

RYSZARD ZAKRZEWSKI, WIESŁAW JASIŃSKI

PRAWNO-ORGANIZACYJNE PROBLEMY PRZECIWDZIAŁANIA PRANIU BRUDNYCH PIENIĘDZY

I. Gospodarka rynkowa dała wiele nowych możliwości działania zarówno tym, którzy chcą gospodarować uczciwie i zarabiać ciężką pracą, jak i tym, którzy prowadząc działalność gospodarczą bogacą się w sposób bezprawny. Chodzi tu nie tylko o przedsięwzięcia przestępcze, takie jak przemysł alkoholu czy papierosów lub produkcja i obrót narkotykami, lecz również o działania podmiotów gospodarczych na marginesie prawa, prowadzące do powstania szczególnych dochodów - nie popartych pracą lub kapitałem.

O istnieniu nielegalnych lub spekulacyjnych kapitałów decyduje źródło ich pochodzenia. Mówić o nich możemy wówczas, gdy tworzące je, zarabiane lub lokowane w nich pieniądze wiążą się z przestępstwem. Właściciele nielegalnych dochodów (pieniędzy) dążą do ukrycia ich pochodzenia albo działają tak, aby w wyniku manipulacji lub operacji finansowych doprowadzić do ich legalizacji i możliwości jawnego używania.

Swoboda obrotu gospodarczego, oznaczająca m.in. swobodny przepływ kapitałów obcych i krajowych, sprzyja legalizacji nieuczciwych dochodów. Oczywistą konsekwencją tego jest wymieszanie nielegalnych pieniędzy z pieniędzmi pochodzącymi z legalnych interesów, albo ich inwestowanie i lokowanie w sferę legalnego obrotu gospodarczego. Dodatkowo, w wyniku otwarcia gospodarki polskiej i dogodnych warunków dla inwestycji zagranicznych, powstały sprzyjające okoliczności do lokowania i inwestowania w legalne przedsięwzięcia zagranicznych środków pieniężnych pochodzących z przestępstw popełnianych poza Polską. Te same warunki, które umożliwiają handel międzynarodowy i współpracę kapitałową, mogą zatem przyczyniać się także do rozwoju międzynarodowej przestępczości poprzez umożliwienie wszelkiego rodzaju transakcji służących ukrywaniu dochodów pochodzących z nielegalnych źródeł, i to zarówno krajowych, jak zagranicznych.

II. W celu zapobiegania legalizacji "brudnych" dochodów w wymiarze międzynarodowym, jeszcze w 1980 r. Rada Europy opracowała ogólne założenia (zalecenia) przeciwdziałania "czyszczeniu pieniędzy" w bankach¹. Wielką ofensywę przeciwko zorganizowanemu legalizowaniu takich dochodów zapoczątkowały jednak dopiero zalecenia Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Bankowego (Basle Committee on Banking Supervision) z 12 XII 1988 r.,

¹ Zob. *Measures against the transfer and the safekeeping of funds of criminal origin*, Recommendation No 80/10 adapted by the Committee of Ministers of Council of Europe on 27 June 1980 and Explanatory Memorandum, Strasbourg 1981.

których przestrzeganie powinno ustrzec banki przed wykorzystywaniem ich do "prania" dochodów². Zasady te wytyczyły kierunki walki z legalizacją pieniędzy w bankach, wskazując na potrzebę ustanawiania przepisów karno-materialnych oraz konieczność instytucjonalnej współpracy międzynarodowej w zakresie zabezpieczenia banków i przeciwdziałania "praniu pieniędzy" poprzez systemy finansowe poszczególnych państw.

W ślad za deklaracją bazylejską w lipcu 1989 r. przywódcy najbardziej uprzemysłowionych krajów powołali w Paryżu Grupę Specjalną ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (Financial Action Task Force - FATF). Do członków-założycieli grupy interwencyjnej dołączyły wkrótce inne państwa (członkowie EFTA i OECD) oraz Interpol i Komisja Współpracy Celnej (The Custom Cooperation Council). Prace grupy zaowocowały sformułowaniem 40 zaleceń prawnych, instytucjonalnych i finansowych³ skierowanych do odpowiednich władz państwowych i poszczególnych banków. Zalecenia te stanowią katalog praktycznych działań, które powinny być podjęte przez państwo w celu wyeliminowania tego negatywnego zjawiska. Szczególne znaczenie mają zalecenia nr 4 - 29, z których pierwsze pięć (4 - 8) wskazują na konieczność kryminalizacji procederu "prania pieniędzy" na gruncie prawa karnego, a pozostałe określają precyzyjnie rolę banków w walce z anonimowością środków pieniężnych oraz zadania państwowych organów odpowiedzialnych za funkcjonowanie systemu finansowego.

W wyniku dalszych prac ekspertów (pracowników Rady Europy, ONZ i Interpolu) na bazie pierwszej grupy zaleceń powstała konwencja z 8 VII 1990 r. w sprawie "prania dochodów" pochodzących z przestępstwa, ich ujawniania, zajmowania i konfiskaty. W dokumencie tym, definiując przestępstwo "prania pieniędzy" stwierdzono, iż jest to "konwersja lub transfer mienia ze świadomością, iż stanowi ono [...] korzyść ekonomiczną pochodzącą z przestępstwa, w celu zatajenia lub ukrycia nielegalnego źródła tego mienia lub też udzielenie pomocy jakiegokolwiek osobie, która jest zaangażowana w popełnienie takiego czynu, aby mogła ona uniknąć prawnych konsekwencji swoich działań". Wskazano też metody i środki przeciwdziałania braków w prawie krajowym państw ratyfikujących tę konwencję⁴.

Na drugiej grupie zaleceń FATF oparta została dyrektywa specjalna Rady Ministrów EWG z 10 VI 1991 r. w sprawie ochrony systemu finansowego przed wykorzystywaniem go do celów "prania pieniędzy"⁵. Wskazano w niej, że zwalczaniem tego zjawiska powinny się zajmować organy wymiaru sprawiedliwości - policja, prokuratura, sądy oraz urzędy kontroli skarbowej, a więc

² Zasady te wskazują, że: udział w zacieraniu źródła pochodzenia pieniędzy powinien być uznawany za przestępstwo, tajemnica bankowa nie może być przeszkodą w zwalczaniu legalizacji dochodów, skuteczne zwalczanie legalizacji wymaga współpracy międzynarodowej; zob. *Prevention of criminal use of the banking system for the purpose of money laundering - Statement of principles*, Basle Committee of Banking Supervision, December 1988.

