



Minister Finansów i Gospodarki

Warszawa, 9 stycznia 2026 roku

Sprawa: Interpelacja nr 13999
Znak sprawy: IF9.054.10.2025
Kontakt: Kancelaria MF
tel.: +48 22 694 55 55
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na interpelację nr 13999 uprzejmie przedstawiam poniższe stanowisko. Interpelacja dotyczy stosowania wobec przedsiębiorców przepisów ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (dalej u.o.p.p.p.f.t.).

W interpelacji przedstawiono następujące pytania:

1. *Jakie działania podejmuje Generalny Inspektor Informacji Finansowej, aby realizując zadania określone w ustawie o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, zapewnić jednocześnie poszanowanie konstytucyjnej zasady wolności działalności gospodarczej oraz zasady proporcjonalności ingerencji w prawa przedsiębiorców?*

Odpowiedź. Zauważyć należy, że przepisy u.o.p.p.p.f.t. stanowią implementację prawa europejskiego i standardów międzynarodowych. Wymienione normy prawne były tworzone z uwzględnieniem zasady wolności gospodarczej oraz z uwzględnieniem praw przedsiębiorców. W konsekwencji stwierdzić należy, że jeżeli są prawidłowo stosowane przez instytucje obowiązane to nie powinny skutkować nadmiernymi obciążeniami. Instytucje obowiązane muszą natomiast stosować przepisy ustawy w sposób rzetelny, co oznacza przede wszystkim wprowadzanie procedur odpowiednich do rozmiaru i typu prowadzonej działalności wraz z uwzględnieniem cech klienta instytucji.

Podczas prac nad regulacjami krajowym kierowano się zasadą proporcjonalności oraz unikano wprowadzania regulacji wykraczających poza minimum wynikające z przepisów prawa europejskiego. Obecnie GIIF na bieżąco analizuje potrzeby przedsiębiorców, a przedstawiciele tej jednostki biorą udział w licznych konferencjach i spotkaniach poświęconych działalności gospodarczej.

1.a. Czy w Ministerstwie Finansów oraz w biurze GIIF funkcjonują wewnętrzne wytyczne lub standardy służące równoważeniu celu bezpieczeństwa finansowego państwa z ochroną swobody działalności gospodarczej?

Odpowiedź. Organ administracji publicznej musi działać na podstawie i w granicach prawa tzn. musi działać z uwzględnieniem konstytucyjnej zasady legalizmu. W konsekwencji w tak istotnej kwestii, jak prawa przedsiębiorców oraz swoboda działalności gospodarczej zasady postępowania organu administracji publicznej musi wyznaczać ustawa. Tego rodzaju kwestie nie powinny być regulowane przez dokumenty wewnętrzne organu.

Powyższa zasada ma bezpośrednie przełożenia na działalność GIIF. Przewidziano bowiem ustawowy katalog zadań GIIF, który został zawarty w art. 12 u.o.p.p.p.f.t. W kontekście proporcjonalności działań podstawowe znaczenie ma pkt 1 tego przepisu, który stanowi, że do zadań GIIF należy analizowanie informacji dotyczących wartości majątkowych, co do których Generalny Inspektor powziął podejrzenie, że mają one związek z przestępstwem prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu.

Podkreślić należy, że jest to przepis stawiający wyraźne ustawowe granice działaniom GIIF. Uzależnił je bowiem od powziętego podejrzenia. Przedsiębiorcy nie są zatem automatycznie poddawani dodatkowym trudnościom i obowiązkowi, wynikającym z czynności analitycznych GIIF. Nie stają się również automatycznie podmiotami, wobec których prowadzi się szczególne działania analityczne.

Działania GIIF muszą opierać się na odpowiednim zasobie informacji, który będzie stanowił ich rzetelne i pełne uzasadnienie. Działania te są proporcjonalne, gdyż podlegają ustawowym ograniczeniom, o czym świadczą chociażby ograniczenie obowiązku przechowywania dokumentacji (art. 49 u.o.p.p.p.f.t.) oraz ograniczenie możliwości publikacji przez GIIF informacji dotyczących podmiotu gospodarczego (art. 152 ust. 3 i 4 u.o.p.p.p.f.t.).

1.b. Czy prowadzone są przeglądy skutków regulacji AML z perspektywy obciążeń i ryzyka dla legalnie działających podmiotów gospodarczych?

