Pojęcia kluczowe: *AML/CFT, ocena ryzyka ML/FT, procedura wewnętrzna AML/CFT, środki bezpieczeństwa finansowego*

Kamil Majewski

Glosa krytyczna do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10.08.2021 r., V SA/Wa 2574/21 – uwagi na tle art. 27 i 33 ustawy AML

Abstrakt

W omawianym orzeczeniu WSA w Warszawie dokonał wykładni art. 27 i art. 33 ustawy AML. W glosowanym wyroku zawarto szereg wniosków dotyczących treści ww. przepisów, które autor poddaje szczegółowej analizie w celu dokonania oceny ich prawidłowości oraz weryfikacji następującej tezy: obecnie obowiązujące przepisy ustawy AML są kompletne i wystarczające dla ich skutecznego stosowania i egzekwowania. Autor formułuje wnioski nadrzędne, które są następujące: 1) w omawianej sprawie nie wszystkie wnioski zostały poprawnie sformułowane, 2) poszczególne przepisy ustawy AML nie powinny być interpretowane w oderwaniu od pozostałych, gdyż taka praktyka prowadzi do nieprawidłowych ustaleń, 3) powyższa teza została zweryfikowana negatywnie, bo niektóre przepisy ustawy AML wymagają uzupełnienia, gdyż wywołują wątpliwości zarówno instytucji obowiązanych, jak i GIIF/MF.

Teza: „(…) w omawianych przepisach [art. 27 ustawy – przyp. K.M.] nie można dopatrzeć się jakichkolwiek obligatoryjnych elementów materialnych, jakie ma w sobie zawierać ocena ryzyka. Prócz zastrzeżonej przez ust. 3 formy pisemnej oraz wymienionych czynników ryzyka, które należy uwzględnić przy jej sporządzaniu, nie sposób uznać, by ustawodawca zabraniał dokonania oceny, o której mowa w art. 27 ust. 3 ustawy łącznie ze stosowaniem wobec swoich klientów środków bezpieczeństwa finansowego polegających na rozpoznaniu ryzyka prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu, o którym mowa w art. 33 ustawy".

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.02.7

I. Wprowadzenie

Glosowanym orzeczeniem[1] Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie[2] uchylił decyzję Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej[3] w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej za niedopełnienie obowiązków wynikających z ustawy z 1.03.2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu[4].

Przedmiotowa decyzja MF ze stycznia 2021 r. utrzymała w mocy decyzję Generalnego Inspektora Informacji Finansowej[5] z września 2020 r., którą GIIF nałożył na stronę postępowania (później skarżącego w postępowaniu sądowoadministracyjnym) karę pieniężną w wysokości 5 000 zł za niedopełnienie następujących obowiązków, wynikających z AMLu:

1. sporządzenia oceny ryzyka, o której mowa w art. 27 ust. 3 AMLu,
2. wprowadzenia wewnętrznej procedury instytucji obowiązanej, o której mowa w art. 50 AMLu.

Z uzasadnienia do omawianego orzeczenia WSA w Warszawie wynika, że uzasadnienie decyzji GIIF było oparte na ustaleniach kontrolnych.

WSA w Warszawie uwzględnił skargę, opierając tę decyzję na przekonaniu, że wymierzając stronie (skarżącemu) karę administracyjną łącznie za dwa naruszenia przepisów AMLu, GIIF i następnie MF, dokonali nieprawidłowej wykładni art. 27 ust. 3 AMLu, co stanowiło naruszenie prawa materialnego w stopniu mającym wpływ na wynik sprawy, a także nie ocenili lub nie dali temu wyrazu w treści uzasadnienia wydanych decyzji, zebranego w sprawie materiału dowodowego w sposób kompletny, co stanowi naruszenie prawa proceduralnego (przepisów postępowania administracyjnego) w stopniu mającym istotny wpływ na zapadłe rozstrzygnięcie. Z uzasadnienia wyroku wynika również, że intencją WSA w Warszawie było doprowadzenie do ponownego rozpoznania odwołania przez MF, aby MF mógł:

1. uwzględnić przedstawioną przez WSA w Warszawie ocenę prawną,
2. rozważyć, czy strona (skarżący) naruszyła obowiązki wynikające z AMLu,
3. podjąć działania w odpowiednim trybie i wydać decyzję należycie uzasadnioną (zawierającą wyczerpujące uzasadnienie, w szczególności w zakresie motywacji do podjęcia określonego rozstrzygnięcia).

W związku z powyżej przytoczonymi okolicznościami WSA w Warszawie przedstawił w uzasadnieniu wykładnię art. 27 i 33 AMLu oraz częściową wykładnię art. 50 AMLu.