³ W ramach podziału prac USA nadzorują stosowanie zaleceń prawnych, Belgia - finansowych, natomiast Wielka Brytania specjalizuje się w tropieniu najnowszych technik legalizacji; zob. *Financial Action Task Force on money laundering*, Paris, February 7th 1990.

⁴ Zob. *Convention on laundering, search, seizure and confiscation of the proceeds from crime*, Council of Europe, Strasbourg, November 8th 1990.

⁵ *Council directive on prevention of the financial system for the purpose of money laundering*, OJNr L 166/28/06/1991.

te instytucje, które zajmują się ściganiem i karaniem przestępstw przynoszących nielegalne dochody. Banki są natomiast odpowiedzialne za stworzenie dogodnych warunków do walki z przestępczością finansową poprzez gromadzenie i przechowywanie informacji mogących przyczynić się do ujawnienia lub przerwania przestępczego procederu i przekazywanie ich organom państwowym uprawnionym do ścigania i karania.

III. Drugi obieg gospodarczy, czyli nierejestrowana działalność gospodarcza przebiegająca poza kontrolą i regulacją państwa, a tym samym nie objęta opodatkowaniem, występuje we wszystkich systemach społeczno-ekonomicznych⁶ - różne są tylko podłoża i podmioty uczestniczące w gospodarce nieformalnej. Specyficzne formy drugiego obiegu towarzyszyły zatem również polskiej gospodarce centralnie sterowanej, przynosząc nielegalne dochody zarówno organizatorom, jak i uczestnikom działalności ekonomicznej nie mieszczącej się w systemie. Były to jednak na ogół dochody pochodzące z nierejestrowanych warsztatów rzemieślniczych, tzw. "fuch" wykonywanych przez pracowników przedsiębiorstw państwowych, czy z indywidualnej wymiany z zagranicą.

Nielegalne pieniądze pochodzące z gospodarki podziemnej i patologii gospodarczej "czyszczono" zatem także w minionym systemie, z tym tylko, że w warunkach socjalistycznych inne były sposoby legalizowania tych dochodów z uwagi na monopol państwa w gospodarce oraz bariery prawne i reglamentację działalności gospodarczej. Legalizacja następowała najczęściej w sferze konsumpcji (potrzebom konsumpcyjnym podporządkowane były również niektóre zorganizowane ogniwa drugiego obiegu gospodarczego), rzadziej natomiast w formie mieszania dochodów nielegalnych z legalnymi oraz poprzez inwestowanie nielegalnych pieniędzy w legalny obrót gospodarczy. Sposobami konsumpcyjnej legalizacji były najczęściej zakupy drogich i luksusowych dóbr (samochodów, nieruchomości, wycieczek zagranicznych) zarówno przez posiadającego (uzyskującego) nielegalne pieniądze, jak i członków jego rodziny. Inną metodą legalizacji było lokowanie w waluty obce, złoto, biżuterię, dzieła sztuki (ze względu na tezauryzację) lub niewielkie inwestycje rozwojowe, a także firmowanie nowo uruchamianej działalności gospodarczej przez podstawione osoby (krewnych, znajomych, przyjaciół)⁷.

Rozpoczęcie procesu transformacji gospodarki polskiej nie pozostało bez wpływu zarówno na aktywność w drugim obiegu gospodarczym (tzw. "szarej strefie"), jak i na zjawisko legalizacji dochodów. Początkowy okres przechodzenia do gospodarki rynkowej (1989 - 1990) sprzyjał legalizacji dochodów pochodzących z lat wcześniejszych, a także powstających na bieżąco nielegalnych dochodów krajowych i kapitałów zagranicznych pochodzących z przestępstwa. Odformalizowanie procedury postępowania przy podejmo-

⁶ Szerzej na ten temat zob. Z. Schultz, *Sektor nieformalny w gospodarce*, Kontrola Państwowa 1991, nr 5, s. 30 i n.; J. Kręglewski, *Druga gospodarka 0 analiza teoretyczna*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1990, z. 2, s. 229 i n.; W. Grzegorzczak, *Gospodarka ukryta w Polsce i jej znaczenie*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1990, z. 1, s. 197 i n.

⁷ Zob. R. Zakrzewski, W. Jasiński, *Nielegalne dochody w okresie transformacji systemowej*, Kontrola Państwowa 1993, nr 4, s. 85 i n.

waniu działalności gospodarczej, a zwłaszcza jej dopuszczenie - z nielicznymi wyjątkami - tylko na podstawie wpisu do ewidencji (a i to nie zawsze), umożliwiły legalizowanie dochodów poprzez ich inwestowanie w legalnie tworzone firmy czy zakłady usługowe. Wystarczało środki z nieujawnionych źródeł przepuścić przez kantory wymiany walut i ulokować na rachunkach dewizowych (konta "A"), a następnie wytransferować je za granicę i ulokować w legalnej działalności handlowej.

Konsekwencją liberalizacji przepisów stała się zatem eksplozja aktywności gospodarczej, masowe pojawianie się nowych podmiotów gospodarczych o różnych powiązaniach kapitałowych, w tym także z udziałem zagranicznym, przy których nie można wykluczyć wymieszania kapitałów legalnych z nielegalnymi. Przy rejestracji nowych podmiotów krajowych nie sprawdzano pochodzenia inwestowanego kapitału, a przy w przypadku spółek z udziałem kapitału zagranicznego i spółek zagranicznych - nie ustalano wiarygodności obcych kontrahentów⁸. Dlatego też nie można wykluczyć, że wiele powstałych wówczas spółek joint-ventures w istocie opartych było na kapitale wytransferowanym uprzednio z Polski, a więc posiadało charakter pseudozagraniczny. Niezależnie od tych działań legalizacyjnych, trzeba również liczyć się z możliwością istnienia "spółek papierowych", tj. zakładanych i rejestrowanych tylko w celu zalegalizowania kapitałów spekulacyjnych⁹, a następnie - w okresie "wakacji podatkowych" - transferowanie pieniędzy jako zysków, mimo niepodjęcia faktycznej działalności.