Odpowiedź. Każda regulacja z zakresu AML przed jej przyjęciem podlega odpowiednim analizom. W związku z powyższym przygotowuje się Ocenę Skutków Regulacji i załącza się ją do projektowanych przepisów. Wyniki analizy zawartej w OSR są publicznie dostępne na stronie Rządowego Centrum Legislacji w zakładce dotyczącej rządowego procesu legislacyjnego, po wpisaniu nazwy odpowiedniego przedłożenia legislacyjnego.

Jednocześnie problemy wynikające ze stosowania regulacji z zakresu AML są na bieżąco monitorowane przez organizacje międzynarodowe. Pozytywnym przykładem w tym zakresie są wytyczne FATF w zakresie włączania finansowego. Wytyczne mają na celu wspieranie krajów oraz sektora prywatnego we wprowadzaniu większej liczby osób do sektora finansowego poprzez proporcjonalne i oparte na ryzyku podejście do zwalczania nielegalnych działań¹.

¹ <https://www.gov.pl/web/finanse/publikacje-fatf>

2. *Jakie mechanizmy ochrony przedsiębiorców przed arbitralnym traktowaniem ze strony organów państwa (w szczególności Generalnego Inspektora Informacji Finansowej oraz prokuratury) uważa Ministerstwo za realnie dostępne w obecnym stanie prawnym?*

Odpowiedź. Dla przedsiębiorcy dostępne są wszystkie mechanizmy przewidziane przez obowiązujące przepisy prawa. Dotyczy to zarówno przepisów *u.o.p.p.p.f.t.*, jak również odpowiednich gwarancji procesowych przewidzianych przez ustawę – *Kodeks postępowania karnego*.

Przedsiębiorcy przysługuje prawo do obrony w ewentualnym postępowaniu karnym. Może również uzyskać status pokrzywdzonego, dochodzić roszczeń oraz chronić informacje objęte tajemnicą przedsiębiorstwa. Zatem zarówno działania GIIF, jak również ewentualne późniejsze działania prokuratury nie są działaniami arbitralnymi.

Tytułem przykładu wskazać można na art. 86 *u.o.p.p.p.f.t.*, który zakłada informowanie przez instytucję obowiązaną o „uzasadnionym” podejrzeniu prania pieniędzy (a zatem nie w każdym przypadku) oraz kolejne przepisy tej jednostki redakcyjnej, które stanowią o ograniczeniach w blokowaniu transakcji. Również prokurator może przedłużyć blokadę tylko na oznaczony czas. Szczegółowa ocena sytuacji przedsiębiorcy w ewentualnym postępowaniu karnym leży poza zakresem właściwości Ministra Finansów i Gospodarki. Jednakże również w tym przypadku będą obowiązywały stosowne gwarancje i możliwości procesowe, w tym prawo do obrony, możliwość zapoznania się ze zgromadzonym materiałem, możliwość podważenia decyzji prokuratora w przewidzianym przez prawo trybie.

2. a. *Czy w ocenie Ministerstwa obecne środki zaskarżenia (w tym zażalenie na postanowienie o wstrzymaniu transakcji lub blokadzie rachunku oraz odwołania w sprawach szczególnych środków ograniczających) zapewniają wystarczający standard ochrony prawnej przedsiębiorców, czy też dostrzegane są w tym obszarze luki wymagające interwencji ustawodawczej?*

Odpowiedź. Wskazane środki zaskarżenia należy obecnie ocenić jako wystarczające. Pozwalają one na skuteczne zablokowanie środków, ale z drugiej strony istnieją prawne mechanizmy ich weryfikacji. W przypadku blokady oprócz środków zaskarżenia przewidziano również sytuację, w której przedmiotowa blokada upada z mocy prawa (art. 86 ust. 13 *u.o.p.p.p.f.t.*). W przypadku szczególnych środków ograniczających obecnie obowiązujące przepisy przewidują właściwe procedury odwoławcze. Adekwatność tych rozwiązań jest na bieżąco analizowana ze względu na obowiązek zapewnienia zgodności z ciągle rozwijającymi się rozwiązaniami w zakresie prawa europejskiego i standardami międzynarodowymi.

2. b. *Czy Ministerstwo Finansów rozważa wprowadzenie dodatkowych gwarancji proceduralnych (np. obowiązek zawiadomienia o objęciu podmiotu podwyższonym poziomem ryzyka, prawo do wyjaśnień i stanowiska, procedury „rehabilitacji” podmiotu po wyjaśnieniu wątpliwości)?*

Odpowiedź. Ocena stopnia ryzyka związanego z danym podmiotem jest dokonywana przez instytucje obowiązane. GIIF nie może narzucać instytucjom tego w jaki sposób ryzyko ma być ustalane oraz komunikowane klientom. Jednocześnie trzeba pamiętać, że *u.o.p.p.p.f.t.* przewiduje stosowanie zarówno wzmożonych, jak również i uproszczonych środków bezpieczeństwa finansowego. Istnieją zatem

sytuacje, w których ryzyko związane z danym podmiotem uprawnia do stosowania uproszczonych rozwiązań.

