego Inspektora wpływają nie tylko zawiadomienia dotyczące transakcji podejrzanych, lecz także rejestry transakcji ponadprogowych, powoduje, że jednostka analityki finansowej otrzymuje bardzo dużo danych o transakcjach niezwiązanych ani z finansowaniem terroryzmu, ani

³¹ Zgodnie z art. 9 ust. 1 identyfikacja obejmuje:

- 1) w przypadku osób fizycznych i ich przedstawicieli – ustalenie i zapisanie cech dokumentu stwierdzającego na podstawie odrębnych przepisów tożsamość osoby, a także imienia, nazwiska, obywatelstwa oraz adresu osoby dokonującej transakcji, a ponadto numeru PESEL lub daty urodzenia w przypadku osoby nieposiadającej numeru PESEL, lub numeru dokumentu stwierdzającego tożsamość cudzoziemca, lub kodu kraju w przypadku przedstawienia paszportu;
- 2) w przypadku osób prawnych – zapisanie aktualnych danych z wyciągu z rejestru sądowego lub innego dokumentu, wskazującego nazwę (firmę), formę organizacyjną osoby prawnej, siedzibę i jej adres, numer identyfikacji podatkowej, a także imienia, nazwiska i numeru PESEL lub daty urodzenia w przypadku osoby nieposiadającej numeru PESEL, osoby reprezentującej tę osobę prawną;
- 3) w przypadku jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej – zapisanie aktualnych danych z dokumentu wskazującego nazwę, formę organizacyjną, siedzibę i jej adres, numer identyfikacji podatkowej, a także imienia, nazwiska i numeru PESEL lub daty urodzenia w przypadku osoby nieposiadającej numeru PESEL, osoby reprezentującej tę jednostkę.

Identyfikacja dotyczy także stron transakcji niebędących klientami i obejmuje ustalenie i zapisanie ich nazwy (firmy) lub imienia i nazwiska oraz adresu, w zakresie, w jakim dane te instytucja obowiązana może ustalić przy zachowaniu należytej staranności.

³² Zgodnie z art. 11 ust. 5 uopppif obowiązek informowania o transakcjach *podejrzanych* nie dotyczy przypadku, gdy adwokaci, radcowie prawni i prawnicy zagraniczni, biegli rewidentzi oraz doradcy podatkowi reprezentują klienta na podstawie pełnomocnictwa procesowego w związku z toczącym się postępowaniem albo udzielają porady służącej temu postępowaniu.

z praniem pieniędzy. Korzyścią jest większa efektywność prowadzenia postępowań analitycznych poprzez możliwość:

- niezwłocznego sprawdzenia w bazie danych, czy osoby lub podmioty wskazane w zawiadomieniu realizowały inne transakcje, które zgłoszone zostały jako „czyste”, ale mogą wzbudzić wątpliwości w kontekście faktów przedstawionych w zawiadomieniu;
- ustalenia, jakie inne osoby lub podmioty są powiązane z wymienionymi w zawiadomieniu³³.

Generalny Inspektor może również wystąpić do instytucji obowiązanej o udostępnienie informacji o zarejestrowanych transakcjach. Polega ono na przekazaniu informacji o stronach transakcji, zawartości dokumentów, w tym dotyczących sald i obrotów na rachunku, przekazaniu ich potwierdzonych kopii lub udostępnieniu odpowiednich dokumentów do wglądu upoważnionym pracownikom jednostki analityki finansowej w celu sporządzenia notatek bądź kopii³⁴.

Czwarty tryb uregulowany jest w art. 16 uoppift i dotyczy transakcji, która została zlecona przez klienta, ale jeszcze niezrealizowana, i co do której zachodzi uzasadnione podejrzenie, że może ona mieć związek z popełnieniem przestępstwa z art. 165a kk. W takich przypadkach generalny inspektor może zażądać od instytucji obowiązanej wstrzymania tej transakcji lub blokady rachunku.