Drugi obieg gospodarczy, jak też legalizacja dochodów, stanowi przejaw patologii gospodarki rynkowej, odbijając się najdotkliwiej na dochodach budżetu państwa. Okres przejściowy wpływa przy tym na przekształcenia w sferze drugiego obiegu gospodarczego, który przybierając wciąż nowe formy, rozwija się i przynosi nielegalne (ukrywane) dochody. W firmach państwowych szczególną okazję dla takiego typu przedsięwzięć stwarza proces prywatyzacji, w ramach którego zaniżana bywa wartość przedsiębiorstwa przed sprzedażą, co ułatwia odkupywanie majątku zakładu pracy przez osoby prywatne. Niezależnie od tego mogą pojawiać się również próby: wynagradzania pracowników innymi kanałami niż fundusz płac¹⁰, uzyskiwanie ulg podatkowych na nie realizowane później inwestycje w zakresie ochrony środowiska lub tworzenie nowych miejsc pracy, obniżanie zysku poprzez zawyżanie funduszy rezerwowych, tworzenie w otoczeniu przedsiębiorstwa prywatnych "spółek satelickich" i przepompowywanie do nich zysków, przeznaczanie zysków na dofinansowanie dochodów załogi na wykup prywatyzowanych przedsiębiorstw, niekorzystne leasingowanie majątku dla "spółek satelickich", wyłudzenie nienależnych zwrotów podatku od towarów i usług oraz stosowanie niewłaściwych stawek tego podatku.

W rezultacie zmian systemowych rodzi się zupełnie nowy, nieoficjalny rynek związany z obrotem kapitałowym, który jest szczególnie patogeny

⁸ Nie czyniono tego mimo funkcjonowania w początkowym okresie przemian Agencji ds. Inwestycji Zagranicznych.

⁹ Zob. R. Zakrzewski, *Zmiany w systemie ekonomiczno-gospodarczym i prawodawstwie finansowym a przepięczność gospodarza*, Zeszyty Naukowe WPP ASW 1989, nr 3 - 4, s. 592, Szczytino.

¹⁰ Zob. M. Bednarski, *Drugi obieg gospodarczy a transformacja*, Życie Gospodarcze 1992, nr 22, s. 12.

i sprzyja zamianie pieniędzy nielegalnych w "najzupełniej legalne". Dodatkowo, w wyniku słabości funkcjonowania poszczególnych ogniw systemu finansowego, zagrożenia w tym względzie mogą być potęgowane napływem kapitałów zagranicznych, wśród których nie można wykluczyć pieniędzy pochodzących z nielegalnych źródeł. Tym bardziej, że intensyfikacja działań w zakresie zwalczania zjawiska "prania pieniędzy" w obrocie międzynarodowym zbiegła się w czasie z polskimi przemianami gospodarczymi, stwarzającymi dogodne warunki dla aktywności i przedsiębiorczości podmiotów zagranicznych.

IV. Prawne i instytucjonalne rozwiązania okresu przejściowego, nie będąc obudowane infrastrukturą ochrony mechanizmów rynkowych, sprzyjały "praniu pieniędzy" w polskim systemie finansowym. W budowanym obecnie modelu gospodarki rynkowej niezbędne staje się więc - wzorem państw zachodnich - zarówno stworzenie regulacji prawnofinansowych służących przeciwdziałaniu temu zjawisku, jak i jego penalizacja na gruncie prawa karnego. Jest to zadanie tym pilniejsze, że obliuguje do tego Układ o Stowarzyszeniu między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi¹¹.

Pierwszym krokiem w kierunku ochrony polskiego systemu finansowego przed nielegalnymi pieniędzmi i ich legalizacją poprzez obrót gospodarczy, a zwłaszcza ukrywaniem tych pieniędzy przed opodatkowaniem, było przywrócenie represyjnego opodatkowania dochodów z nie ujawnionych źródeł przychodów¹². Wysokość tych przychodów ustala się w oparciu o poniesione w roku podatkowym wydatki i wartość zgromadzonych zasobów finansowych, które nie mają pokrycia w opodatkowanych bądź wolnych od opodatkowania źródłach przychodów i posiadanych wcześniej zasobach majątkowych. W szczególności zatem obowiązek zapłacenia podatku (75%) może zostać nałożony na osoby ponoszące znaczne wydatki (nabywanie luksusowych samochodów, nieruchomości itp.) i nie mogące w sposób niewątpliwy udowodnić, że wydatkowane pieniądze pochodzą z legalnych przychodów. Warunkiem skuteczności tego przepisu jest jednak wykrycie przez urząd skarbowy tych dochodów i wykazanie nadmiernych, nie odzwierciedlonych w ujawnionych dochodach wydatków.

Kolejnym instrumentem przeciwdziałania "praniu pieniędzy" w polskim systemie finansowym jest zarządzenie Prezesa NBP nr 16/92 z 1 X 1992 r. w sprawie zasad postępowania banków w razie ujawnienia okoliczności wskazujących na lokowanie środków pieniężnych lub innych wartości majątkowych pochodzących lub mających związek z przestępstwem oraz przy dokonywaniu wpłat gotówkowych przekraczających określoną kwotę¹³. Uregulowanie to konkretyzowało zapisy ustawowe zawarte w nowelizacji usta-

¹¹ Ustawa z 4 VII 1992 r. o ratyfikacji Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, Dz.U. 1992, nr 60, poz. 320.

¹² Zob. art. 10 ust. 1 pkt 9, art. 20 ust. 1 i 3 oraz art. 30 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 pkt 2 ustawy z 26 VII 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych; tekst jednolity Dz.U. 1993, nr 90, poz. 416.

¹³ Dz.Urz. NBP nr 9, poz. 20.

wy - prawo bankowe z 14 II 1992 r.¹⁴, włączając tym samym polski system bankowy do międzynarodowej ofensywy w zwalczaniu procederu "prania brudnych pieniędzy".