1 Wyrok WSA w Warszawie z 10.08.2021 r. (V SA/Wa 2574/21), Legalis nr 2614785.

2 Dalej: WSA w Warszawie lub Sąd.

3 Dalej: MF.

4 Dz.U. z 2023 poz. 1124; dalej: AMLu lub ustawa.

5 Dalej: GIIF.

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.02.7

II. Założenia ogólne ocen ryzyka ML/FT

Ze względu na obowiązki wynikające z członkostwa w Unii Europejskiej, obowiązujące rozwiązania prawne krajowe, w tym przepisy AMLu, są inspirowane przepisami Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2015/849 z dnia 20.05.2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniającej rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylającej dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE[6]. Zatem w przypadku wątpliwości co do zakresu i celu polskich przepisów pomocna jest także interpretacja przepisów IV Dyrektywy AML[7].

Zaczynając rozważania od wskazanego powyżej „pierwowzoru", wskazać należy, że przepisy IV Dyrektywy AML wprowadzają obowiązek oceny ryzyka ML/FT[8] na kilku poziomach:

1. UE (art. 6 ust. 1 IV Dyrektywy AML)[9],
2. krajowym (art. 7 ust. 1 IV Dyrektywy AML),
3. instytucji obowiązanej (art. 8 ust. 1 IV Dyrektywy AML)[10],
4. klienta, jego stosunków gospodarczych lub transakcji (art. 13 i załącznik nr 1 do IV Dyrektywy AML)[11].

Jednocześnie z innych przepisów IV Dyrektywy AML wyłania się wniosek, że pomiędzy poszczególnymi ocenami ryzyka ML/FT wymienionymi powyżej powinny zachodzić określone zależności[12], tj. oceny ryzyka na niższym poziomie powinny uwzględniać wnioski z ocen na wyższym poziomie i odwrotnie. Taki pogląd uzasadniony jest również założeniem ogólnym prawodawstwa w zakresie AML/CFT w postaci *risk based approach* (podejście oparte na ryzyku, które determinuje konieczność

6 Dz.Urz.UE.L z 2015 r. nr 141, s. 73; dalej: IV Dyrektywa AML.

7 Szerzej o historii europejskich przepisów AML/CFT zob. K. Majewski, *Historia europejskich rozwiązań prawnych w zakresie AML*, „Studia Administracyjne" 2025/2, s. 31–42.

8 Ilekroć w dalszej treści będzie mowa o ML/FT, w intencji autora chodzić będzie o szeroko rozumiane pranie pieniędzy lub finansowanie terroryzmu.

9 Szerzej o współpracy międzynarodowej: M. A. Kędzierski, *„Super SAR" i inne rozwiązania na rzecz niepojedynczego rozpoznawania i zgłaszania podejrzanej aktywności ML/FT przez instytucje obowiązane*, „Przegląd Policyjny" 2023/3(151), s. 96 i nast.

10 Szerzej o nadchodzących zmianach w tym zakresie zob. K. Majewski, *Ocena ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu instytucji obowiązanej w rozporządzeniu 2024/1624 z 31 maja 2024 r. na tle dotychczasowych rozwiązań prawnych*, „Roczniki Nauk Prawnych" 2025/3, s. 25–41.

11 Szerzej o wykorzystaniu tego elementu w realizacji innych obowiązków AML/CFT, zwłaszcza nieoczywistych powiązań pomiędzy nimi, zob. K. Majewski, *Obowiązek szkoleniowy w zakresie AML/CFT – uwagi na tle art. 52 ustawy AML*, „Roczniki Administracji i Prawa" 2025/3, s. 373.

12 Taki postulat wynika chociażby z art. 7 ust. 3 i art. 15 ust. 1 IV Dyrektywy AML.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.02.7

identyfikacji ryzyka i jego oceny w celu określenia i podejmowania adekwatnych metod i środków postępowania)[13].

Omawiane rozwiązania zostały odzwierciedlone w następujących przepisach AMLu:

1. w art. 25 i nast. AMLu przewidziano ocenę ryzyka ML/FT na poziomie krajowym,
2. w treści art. 27 AMLu wprowadzono obowiązek identyfikacji i oceny ryzyka ML/FT na poziomie instytucji obowiązanej,
3. w art. 33 ust. 2 i 3 AMLu zawarto ocenę ryzyka ML/FT na poziomie klienta, stosunków gospodarczych lub transakcji.

Już na tym etapie rozważań uzasadniony jest pogląd, zgodnie z którym poszczególnych przepisów IV Dyrektywy AML i AMLu nie należy interpretować i stosować rozdzielnie. Dopiero kompleksowe, w tym systemowe podejście do tej problematyki daje prawidłowy rezultat i możliwość osiągnięcia celów regulacyjnych.