3. Czy *Generalny Inspektor Informacji Finansowej* prowadzi jakiegokolwiek rejestry, wykazy lub bazy danych podmiotów uznanych za podejrzane albo objęte podwyższonym ryzykiem AML, w tym tzw. listy obserwacyjne, listy podmiotów „wysokiego ryzyka” czy inne zbiory danych wykorzystywane w analizie transakcji i w komunikacji z instytucjami obowiązującymi?

Odpowiedź. GIIF nie prowadzi tego rodzaju zbiorów danych, ponieważ nie przewidują tego odpowiednie przepisy ustawy. Generalny Inspektor jest natomiast administratorem systemu teleinformatycznego służącego przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (SI GIIF). System ten służy gromadzeniu informacji pochodzących od instytucji obowiązanych. Za jego pośrednictwem można dokonać np. pierwszego zgłoszenia instytucji obowiązanej w systemie, zgłoszenia transakcji podejrzanej albo raportowania transakcji ponadprogowych. Dane wykorzystywane są w celu realizacji zadań ustawowych GIIF określonych w art. 12 u.o.p.p.p.f.t.

4. Czy *Generalny Inspektor Informacji Finansowej* kieruje do instytucji obowiązanych systemowe instrukcje, sygnały analityczne lub rekomendacje dotyczące określonych branż, sektorów lub grup przedsiębiorstw, w których ryzyko prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu uznawane jest za podwyższone?

Odpowiedź. Tak, ponieważ jednym z zadań GIIF jest inicjowanie działań w celu przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. W takie działania wpisuje się prowadzenie odpowiedniej polityki informacyjnej względem instytucji obowiązanych. Ponadto odpowiednie dokumenty przewidują przepisy u.o.p.p.p.f.t.

4.a. *Jeżeli tak, w jakiej formie są one przekazywane (akty o charakterze ogólnym, zalecenia, komunikaty, wytyczne, tzw. „sygnały analityczne”), czy są publikowane, oraz na jakiej podstawie prawnej się opierają?*

Odpowiedź. Odpowiednie informacje można znaleźć w komunikatach wydawanych przez GIIF. Są one publikowane i gromadzone na właściwej podmiotowej stronie BIP². Zgodnie z art. 12 ust. 1 pkt 11 u.o.p.p.p.f.t. zadaniem GIIF jest udostępnianie wiedzy i informacji z zakresu przepisów o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

Innymi kluczowymi dokumentami publikowanymi przez GIIF są roczne sprawozdania³ (art. 14 ust. 7 u.o.p.p.p.f.t.) oraz Krajowa Ocena Ryzyka⁴ (art. 30 ust. 2 u.o.p.p.p.f.t.). Wszystkie te dokumenty dostępne są na ww. stronie BIP.

4.b. *Czy Ministerstwo monitoruje, w jaki sposób tego rodzaju sygnały lub rekomendacje przekładają się na praktykę banków i innych instytucji obowiązanych*

² <https://www.gov.pl/web/finanse/komunikaty-giif>

³ <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-roczne-z-dzialalnosci-generalnego-inspektora-informacji-finansowej>

⁴ <https://www.gov.pl/web/finanse/krajowa-ocena-ryzyka-prania-pieniedzy-oraz-finansowania-terroryzmu>

wobec konkretnych przedsiębiorców (np. częstsze wypowiedzenia umów, blokady rachunków, odmowy świadczenia usług)?

Odpowiedź. Tego rodzaju działalność może być monitorowana w ramach sygnałów kierowanych do GIIF przez klientów instytucji obowiązanych. Przekazywane przez nich informacje mają często bardzo ogólny charakter, ale są uwzględniane w bieżącej ocenie praktyki działalności instytucji obowiązanych. Natomiast przestrzeganie istotnych informacji zawartych np. w komunikatach może być weryfikowane podczas wykonywania kontroli w danej instytucji obowiązanej.