Główną ideą zarządzenia było objęcie kontrolą momentu wprowadzania nielegalnych środków do obiegu finansowego poprzez zainteresowanie banków transakcjami przekraczającymi 200 mln zł lub ich równowartość w walutach obcych (§ 3). Niezależną intencją legislatora było ograniczenie nieświadomego współuczestnictwa banków w zakazanych operacjach poprzez wyjaśnienie określeń mających wpływ na legalność transakcji ("pranie pieniędzy", "operacje bankowe", "dowód księgowy" - § 1) oraz nałożenie na banki licznych obowiązków: identyfikacji tożsamości klienta, prowadzenia rejestrów operacji bankowych, zawiadamiania organów prokuratury o operacjach wątpliwych, stworzenia i realizacji wewnątrzbankowych programów przeciwdziałania procederowi "prania pieniędzy"¹⁵ oraz udostępniania upoważnionym pracownikom NBP wszelkich informacji związanych z ich funkcjonowaniem, a także innych danych gromadzonych w rejestrach operacji bankowych.

Respektowanie przez polski system bankowy postanowień zarządzenia nr 16/92 oznacza jednocześnie wypełnienie zaleceń nr 9 - 29 (rozdział C) FATF. Banki nie są odpowiedzialne za ściganie "prania pieniędzy", lecz za takie monitorowanie transakcji finansowych, które mogłoby ułatwić policji, prokuraturze i organom kontroli skarbowej wykonywanie ich zadań. Wejście w życie pierwszej polskiej regulacji dotyczącej "brudnych pieniędzy" nie oznacza jednak końca prac nad prawnym przeciwdziałaniem legalizacji dochodów pochodzących z przestępstwa - jest to dopiero początek budowy infrastruktury ochraniającej mechanizmy gospodarki rynkowej. Przepis ten, aczkolwiek niedoskonały¹⁶, prezentował oficjalną wolę przeciwdziałania temu procederowi w polskim systemie bankowym i chęć przystąpienia Polski do międzynarodowego programu zwalczania zorganizowanej przestępczości poprzez podcinanie jej podstaw finansowych.

"Praniu pieniędzy" poprzez system finansowy sprzyja szczególnie obrót gotówkowy. Dążąc do ograniczenia nie kontrolowanego przepływu pieniędzy wprowadzone zostały uregulowania dotyczące rozliczania się podmiotów gospodarczych za pomocą banków. Od kwietnia 1993 r. zmieniona ustawa o działalności gospodarczej¹⁷ zobowiązała wszystkie podmioty gospodarcze prowadzące księgi rachunkowe oraz spółki cywilne osób fizycznych do posiadania rachunków bankowych, wymagając jednocześnie od tych podmiotów doko-

¹⁴ Zob. art. 100 ust. 5 pkt 2 i 3 ustawy z 31 I 1989 r. - prawo bankowe; tekst jednolity Dz.U. 1992, nr 72, poz. 359. Nowelizacja dokonana została ustawą z 14 II 1992 o zmianie ustawy - prawo bankowe i niektórych innych ustaw; Dz.U. 1992, nr 20, poz. 78.

¹⁵ Szerzej na temat wewnątrzbankowych programów przeciwdziałania "praniu pieniędzy" zob. R. Zakrzewski, W. Jasiński, *Wewnątrzbankowe programy przeciwdziałania praniu brudnych pieniędzy*, Prawo Bankowe 1994, nr 2, s. 92 i n.; R. Zakrzewski, W. Jasiński, *Jak w bankach polskich przeciwdziałać "praniu pieniędzy"*, Kontrola Państwowa 1994, nr 4, s. 114 i n.

¹⁶ Szerzej na temat niedoskonałości tego przepisu zob. R. Zakrzewski, W. Jasiński, *Instrumenty przeciwdziałania praniu brudnych pieniędzy w polskim systemie finansowania i ich ocena*, w: *Proceder prania brudnych pieniędzy. Studia i materiały*, pod red. E. Pływaczewskiego, Toruń 1993, s. 49 i n.

¹⁷ Chodzi tu o zmiany dokonane ustawą z 6 III 1993 r. o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania oraz niektórych innych ustaw; Dz.U. 1993, nr 28, poz. 127.

nywania rozliczeń wszystkich transakcji o wartości powyżej 3000 ECU (wg kursów z ostatniego dnia miesiąca poprzedzającego transakcję) za pośrednictwem banków. Od początku 1994 r. *wymóg* ten rozszerzono dodatkowo na sytuacje, gdy wartość jednostkowej transakcji przekracza 1000 ECU, a wartość należności i zobowiązań powstałych w miesiącu poprzednim - 10 000 ECU¹⁸. Ponadto dla podmiotów gospodarczych wprowadzony został obowiązek wskazania, który z rachunków posiadanych w różnych bankach jest rachunkiem podstawowym firmy oraz powiadamiania urzędu skarbowego i wszystkich banków, w których podmiot otworzył rachunki, o wszystkich posiadanych rachunkach. Banki, w których firma otworzyła rachunek pomocniczy, obowiązane są natomiast powiadomić o tym fakcie bank, w którym posiada ona rachunek podstawowy¹⁹. Wszystkie powyższe obowiązki od 1 stycznia 1994 r. dotyczą również podmiotów, które zgodnie z odrębnymi przepisami obowiązane są do prowadzenia podatkowej księgi przychodów i rozchodów.

Za niewykonywanie obowiązków wymaganych przez nowe uregulowania przewidziane zostały sankcje finansowe, które dotyczą osób odpowiedzialnych (członków zarządu osoby prawnej, właścicieli lub współników spółki cywilnej, prokurentów, osób uprawnionych do działania w imieniu właściciela lub współników). Grzywny te wynoszą od 100 mln do 1 mld zł w przypadku braku konta i przeprowadzania rozliczeń gotówkowych oraz od 25 do 250 mln w przypadku zaniechania powiadomienia lub opóźnienia powiadomienia wymaganego przez ustawę²⁰.