Instytucja obowiązana, która otrzymała dyspozycję lub zlecenie przeprowadzenia transakcji, mająca przeprowadzić transakcję lub posiadająca informacje o zamiarze przeprowadzenia takiej transakcji, ma obowiązek niezwłocznie zawiadomić o tym na piśmie generalnego inspektora, przekazując wszystkie posiadane dane wraz ze wskazaniem przesłanek przemawiających za wstrzymaniem transakcji lub blokadą rachunku, oraz wskazać przewidywany termin jej realizacji³⁵. W przypadku gdy instytucja dokonująca zawiadomienia zgodnie z ust. 1 nie jest instytucją mającą przeprowadzić transakcję, zawiadomienie musi również wskazywać instytucję, która ma przeprowadzić transakcję.

Po otrzymaniu zawiadomienia generalny inspektor dokonuje niezwłocznego potwierdzenia jego przyjęcia w formie pisemnej. Jeżeli jednostka analityki finansowej zdecyduje, że transakcja, która ma zostać przeprowadzona, może mieć faktycznie

³³ W. Filipkowski, G. Szczuciński, *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy w Polsce – wybrane aspekty*, (w:) *Wybrane aspekty zwalczania przestępczości zorganizowanej i terroryzmu*, red. E. Gruza, Warszawa 2010, s. 163.

³⁴ Informacje te są przekazywane Generalnemu Inspektorowi niezwłocznie i nieodpłatnie.

³⁵ W szczególnych sytuacjach instytucja obowiązana może przekazać zawiadomienie, o którym mowa w art. 16 ust. 1 uoppift, już po zrealizowaniu transakcji, jednak niezwłocznie po tym fakcie. Tryb ten może mieć zastosowanie, jeżeli zawiadomienia nie można było dokonać przed wykonaniem albo podczas wykonywania dyspozycji lub zlecenia przeprowadzenia transakcji. Instytucja obowiązana podaje przyczyny braku wcześniejszego zawiadomienia.

związek z popełnieniem przestępstwa z art. 165a kk., generalny inspektor może w ciągu 24 godzin od momentu przyjęcia zawiadomienia przekazać instytucji obowiązanej pisemne żądanie wstrzymania tej transakcji lub blokady rachunku na okres nie dłuższy niż 72 godziny, również liczone od momentu przyjęcia zawiadomienia³⁶. Niezwłocznie po otrzymaniu żądania instytucja obowiązana wstrzymuje transakcję lub blokuje rachunek. Z kolei przez okres 24 godzin, jaki ma jednostka analityki finansowej na podjęcie decyzji, instytucja obowiązana nie wykonuje transakcji, której dotyczy zawiadomienie.

Generalny Inspektor ma również prawo, zgodnie z art. 18a ust. 1 uopppift, przekazać instytucji obowiązanej pisemne żądanie wstrzymania transakcji lub blokady rachunku z własnej inicjatywy, bez uprzedniego otrzymania od niej zawiadomienia, jeżeli posiadane informacje wskazują na prowadzenie działań mających na celu finansowanie terroryzmu. Wstrzymanie transakcji lub blokada rachunku następuje wówczas na okres nie dłuższy niż 72 godziny od momentu otrzymania tego żądania przez instytucję obowiązaną.

Po przesłaniu do instytucji obowiązanej żądania wstrzymania transakcji lub blokady rachunku, GIIF obligatoryjnie zawiadamia prokuratora o podejrzeniu popełnienia przestępstwa oraz przekazuje mu materiały uzasadniające takie podejrzenie.

Jednostki współpracujące

Drugą grupą podmiotów zobligowanych na mocy uopppift do współpracy z GIIF w zakresie przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu są jednostki współpracujące. Obejmuje ona organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz inne państwowe jednostki organizacyjne, a także Narodowy Bank Polski, Komisję Nadzoru Finansowego i Najwyższą Izbę Kontroli (art. 2 pkt 8 uopppift).

Obowiązki, które uopppift nakłada na jednostki współpracujące, wynikają z odmiennego statusu tych podmiotów i realizowanych przez nie zadań. Dlatego są one obowiązane (z wyłączeniem prokuratury, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz jednostek podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych i przez niego nadzorowanych), w granicach swoich ustawowych kompetencji, współpracować z Generalnym Inspektorem w zakresie zapobiegania przestępstwu finansowania terroryzmu przez:

- 1) niezwłoczne powiadamianie GIIF o podejrzeniu jego popełnienia;
- 2) przekazywanie potwierdzonych kopii dokumentów dotyczących transakcji, co do których zachodzi podejrzenie, że mają one związek z popełnieniem przestępstwa finansowania terroryzmu oraz informacji o stronach tych transakcji.