4.c. Czy prowadzone są analizy ryzyka „nadregulacji” i zjawiska tzw. de-riskingu, polegającego na wycofywaniu obsługi całych branż lub kategorii klientów jako „zbyt ryzykownych”, oraz czy rozważane są mechanizmy przeciwdziałające takim praktykom?

Odpowiedź. Tego rodzaju zjawiska jak nadregulacja lub de-risking są na bieżąco analizowane przez GIIF. Kwestia ewentualnej nadregulacji jest brana pod uwagę każdorazowo podczas prac legislacyjnych. Jeżeli ona występuje to powinna zostać opisana w OSR wraz ze wskazaniem dlaczego jest w danym przypadku uzasadniona. W szczególności przepisy zapewniające implementację prawa europejskiego nie powinny wykraczać poza minimalny cel implementacji. W zakresie de-riskingu GIIF wydał odpowiedni komunikat⁵, w którym dokonano analizy tego zjawiska i wezwano instytucje obowiązane do unikania nieuzasadnionego wykluczania osób chcących korzystać z usług finansowych.

5. Czy Ministerstwo Finansów planuje podjęcie prac legislacyjnych lub regulacyjnych mających na celu:

5.a. doprecyzowanie zasad komunikacji GIIF z instytucjami obowiązany tak, aby minimalizować ryzyko arbitralnego i nieproporcjonalnego traktowania legalnie działających przedsiębiorców;

Odpowiedź. Na wstępie zauważyć należy, że przepisy *u.o.p.p.p.f.t.* powinny być jak najbliższe regulacjom europejskim. Regulacje te nie przewidują obowiązku rozbudowanego prawnego formalizowania komunikacji z instytucjami obowiązany, przynajmniej jeżeli chodzi o przekazywanie im tzw. „sygnałów”. Inną kwestię stanowi wprowadzany przez projekt ustawy UC75⁶ system goAML. Będzie on tworzył nowoczesne narzędzie współpracy z instytucjami obowiązany w zakresie realizacji ich podstawowych ustawowych obowiązków dotyczących przeprowadzanych transakcji.

GIIF regularnie organizuje spotkania tzw. grup roboczych z przedstawicielami różnych instytucji obowiązanych. Jest możliwe, aby podczas tego rodzaju spotkań zwrócić szczególną uwagę na kwestię proporcjonalnego stosowania przepisów *u.o.p.p.p.f.t.* Ponadto GIIF regularnie publikuje komunikaty. Część z nich dotyczy odpowiedniego traktowania przedsiębiorców przez instytucje obowiązane.

⁵ <https://www.gov.pl/web/finanse/komunikat-nr-73-w-sprawie-wykluczania-niektorych-kategorii-klientow-z-nawiazywania-stosunkow-gospodarczych-derisking-oraz-skarg-wnoszonych-do-generalnego-inspektora-informacji-finansowej-przez-klientow-instytucji-obowiazanych>

⁶ <https://legislacja.gov.pl/projekt/12396501>

5.b wprowadzenie bardziej przejrzystych mechanizmów informowania przedsiębiorców o przyczynach zakwalifikowania ich działalności jako podwyższonego ryzyka AML oraz zapewnienie im realnych, skutecznych środków ochrony prawnej;

Odpowiedź. Tego rodzaju analizy i oceny są wykonywane przez instytucje obowiązane, a nie przez GIIF. Organ administracji nie może ingerować w działalność instytucji obowiązanych, które również są przedsiębiorcami i które muszą dostosować procedury nie tylko do klientów, ale również do swoich możliwości finansowych i organizacyjnych. Ponadto GIIF przygotowuje KOR, w której znajdują się ogólne informacje o ryzyku wiążącym się np. z daną branżą.

5.c. wzmocnienie nadzoru nad praktyką stosowania ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu przez banki i inne instytucje obowiązane, w szczególności w kontekście wypowiedania umów rachunków bankowych, blokowania środków oraz odmowy świadczenia usług?

Odpowiedź. Jak już wcześniej wspomniano obowiązujące w Polsce prawodawstwo musi odpowiadać prawodawstwu unijnemu. Przepisy europejskie nie przewidują specjalnych narzędzi prawnych dedykowanych ww. wymienionym celom.

Sposób wykonywania obowiązków przez instytucje obowiązane powinien być weryfikowany podczas działalności kontrolnej. Dopiero po szczegółowej analizie określonego przypadku można podjąć decyzję o uznaniu działań za nadmiarowe.

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia Ministra Finansów i Gospodarki/
W zastępstwie Ministra Finansów i Gospodarki

Jurand Drop
podsekretarz stanu

w Ministerstwie Finansów