V. Do skutecznego zwalczania procederu "prania pieniędzy" nie wystarczy ani poprawa polskiego systemu finansowego, ani też bieżące jego uszczelnianie poprzez likwidowanie ułomności w prawie finansowym. W ślad za działaniami podjętymi w systemie prawa finansowego konieczne stały się przedsięwzięcia legislacyjne zmierzające do penalizacji tego zjawiska oraz działania organizacyjne w kierunku budowy płaszczyzn współdziałania banków i innych instytucji finansowych z organami i odpowiedzialnymi za zwalczanie "prania pieniędzy". Ponad dwuletnia praktyka działań prewencyjnych w zakresie identyfikacji działań związanych z "praniem pieniędzy" wskazuje bowiem na znikomą efektywność wykorzystywania przez organy ścigania informacji przetwarzanych i gromadzonych przez banki. Główną przyczyną takiego stanu rzeczy był brak stosownych rozwiązań prawnokarnych. Do karania za "pranie pieniędzy" wykorzystywane mogły być jedynie przepisy obowiązujące, tj. art. 215 § 1 i 2 k.k. (paserstwo i paserstwo kwalifikowane), art. 216 k.k. (paserstwo nieumyślne), art. 252 k.k. (poplecznictwo) oraz art. 276 k.k. (udział w związku przestępczym). Strona przedmiotowa każdego z tych przepisów obejmuje pewne elementy procederu "prania brudnych pieniędzy", równocześnie jednak żaden z nich nie przystaje w pełni do potrzeb wymiaru sprawiedliwości²¹.

¹⁸ Zob. art. 3 ust. 3 pkt 1 ustawy o działalności gospodarczej.

¹⁹ Zob. art. 3 ust. 3 pkt 2 i 3 oraz art. 3 ust. 3a i 3b.

²⁰ Sankcje te zostały wprowadzone nowymi art. 25e-g ustawy o działalności gospodarczej.

²¹ Szerzej na ten temat zob. O. Górniok, *Podstawy karania za tzw. pranie pieniędzy w obowiązujących i projektowanych przepisach polskiego prawa karnego*, w: *Proceder prania...*, s. 37 i n.

Następstwem braku odpowiedniej kryminalizacji "prania pieniędzy" na gruncie polskiego prawa była nieskuteczność organów ścigania w ujawnianiu i zwalczaniu przestępczości przynoszącej nielegalne dochody oraz kontrowersje pojawiające się wokół regulacji szeroko pojmowanego prawa finansowego (zarządzenie nr 16/92 Prezesa NBP, przepisy dotyczące obowiązkowych transakcji bezgotówkowych w ustawie o działalności gospodarczej).

Niedoskonałości rozwiązań prawnych i brak odpowiedniej penalizacji "prania pieniędzy" utrudniały stosowanie zarządzenia nr 16/92, a tym samym regulacja ta stała się w pewnym stopniu martwa. Powstał bowiem swoisty "fenomen" prawny: skonstruowano prawnofinansowe określenie przestępstwa, które nim nie było z uwagi na brak unormowań karnych. Było to niekorzystne nie tylko dla organów ścigania, lecz także - a może nawet przede wszystkim - dla banków, które stosując przepisy zarządzenia nr 16/92 narażone były na roszczenia klientów, a w konsekwencji na utratę zaufania.

Próby penalizacji "prania pieniędzy" i dostosowania przepisów karnych podejmowane były już od 1991 r. w kolejnych projektach ustawy o ochronie obrotu gospodarczego²². Ostatecznie jednak ustawa o ochronie obrotu gospodarczego i zmianie niektórych przepisów prawa karnego uchwalona została dopiero 12 X 1994 r.

Ustawa ta, poddając karalności zjawisko "prania pieniędzy", określa odpowiedzialność karną osób, które w celu wprowadzenia do legalnego obrotu środków płatniczych, papierów wartościowych lub wartości dewizowych pochodzących ze zorganizowanej przestępczości (obróć środkami odurzającymi lub psychotropowymi, fałszowanie pieniędzy lub papierów wartościowych, wymuszanie okupu, handel bronią) przyjmują je, przenoszą własność lub posiadanie, przekazują lub wywożą za granicę albo podejmują inne działania, które mogą udaremnić stwierdzenie ich przestępczego pochodzenia, wykrycie albo orzeczenie przepadku (art. 5 § 1 tej ustawy). Odpowiedzialności karnej podlegać będzie również ten, kto wbrew przepisom przyjmuje w gotówce wielkie ilości pieniędzy lub wartości dewizowych albo pieniądze lub wartości dewizowe przyjmuje w okolicznościach wzbudzających uzasadnione podejrzenie ich pochodzenia ze zorganizowanej przestępczości albo świadczy usługi w zatajaniu ich przestępczego pochodzenia lub w zabezpieczaniu przed zajęciem (art. 5 § 2 ustawy). Pierwszy z wymienionych tu czynów ma charakter podstawowego typu przestępstwa i zagrożony jest karą pozbawienia wolności od 6 miesięcy do 5 lat, natomiast drugi to przestępstwo uprzywilejowane, a zagrożenie karą jest niższe (do 3 lat pozbawienia wolności). Prócz tego przewidziany został kwalifikowany typ przestępstwa, który określić można jako "zorganizowane pranie brudnych pieniędzy", bowiem na zastrzeżenie kary (pozbawienie wolności do lat 10) wpływa działanie w porozumieniu z innymi osobami oraz osiąganie znacznych korzyści majątkowych (art. 5 § 3 ustawy). Dodatkowo w art. 5 § 4 przewidziana została

²² Próby te czyniono już od marca 1991 r. Doszło nawet do uchwalenia przez Sejm (3 IV 1993 r.) ustawy o ochronie obrotu gospodarczego, jednak w następstwie rozwiązania Parlamentu droga legislacyjna nie została zakończona - nie rozpatrzono poprawek Senatu.

instytucja zbliżona swoją istotą do instytucji "świadka koronnego". W przypadku "prania brudnych pieniędzy" - niezależnie od typu przestępstwa - dobrowolne udzielenie właściwym organom informacji dotyczących osób uczestniczących w popełnieniu przestępstwa oraz okoliczności jego popełnienia, będzie wyłączało ukaranie, lecz tylko wówczas, gdy zapobiegnie to popełnieniu innego przestępstwa. Natomiast podjęcie przez sprawcę starań zmierzających do ujawnienia tych informacji będzie wpływało na nadzwyczajne złagodzenie kary. Dodatkowo przy skazaniu za przestępstwo "prania brudnych pieniędzy" przedmioty pochodzące z tego przestępstwa będą podlegały przepadkowi, a gdy nie będą one własnością sprawcy - przepadek będzie fakultatywny (art. 5 § 5).