³⁶ Do liczenia tych terminów nie wlicza się sobót, niedziel i dni ustawowo wolnych od pracy.

Ponadto jednostki współpracujące są obowiązane udostępniać dodatkowe informacje, o które GIIF wystąpi.

Dodatkowe obowiązki uoppift nakłada na wybrane grupy jednostek współpracujących. Po pierwsze organy kontroli skarbowej, organy podatkowe i organy celne powiadamiają niezwłocznie generalnego inspektora także o wszelkich ujawnionych w toku swojej działalności okolicznościach, mogących wskazywać na prowadzenie działań mających na celu popełnienie przestępstwa finansowania terroryzmu. Obowiązek ten wynika ze szczególnie szerokiego dostępu tych organów do danych o transakcjach finansowych i towarzyszących im okolicznościach, który uzyskują w toku kontroli prowadzonych u podatników, jak również analizując dokumenty składane przez podatników.

Po drugie organy Straży Granicznej oraz organy celne przekazują generalnemu inspektorowi informacje, o których mowa w art. 5 rozporządzenia (WE) nr 1889/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 października 2005 r. w sprawie kontroli środków pieniężnych wwożonych do Wspólnoty lub wywożonych ze Wspólnoty³⁷, oraz informacje zawarte w zgłoszeniu określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 21 ustawy z dnia 27 lipca 2002 r. – *Prawo dewizowe*³⁸. Informacje te są przekazywane odpowiednio za pośrednictwem komendanta głównego Straży Granicznej lub szefa Służby Celnej w terminie do 14 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym dokonano przywozu środków pieniężnych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub wywozu środków pieniężnych z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Warto dodać, że przepływ informacji pomiędzy GIIF a instytucjami obowiązującymi i jednostkami współpracującymi jest dwukierunkowy. Na mocy art. 31 ust. 2 uoppift jeżeli podstawą zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przesłanym przez GIIF do jednostki prokuratury była informacja o transakcji podejrzaney przekazana przez instytucję obowiązującą lub jednostkę współpracującą, generalny inspektor przekazuje jej informację o tym fakcie nie później niż w terminie 90 dni od przekazania zawiadomienia. Jest to nowa regulacja, wprowadzona przy nowelizacji ustawy, która powinna stanowić znaczącą pomoc dla instytucji obowiązanych i jednostek współpracujących przy typowaniu transakcji podejrzaney, wskazując im transakcje, na które powinny zwracać największą uwagę.

Współpraca GIIF w zwalczaniu finansowania terroryzmu z prokuraturą i służbami specjalnymi

Jednym z najważniejszych zadań generalnego inspektora w zakresie przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu jest zawiadamianie prokuratora o podejrzeniu popełnienia przestępstwa finansowania terroryzmu, na podstawie art. 31 uoppift, gdy wynika ono

³⁷ Dz. Urz. UE L 309 z 25.11.2005, s. 9.

³⁸ DzU Nr 141, poz. 1178, z późn. zm.

z posiadanych informacji, ich przetworzenia lub analizy. Obligatoryjnie GIIF zawiadamia prokuratura po skierowaniu do instytucji obowiązanej żądania wstrzymania transakcji lub blokady rachunku. Prokurator ma również najszerszy dostęp do informacji o transakcjach, którymi dysponuje GIIF, lub o które GIIF może wystąpić do instytucji obowiązanych. Na pisemny wniosek sądów lub prokuratorów GIIF udostępnia informacje zgromadzone w trybie i zakresie przewidzianym przepisami ustawy na potrzeby postępowania karnego. Ponadto w celu sprawdzenia danych zawartych w zawiadomieniu o podejrzeniu popełnienia przestępstwa finansowania terroryzmu prokurator może żądać od generalnego inspektora udostępnienia informacji chronionych prawem, w tym objętych tajemnicą bankową lub ubezpieczeniową, także w postępowaniu sprawdzającym prowadzonym na podstawie art. 307 kpk. Jeżeli generalny inspektor nie dysponuje informacjami wystarczającymi do wydania przez prokuratora postanowienia w przedmiocie wszczęcia postępowania przygotowawczego w sprawie o przestępstwo z art. 165a, żądanie można skierować do instytucji obowiązanej.

Służby specjalne mają znacznie bardziej ograniczony dostęp do informacji o transakcjach, którymi dysponuje GIIF, mogą je uzyskać tylko po przedstawieniu odpowiedniego uzasadnienia, z odniesieniem do ich kompetencji ustawowych. Zgodnie z art. 33 uopppift, GIIF przekazuje posiadane informacje o transakcjach objętych przepisami ustawy na pisemny i uzasadniony wniosek: ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub osób przez niego upoważnionych, oraz szefów: Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego i Centralnego Biura Antykorupcyjnego, lub osób przez nich upoważnionych. Wniosek o przekazanie informacji o transakcjach ponadprogowych musi być ponadto złożony za zgodą prokuratora generalnego.

Zgodnie z art. 33 ust. 3 uopppift, GIIF może również przekazywać informacje o transakcjach objętych przepisami ustawy ww. służbom z własnej inicjatywy. Przepis ten należy uznać za szczególnie istotny w odniesieniu do zwalczania finansowania terroryzmu i zagrożeń o charakterze terrorystycznym. Materiał zebrany przez jednostkę analityki finansowej może nie być wystarczający do skierowania do prokuratury zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, może natomiast wskazywać na działania, których konsekwencją mogą być zagrożenia o charakterze terrorystycznym, które powinny znaleźć się w zainteresowaniu właściwych służb. Dodatkowo znowelizowana uopppift nałożyła obowiązek na Prokuraturę, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralne Biuro Antykorupcyjne oraz jednostki podległe ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych i przez niego nadzorowane niezwłoczno informowania generalnego inspektora w granicach swoich ustawowych kompetencji, o wszystkich przypadkach:

- 1) uzyskania informacji wskazujących na podejrzenie popełnienia przestępstwa finansowania terroryzmu, w formie zestawienia zbiorczego, nie później

niż do końca miesiąca następującego po miesiącu, w którym uzyskano te informacje;

- 2) przedstawienia zarzutu popełnienia powyższego przestępstwa;
- 3) wszczęcia i zakończenia postępowania w sprawie o to przestępstwo.

Informacja ta powinna wskazywać w szczególności okoliczności dotyczące popełnienia przestępstwa oraz osoby biorące w nim udział. Z kolei generalny inspektor niezwłocznie powiadamia ww. podmioty o okolicznościach wskazujących na związek między informacjami o postępowaniach dotyczącymi finansowania terroryzmu i objętych nimi osobami a posiadanymi informacjami o transakcjach podejrzanych.

Zamrażanie wartości majątkowych

Zamrażanie wartości majątkowych jest nową instytucją w polskim prawie. Zgodnie z art. 2 pkt 6a uopppift przez zamrażanie należy rozumieć zapobieganie przenoszeniu, zmianie, wykorzystaniu wartości majątkowych lub przeprowadzaniu transakcji w jakikolwiek sposób, który może spowodować zmianę ich wielkości, wartości, miejsca, własności, posiadania, charakteru, przeznaczenia lub jakąkolwiek inną zmianę, która może umożliwić korzystanie z wartości majątkowych.

Zamrażanie wartości majątkowych może wydawać się podobne do wstrzymania transakcji lub blokady rachunku. Pomiedzy tymi instytucjami zachodzą jednak zasadnicze różnice. Przede wszystkim zamrażanie wartości majątkowych nie następuje z inicjatywy generalnego inspektora, ale instytucji obowiązanej – zgodnie z art. 20d ust. 1 uopppift dokonuje ona zamrożenia w stosunku do osób, grup lub podmiotów wymienionych:

- a) w aktach prawa Unii Europejskiej wprowadzających szczególne środki ograniczające przeciwko niektórym osobom, grupom lub podmiotom,
- b) rozporządzeniu ministra właściwego do spraw instytucji finansowych wydanego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zagranicznych, określającym osoby, grupy lub podmioty, w stosunku do których dokonuje się zamrożenia, z uwzględnieniem konieczności wykonania zobowiązań wynikających z wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych lub wiążących uchwał organizacji międzynarodowych, oraz mając na uwadze konieczność zwalczania terroryzmu i przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu.