Przyjęty przepis art. 5 ustawy został całkowicie przebudowany w stosunku do propozycji wcześniejszych. Przede wszystkim zmieniono pojęcie "brudnych pieniędzy" jako przedmiotu przestępstwa. Poprzednie wersje definiowały je jako "mienie znacznej wartości pochodzące z czynu zabronionego w działalności gospodarczej będącego przestępstwem lub przestępstwem skarbowym"²³, przez co obejmowały proceder "prania" w sposób niepełny (poza zakresem tego pojęcia pozostawały nielegalne dochody pochodzące z handlu narkotykami lub bronią, terroryzmu, kidnapingu, wymuszania okupu, fałszowania pieniędzy itp.). Aktualnie proponowany typ przestępstwa eksponuje w określeniu przedmiotu czynu tylko cztery źródła nielegalnych dochodów: obrót środkami odurzającymi lub psychotropowymi, fałszowanie pieniędzy lub papierów wartościowych, wymuszanie okupu i handel bronią.

W przyjętym ostatecznie przepisie wyeliminowane zostało zatem znamię "ilościowe": mienie znacznej wartości przekraczającej 200 mln zł. Kontrowersje budzić może jednak jakościowe określenie przedmiotu penalizowanego procederu oraz pozostawienie poza zasięgiem uregulowania innych postaci mienia (np. klejnotów). Wątpliwości budzą także użyte przez ustawodawcę terminy "zorganizowana przestępczość" (art. 5 § 1 i 2) oraz "wielkie ilości pieniędzy lub wartości dewizowych" (art. 5 § 2), bez ich bliższego sprecyzowania. Wobec konkurujących ze sobą kryminologicznych i dogmatycznych koncepcji określenia "przestępstwo zorganizowane", pojawiać się będą prawdopodobnie trudności w rozpoznawaniu tak wskazanego znamienia czynu²⁴, wpływając niekorzystnie na praktyczne stosowanie tego przepisu. Niedookreślenie drugiego z wymienionych pojęć jest o tyle istotne, że w przypadku systemu finansowego, a w szczególności bankowego, przepływ "wielkich ilości pieniędzy lub wartości dewizowych" nie jest rzadkością.

Poza brakiem stosownych definicji, jeszcze większe kontrowersje budzi fakt zawężenia pojęcia "brudnych pieniędzy" jedynie do czterech kategorii działań przestępczych. Mało czytelna jest bowiem zmienność ustawodawcy w podejściu do tej materii: w 1993 r. pieniędzmi "brudnymi" były dochody z przestępczości gospodarczej, obecnie zaś tej kategorii nielegalnych źródeł dochodów w ogóle nie uwzględniono. Pieniądze pochodzące z afer i korupcji

²³ Chodzi tu o art. 9 ustawy uchwalonej 3 IV 1993 r., która nie uzyskała mocy obowiązującej.

²⁴ Zob. O. Górniok, *Przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu i mieniu w Projekcie Kodeksu Karnego*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1994, nr 7 - 8, s. 6.

gospodarczej, oszustw podatkowych, celnych, bankowych i giełdowych zostały zatem "ustawowo wyprane" (uznane za czyste).

Ponadto przyjęta ostatecznie penalizacja "prania pieniędzy" nie została zsynchronizowana z obowiązującym polskim ustawodawstwem - nie towarzyszą jej zmiany w przepisach dotyczących karalności czynów będących źródłem "brudnych pieniędzy" (w szczególności dotyczy to przestępstw narkotykowych i handlu bronią).

VI. Generalnie pozytywnym wydaje się sam fakt uchwalenia pierwszego polskiego rozwiązania penalizującego "pranie pieniędzy". Przepis karny umożliwi bowiem rekonstrukcję lub tworzenie nowych przepisów szeroko pojmowanego prawa finansowego, umożliwiających przeciwdziałanie temu procederowi w systemie finansowym. W związku z tym konieczne stanie się ustalenie i wyeliminowanie niedostrzeganych niekiedy i niedoskonałych uregulowań prawnych bądź organizacyjnych całego polskiego systemu finansowego. Tym bardziej, że w sytuacji nienadążania za przemianami gospodarczymi powstawać mogły luki, które mogą zachęcać przestępców do lokowania "nielegalnych pieniędzy" w systemie finansowym, ich transformacji i legalizowania.

Dla przeciwdziałania "praniu pieniędzy" istotne znaczenie mogą mieć uregulowania prawa bankowego dotyczące powstawania banków zagranicznych²⁵. Procedura przyjęta w polskim prawie nie daje możliwości pełnego sprawdzenia kontrahenta, a zatem zdarzać się może, że o zezwolenia na prowadzenie działalności ubiegać się będą banki, przez które przechodzą "brudne pieniądze"²⁶. Niedomagania sfery prawnej dotyczącej dopuszczania banków zagranicznych do działalności w Polsce są jeszcze głębsze. Okazuje się bowiem, że powstały w kraju banki zagraniczne poprzez zakupienie udziałów lub akcji podmiotów krajowych²⁷.

"Pranie pieniędzy" w bankach może ponadto odbywać się poprzez wykorzystanie instytucji kredytu. Najbardziej wyrafinowanym sposobem "prania" jest bowiem zaciągnięcie kredytu, którego zabezpieczeniem jest z reguły gwarancja innego banku. Kredyt zostaje spłacony, a kredytobiorca, po rozliczeniu się z bankiem poręczającym, ma legalne pieniądze, którymi może operować na całym świecie. Znany jest też w Polsce przypadek "czyszczenia pieniędzy" metodą kredytową z udziałem polskiego podmiotu gospodarczego, w którym kredytu udzielał bank niemiecki, a w Polsce utworzony został fikcyjny bank potwierdzający zabezpieczenie spłaty weksli trasatowych stanowiących zabezpieczenie kredytów zaciąganych w banku niemieckim ("pralni")²⁸. Mechanizmy takie nasuwają wątpliwości i obawy co do uregu-

²⁵ Zob. rozdział 5 ustawy - prawo bankowe; Dz.U. 1992, nr 72, poz. 359, w szczególności art. 86.