Powyższe oznacza, że zamrożenia wartości majątkowych można dokonać wyłącznie w stosunku do ściśle określonych osób, grup i podmiotów, wymienionych w ww. aktach prawa. Z uwagi na czasochłonność procedury legislacyjnej instrument ten nie stanowi efektywnej alternatywy wobec wstrzymania transakcji lub blokady rachunku w przypadku podejrzenia finansowania terroryzmu w sytuacji wymagającej szybkiego działania,

związanej np. z zapobiegnięciem popełnienia przestępstwa o charakterze terrorystycznym³⁹. Ponadto konsekwencją przyjęcia, że podstawą zamrożenia są akty prawa Unii Europejskiej lub rozporządzenia ministra właściwego do spraw instytucji finansowych, jest jawność list osób, grup i podmiotów nimi objętych, także wobec nich samych, co może im umożliwić podjęcie działań w celu uchronienia posiadanych wartości majątkowych przed niemożliwością korzystania z nich⁴⁰. Także z powyższego powodu zamrażanie wartości majątkowych powinno być traktowane jako metoda długoterminowego zapobiegania finansowaniu terroryzmu, a nie instrument „szybkiego reagowania”.

Przerzucenie ciężaru inicjatywy tego działania na instytucje obowiązane oznacza, że mają one obowiązek śledzić wydawane akty prawa Unii Europejskiej oraz stosowne rozporządzenia krajowe, zawierające listy takich osób, grup i podmiotów⁴¹. Po dokonaniu zamrożenia instytucja obowiązana przekazuje wszystkie posiadane dane związane z zamrożeniem generalnemu inspektorowi.

Zamrożenie wartości majątkowych następuje w znacznie szerszym zakresie niż wstrzymanie transakcji lub blokada rachunku – dotyczy wszystkich wartości majątkowych, niekoniecznie znajdujących się na rachunkach bankowych, z wyłączeniem rzeczy ruchomych i nieruchomości. Warto dodać, że osoby, grupy lub podmioty umieszczone na liście zawartej w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw instytucji finansowych mogą wystąpić do niego z umotywowanym wnioskiem o usunięcie ich z tej listy. Ponadto, w razie zamrożenia wartości majątkowych osoby, grupy lub podmiotu, który:

- 1) nie jest wymieniony w aktach prawa Unii Europejskiej wprowadzających szczególne środki ograniczające lub na liście osób, grup lub podmiotów, zawartej w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw instytucji finansowych, lub
- 2) znajduje się w trudnej sytuacji życiowej lub materialnej,

może wystąpić z wnioskiem do generalnego inspektora o zwolnienie zamrożenia wartości majątkowych.

W przypadku pierwszym GIIF rozstrzyga o całkowitym zwolnieniu zamrożenia wartości majątkowych. Natomiast w drugim przypadku generalny inspektor może, o ile minister właściwy do spraw zagranicznych nie wniesie sprzeciwu, po zasięgnięciu opinii Komitetu, rozstrzygnąć o całkowitym lub częściowym zwolnieniu zamrożenia

³⁹ Zgodnie z art. 20d ust. 6 uoppift propozycje umieszczenia lub usunięcia osoby, grupy lub podmiotu na liście, zawartej w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw instytucji finansowych, przedstawiane są przez Międzyresortowy Komitet Bezpieczeństwa Finansowego, działający przy GIIF.

⁴⁰ Np. w czasie pomiędzy opublikowaniem aktu prawnego a dokonaniem zagrożeń przez instytucje obowiązane – czas ten może być wystarczający np. dla wypłacenia środków pieniężnych z rachunków w bankomatach.

⁴¹ Jednak w przypadku gdy instytucja obowiązana dokonała zamrożenia wartości majątkowych z naruszeniem prawa, odpowiedzialność za wynikłą szkodę ponosi nie instytucja obowiązana, ale Skarb Państwa na zasadach określonych w *Kodeksie cywilnym* – art. 20d ust. 3 uoppift.

wartości majątkowych, jeżeli nie jest to sprzeczne z wiążącymi uchwałami organizacji międzynarodowych.

Rozstrzygnięcie w sprawie zwolnienia zamrożenia następuje w drodze decyzji wydanej przez generalnego inspektora. Postępowanie toczy się według przepisów *Kodeksu postępowania administracyjnego*.

Podsumowanie

Zwalczanie finansowania terroryzmu stanowi istotną część kompleksowego systemu zwalczania terroryzmu. Ugrupowania terrorystyczne nie będą w stanie prowadzić swojej działalności bez stałego dopływu środków finansowych oraz ich efektywnej dystrybucji w strukturach sieci. Istotą systemu jest przepływ informacji o transakcjach od pośredników finansowych do jednostki analityki finansowej, a następnie – do organów ścigania i służb odpowiedzialnych za zwalczanie zagrożeń terrorystycznych. Celem jest przekazania sygnału o osobach, które mogą stanowić potencjalne zagrożenie jako sprawcy przestępstw o charakterze terrorystycznym (zapobieganie). W dalszej kolejności istotne jest uzyskanie materiału dowodowego, który mógłby być podstawą do skazania za przestępstwo o charakterze terrorystycznym (w rozumieniu art. 115 § 20 kk.) lub finansowanie przestępstwa o charakterze terrorystycznym (w rozumieniu art. 165a kk.). Z drugiej strony, od organów państwowych do branży pośrednictwa finansowego przepływają informacje o podmiotach podejrzewanych o popełnianie aktów terrorystycznych lub ich finansowanie celem zamrożenia należących do nich wartości majątkowych. Jednostka analityki finansowej odgrywa kluczową rolę w zapewnieniu efektywnego przepływu informacji w obu kierunkach.

Tekst odzwierciedla prywatne poglądy autorów.

BIBLIOGRAFIA

1. B. BOLECHÓW, *Terroryzm w świecie podwubiegunowym. Przewartościowania i kontynuacje*, Toruń 2003.
2. J.C. BRISARD, *Terrorism Financing: Roots and Trends of Saudi Terrorism Financing*, (www.old.nationalreview.com/document/document-un122002.pdf).
3. Z. CESARZ, E. STADTMÜLER, *Problemy polityczne współczesnego świata*, Wrocław 1998.
4. A. CIUPIŃSKI, M. ZAJĄC (red.), *Wybrane problemy walki z terroryzmem międzynarodowym*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2003.
5. D. DEPTAŁA, *Podstawowe zagadnienia przeciwdziałania finansowaniu działalności terrorystycznej ze szczególnym uwzględnieniem prania brudnych pieniędzy*, (w:) J. Szafrński, J. Kosiński (red.), *Współczesne zagrożenia terrorystyczne oraz metody ich zwalczania*, Szczytno 2007.

6. W. FILIPKOWSKI, G. SZCZUCIŃSKI, *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy w Polsce – wybrane aspekty*, (w:) E. Gruza (red.), *Wybrane aspekty zwalczania przestępczości zorganizowanej i terroryzmu*, Warszawa 2010.
7. B. HOFFMAN, *Oblicza terroryzmu*, Warszawa 1999.
8. K. INDECKI, *Kryminalizacja aktu terrorystycznego – zagadnienia wybrane*, „Acta Universitatis Lodzensis, Folia Iuridica” 67, 2004.
9. K. INDECKI, *Prawo karne wobec terroryzmu i aktu terrorystycznego*, Łódź 1998.
10. K. JAŁOSZYŃSKI, *Terroryzm czy terror kryminalny w Polsce?*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2001.
11. K. JAŁOSZYŃSKI, *Zagrożenie terroryzmem w wybranych krajach Europy Zachodniej oraz w Stanach Zjednoczonych*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2001.
12. A. KOPCIUCH, *Atrakcyjność bankowości alternatywnej dla procederu finansowania terroryzmu* (<http://www.terroryzm.com/article/474/Atrakcyjnosc-bankowosci-alternatywnej-dla-procederu-finansowania-terroryzmu-Alicja-Kopciuch.html>).
13. A. WĄSEK, *Kodeks karny. Komentarz. Tom I*, Gdańsk 2005.
14. *Monograph on Terrorist Financing*, National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, 2004 (www.govinfo.library.unt.edu/911/staff_statements/911_Terr-Fin_Monograph.pdf).