²⁶ Autorzy mają tu na myśli doświadczenia z 1991 r., kiedy o zezwolenie na działalność w Polsce starał się Międzynarodowy Bank Kredytowo-Handlowy (BCCI), wobec którego w USA prowadzone było dochodzenie w sprawie "prania pieniędzy".

²⁷ Np. w 1991 r. dwaj najwięksi akcjonariusze Invest Banku, tj. Korporacja "Drewbud" i Agencja "Drewbud", po miesięcznej działalności banku, sprzedały swoje udziały szwajcarskiemu bankowi Banque SCS Alliance CA, przez co powstał w Polsce kolejny bank zagraniczny, w którym bank szwajcarski posiada największy pakiet akcji.

²⁸ Szerzej na ten temat zob. H. KołECKI, R. JęCZ, *Pierwszy ujawniony w Polsce przypadek domniemanego uśiłowania "prania brudnych pieniędzy"*, w: *Proceder prania...*, s. 69 i n.

lowań prawnych związanych z gwarancjami bankowymi. Niedostateczne wydają się bowiem przepisy dotyczące potwierdzeń wiarygodności instytucji i wystawianych przez nie zabezpieczeń. Tym bardziej, że coraz częściej pojawiają się oferty kredytowe na relatywnie bardzo korzystnych warunkach, np. bez wymaganych gwarancji bankowych lub bez poręczeń majątkowych.

Wskazać też należy, że obowiązujące prawo bankowe stworzyło możliwość prowadzenia niektórych czynności bankowych przez spółki prawa handlowego²⁹. Spółki te mogą m.in. prowadzić działalność kredytową, a ponieważ ich koszty są niższe od kosztów bankowych, udzielane przez nie kredyty są na ogół tańsze. "Parabanki" nie warunkują też z reguły udostępnianych kredytów udziałem środków własnych w planowanych przedsięwzięciach, a pod względem zabezpieczeń kredytu są mniej wymagające niż banki. Atrakcyjność oferowanych przez "parabanki" kredytów może zatem powodować ich wykorzystywanie w kredytowej metodzie "prania pieniędzy", a niezależnie od tego zagrożone są tymi samymi mechanizmami służącymi "praniu", jakie wystąpić mogą w bankach.

Zagrożeń tych nie uwzględniła ani ustawa - prawo bankowe, ani też wydane na jej podstawie zarządzenie nr 16/92. Jest to tym dziwniejsze, że - w myśl postanowień ustawy - to właśnie Prezes NBP wykonuje nadzór nad realizacją czynności bankowych "parabanków"³⁰, a nie zostało to uwzględnione w przepisach dotyczących identyfikacji operacji bankowych współdziałania banków z organami wymiaru sprawiedliwości - czyli zarządzeniu nr 16/92 Prezesa NBP. Przeoczenie to powoduje ewidentną nieszczelność, która może być w prosty sposób wykorzystana przez podmioty zainteresowane "praniem brudnych pieniędzy". W przypadku "parabanków" nie ma bowiem podstaw współpracy z organami wymiaru sprawiedliwości, chyba żeby uznać za podstawę § 2 art. 5 ustawy o ochronie obrotu gospodarczego poddającego penalizacji pomocnictwo w "praniu pieniędzy".

Do "prania" dochodów nadawać się mogą nie tylko banki i "parabanki", ale również inne podmioty dokonujące dużych operacji gotówkowych, np. firmy maklerskie, kantory wymiany walut. W celu przeciwdziałania "praniu pieniędzy" przez biura maklerskie i maklerów należałoby zatem, wzorem banków, zalecić im dokonywanie identyfikacji klientów, prowadzenie rejestru transakcji i współpracę polegającą na informowaniu organów prokuratury lub kontroli skarbowej o transakcjach wątpliwych lub podejrzanych.

Ochrona polskiego systemu finansowego przed procederem "prania pieniędzy" wymaga również uporządkowania przepisów dotyczących: kont dewizowych, kantorów wymiany walut³¹, wywozu walut obcych za granicę, transferu zysku przez spółki joint ventures. W tym przypadku autorom nie chodzi bynajmniej o likwidację dogodnych warunków wymiany kapitałowej z zagranicą, lecz o stworzenie mechanizmów "dopilnowujących" w postaci dokumentowania wszelkich transakcji zawieranych w naszym kraju. Zbyt

²⁹ Warunkiem takiej działalności jest zezwolenie Prezesa NBP wydane w porozumieniu z Ministrem Finansów.

³⁰ Zob. art. 11 pkt 3 prawa bankowego.

³¹ W przypadku kantorów wymiany walut i kont dewizowych możliwe byłoby - zdaniem autorów - zastosowanie uproszczonych procedur identyfikacyjnych obejmujących znaczne operacje wymiany walut lub znaczne wpływy zagranicznych środków na konta dewizowe.

liberalne przepisy mogą bowiem niekiedy stanowić "furtki" dogodne dla przestępców finansowych. Nie jest trudno natomiast zauważyć, że najlepszym momentem do wykrycia operacji "prania pieniędzy" jest moment wprowadzenia nielegalnych środków do systemu finansowego.

Niezależnie od porządkowania stanu prawnego i objęcia wszelkich operacji finansowych dokumentowaniem, istotne wydaje się również dalsze eliminowanie obrotu gotówkowego, który umożliwiając pomijanie banków w dokonywanych transakcjach, pozwala nie pozostawiać po nich żadnych śladów w dokumentach, a tym samym sprzyja "praniu brudnych pieniędzy".