Selected Issues of the Financial Terrorism Prevention in Poland

Abstract. Poland has a system of terrorism financing counteracts, that is similar to those found in other countries. Generally, parts of the system include legal regulations, proper institutional – operational and investigative activity, usually undertaken by the law enforcement and intelligence services. As author of the article points out there are two main aspects of terrorism financing: raising funds and distributing them. Since transfers are often made using services of commercial intermediaries, there are those who possess transactional information exchange. State law makes it obligatory for financial institutions to monitor and report transactions that may be related to terrorism financing to the specialized state agencies – the financial intelligence units (FIU). In Poland the function of FIU is served by the Inspector General of Financial Information (institutional authority) together with the Department of Financial Information of the Ministry of Finance. The Polish FIU is an administrative-type unit, since it is not authorized to use operational and investigative methods. The Polish FIU counteracts terrorism financing primarily by managing the flow of information on suspicious transactions, taking preventive measures, including enforcing of obligations imposed by law on reporting entities, and others. This paper focuses chiefly on the issue of terrorist financing at the level of financial intelligence units that have the instruments to hinder terrorism financing.

RESORTOWE KRÓLESTWA A OCHRONA KLUCZOWYCH OBIEKTÓW PAŃSTWA

Ryszard Radziejewski

Wojskowa Akademia Techniczna

Streszczenie. W artykule zostały omówione zagrożenia dla bezpieczeństwa kluczowych obiektów państwa, jakie generuje brak spójności w dziedzinie prawa regulującego ich ochronę i komunikacji międzyresortowej. Jak zauważa autor artykułu, w literaturze dotyczącej bezpieczeństwa państwa i jego kluczowej infrastruktury można znaleźć opis szeregu zagrożeń, brak wśród nich jednak tego zasadniczego, wynikającego ze złego stanowienia prawa w Polsce. Można je określić mianem „resortowego królestwa” w sferze bezpieczeństwa narodowego. Złe stanowienie prawa, jego inflacja oraz zła jakość to pierwsza z bolączek polskiej legislacji. Do tego dochodzi przekonanie rządzących, iż uchwalenie przepisów rozwiązuje problem. Wielość i rozproszenie instytucji zajmujących się oceną jakości projektowanych regulacji, działających niezależnie i nietworzących spójnego systemu, jest istotnym problemem wpływającym na jakość bezpieczeństwa państwa. Twórcy przepisów z reguły nie mają pełnego rozeznania potrzeby zmiany prawa, ani kompletnej oceny możliwych następstw. W efekcie zwracania uwagi na własne przepisy resortowe tworzą „resortowe królestwa” w ochronie kluczowej infrastruktury państwa, co zagraża sprawalnemu funkcjonowaniu państwa w różnych stanach zagrożenia jego bezpieczeństwa.

Resortowe królestwa

Tego określenia kilkanaście lat temu użył, jako szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego, Władysław Stasiak¹ i od tego czasu niewiele się zmieniło: „Dzisiaj sprawy materialnych przygotowań na rzecz obronności i bezpieczeństwa są w ręku ministerialnych księstw niepowiązanych wspólną myślą i interesami. W każdym z nich jest komórka lub departament zajmujący się tą dziedziną. Wymieniają one między sobą dokumenty i pisma, ale – z wyjątkiem resortu obrony, jeśli chodzi o wojsko i resort spraw wewnętrznych, jeśli chodzi o policję, straż pożarną i graniczną – są to dla nich sprawy drugorzędne, marginesowe”².

Takie podejście do problematyki obronności i bezpieczeństwa państwa wydaje się niewiarygodne, absurdalne, ale jest faktem: „Minister Klich ocenił, że całe zarządzanie bezpieczeństwem narodowym w Polsce wymaga modyfikacji. <<Ale

¹ A. Walentek, *Zbierać i analizować informacje*, „Życie Warszawy” z 26 sierpnia 2006 r.

² A. Karkoszka, *Atrybuty władzy*, „Polska Zbrojna” z 25 września 2011 r.