VII. Ustawa o ochronie obrotu gospodarczego, aczkolwiek nie pozbawiona pewnych wad, może wpłynąć w istotny sposób na ograniczenie nielegalnych dochodów i zjawisk służących ich ukrywaniu, a także na ograniczenie ich legalizacji. Wynikać to może nie tylko z objęcia karalnością zjawiska legalizacji ("prania") pieniędzy, lecz także z objęcia penalizacją oszustw kapitałowych (legalizacja przez kredyty przy wykorzystaniu fałszywych gwarancji), oszustw ubezpieczeniowych (legalizacja poprzez wyłudzenie odszkodowań), niedopełnienia obowiązków i nadużycia zaufania (wspomniane wcześniej transfery zysków do spółek satelickich lub umowy niekorzystne dla przedsiębiorstw), działań na szkodę wierzycieli (taktyczne lub oszukańcze bankructwa), nierzetelnego prowadzenia dokumentacji gospodarczej (ukrywanie dochodów przed opodatkowaniem); równie skuteczne powinno okazać się wprowadzenie kwalifikowanych typów przestępstw dewizowych i celnych (transfery nielegalnych pieniędzy, przemyt towarów za nielegalne pieniądze itp.). Wymienione wyżej nowe przepisy karne³² powinny przy tym - po ich praktycznej weryfikacji - zostać jak najprędzej wprowadzone do kodeksu karnego.

Uchwalenie ustawy i przepisu penalizującego "pranie pieniędzy" jest istotne również dlatego, że stwarza podstawy do budowy właściwego modelu współpracy sektora bankowego i innych instytucji finansowych z organami ścigania i wymiaru sprawiedliwości. Zgodnie z zaleceniem nr 30 FATF zachodzi bowiem potrzeba utworzenia wyodrębnionego, specjalistycznego organu, którego kadre stanowiliby prokuratorzy, przedstawiciele urzędów kontroli skarbowej, służb celnych i funkcjonariusze policji. Komórka ta zajmowałaby się całością spraw związanych z wykrywaniem działań polegających na legalizowaniu dochodów w systemie finansowym, ale funkcjonowałaby poza nim. Do jej zadań należałoby gromadzenie informacji przekazywanych przez instytucje finansowe (biura maklerskie, kantory wymiany walut, "parabanki" itp.) i banki; analiza i przetwarzanie tych informacji oraz ich wykorzystywanie; opracowywanie programów przeciwdziałania "praniu pieniędzy"; szkolenie pracowników instytucji finansowych i funkcjonariuszy organów ścigania; doradztwo w zakresie zwalczania procederu "prania pieniędzy" oraz koordynacja działań różnych służb zainteresowanych likwidacją tego zjawiska.

³² Szerzej na temat pozostałych przepisów karnych zawartych w ustawie o ochronie obrotu gospodarczego i zmianie niektórych przepisów prawa karnego, zob. m.in.: R. Zakrzewski, W. Jasiński, *Ochrona obrotu gospodarczego w okresie przejściowym - nowe przepisy karne*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1994, nr 11, s. 3.

Zasadą współpracy poprzez specjalistyczną komórkę byłoby dwustronne przekazywanie informacji z zachowaniem całkowitej dyskrecji, zapewniającej poufność działań wyodrębnionej komórki, organów ścigania oraz banków³³. Stworzenie właściwego modelu współpracy leży zatem w interesie wszystkich partnerów. Dlatego też, w ślad za penalizacją "prania pieniędzy", konieczne są odpowiednie inicjatywy Prezesa NBP, Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Sprawiedliwości, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Prezesa GUC³⁴.

LEGAL AND ORGANISATIONAL ASPECTS OF PREVENTING "MONEY LAUNDERING"

S u m m a r y

Legal and institutional solutions currently binding in the Polish financial system in the current transition period facilitate the procedure of money laundering. Consequently, the model of market economy which has recently developed in Poland requires legal and financial regulations as well as penal regulations with regard to "money laundering" for use in the prevention policy against this phenomenon. The paper discusses the most significant legal and organisational projects implemented to prevent 'money laundering', and provisions of Article 5 of the bill of 12 October 1994 about the relevant penal law regulations.

³³ Szerzej na ten temat zob. R. Zakrzewski, W. Jasiński, *Penalizacja prania pieniędzy. Kto ma się tym zająć?*, Życie Gospodarcze 1994, nr 42, s. 72.

³⁴ W przypadku włączenia do przeciwdziałania "praniu pieniędzy" instytucji giełdowych należałoby uwzględnić także Prezesa Giełdy.

ZARZĄDZANIE I MARKETING

- NA WYDZIALE PRAWA I ADMINISTRACJI UAM -

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu informuje, iż prowadzi na Wydziale Prawa i Administracji kierunek 5-letnich stacjonarnych studiów w zakresie zarządzania i marketingu.

Studia te przeznaczone są dla kandydatów, którzy chcą zostać profesjonalnymi menedżerami w przedsiębiorstwach działających w warunkach cenowego mechanizmu rynkowego i konkurencji, wolności działania i swobody wyboru oraz dynamicznie zmieniającego się otoczenia zarówno w kraju, jak i w skali globalnej.

Program studiów zbliżony jest do programów realizowanych w zachodnich szkołach biznesu. Głównymi specjalnościami kierunku studiów są finanse, marketing, prawo handlowe oraz zarządzanie. Program obejmuje także 5-letnią intensywną naukę języka angielskiego w dziedzinie biznesu. Począwszy od III roku studiów przewiduje się prowadzenie zajęć w języku angielskim przez profesorów wyższych uczelni menedżerskich z zagranicy oraz studia zagraniczne dla wybijających się studentów.

Egzaminy wstępne:

- 1) ustny: geografia lub matematyka (do wyboru),
- 2) ustny i pisemny: język angielski.

Od roku akademickiego 1995/1996 w ramach kierunku Zarządzanie i Marketing **uruchamia się dwuletnie wieczorowe studia uzupełniające magisterskie** dla absolwentów wyższych szkół zawodowych, którzy uzyskali stopień licencjata. Studia te będą odpłatne. Przyjęcie na powyższe studia będzie następowało na podstawie wyniku rozmowy kwalifikacyjnej.

Kandydaci na studia zarządzania i marketingu winni charakteryzować się wysokim poziomem intelektualnym, kreatywnością i wyobraźnią, dojrzałością emocjonalną, inicjatywą, samodyscypliną, zdolnościami współpracy z innymi i zdolnościami kierowniczymi, umiejętnościami analitycznymi oraz wysokimi umiejętnościami komunikacji ustnej i pisemnej.

Informacji udziela:

Dziekanat
Zarządzania i Marketingu
Uniwersytet im. A. Mickiewicza
ul. Św. Marcin 90
61-809 Poznań
pok. 119, tel. 536-251, wewn. 293