III. Założenia szczegółowe oceny ryzyka ML/FT – art. 27 AMLu

Z treści art. 27 ust. 1 AMLu wynika obowiązek, adresowany do wszystkich instytucji obowiązanych[14], polegający na identyfikacji i ocenie ryzyka ML/FT, odnoszącego się do działalności tych instytucji. W literaturze przedmiotu podnosi się, że celem tej oceny jest określenie podatności instytucji, której ona dotyczy, na wykorzystywanie w procederze prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, a co za tym idzie – dobór adekwatnych środków dla eliminowania tego ryzyka lub chociaż jego mitygowania[15]. Inni autorzy wskazują, że działania podejmowane na podstawie art. 27 AMLu mają charakter działań przygotowawczych, które determinują następne aktywności instytucji obowiązanej w celu AML/CFT, w tym organizację wewnętrznych procesów AML/CFT[16]. Z treści art. 27 AMLu nie wynika, aby ustawodawca oczekiwał udokumentowania tego procesu w ramach konkretnego dokumentu, ale samo udokumentowanie jest obowiązkiem ustawowym bezpośrednio wyrażonym w art. 27 ust. 3 AMLu.

13 Szerzej na ten temat: R. Obczyński, *Komentarz do art. 27* (w:) *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Komentarz*, red. M. Nowakowski, Warszawa 2023, s. 174, a także P. Chodnicka, *Zarządzanie ryzykiem prania pieniędzy w systemie bankowym*, „Problemy Zarządzania" 2012/10/4(1), s. 209 i P. Chodnicka, *Ekonomika prania brudnych pieniędzy*, „Oeconomia Copernicana" 2011/4, s. 73–95. Omawiane zagadnienie było również przedmiotem opracowań międzynarodowych, szerzej: *Guidance on the risk-based approach to combating money laundering and terrorist financing autorstwa Financial Action Task Force (FATF)*, materiał jest dostępny pod adresem: https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Fatfguidanceontherisk-basedapproachtocombatingmoneylaunderingandterroristfinancing-highlevelprinciplesandprocedures.html.

14 K. Majewski, *Risk assessment (ML/FT) of the obliged entities – comments in the context of art. 27 of the AML Act*, „Roczniki Administracji i Prawa" 2020/4, s. 53.

15 R. Obczyński, *Komentarz…*, s. 174.

16 K. Krzykwa, *Komentarz do art. 27* (w:) *Ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Komentarz*, red. M. Dyl, M. Królikowski, Warszawa 2021, s. 168.

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.02.7

Analogicznie jak w odniesieniu do wielopoziomowej oceny ryzyka ML/FT, na tym etapie również zasadne jest przyjęcie, że obowiązek wynikający z art. 27 AMLu powinien być usytuowany w szerszym kontekście. Oprócz tego, skuteczność tego rozwiązania wymaga objęcia zakresem podmiotowym tego obowiązku wszystkich instytucji obowiązanych, bez względu na ich formę prawną, przedmiot i złożoność działalności oraz jej skalę.

IV. Ocena ryzyka ML/FT – art. 33 AMLu a stosowanie środków bezpieczeństwa finansowego

Identyfikacja (rozpoznanie) i ocena ryzyka ML/FT, o której mowa w art. 33 ust. 2 AMLu, odnosi się do stosunków gospodarczych lub transakcji okazjonalnych, czyli aspektów bezpośrednio związanych z klientami instytucji obowiązanej (relacją tej instytucji z nimi). Z art. 33 ust. 4 AMLu jednoznacznie wynika, że od dokonanej oceny powinny zależeć zakres i intensywność stosowania środków bezpieczeństwa finansowego. Kolejne przepisy AMLu, w szczególności art. 42 i 43 AMLu, wyróżniają odpowiednio uproszczone (art. 42 ust. 1 AMLu) i wzmożone środki bezpieczeństwa finansowego (art. 43 ust. 1 AMLu). W każdym przypadku przepisy te z konkretnym rodzajem środków bezpieczeństwa finansowego łączą określony poziom ryzyka (niższe lub wyższe ryzyko ML/FT). Zatem proces identyfikacji i oceny ryzyka ML/FT realizowany w ramach wykonania obowiązku wynikającego z art. 33 ust. 2 AMLu jest nieco inny aniżeli proces realizowany na podstawie art. 27 AMLu. Chociaż cel nadrzędny (AML/CFT) jest wspólny, cele szczegółowe pozostają inne. Z tego punktu widzenia zasadne jest rozdzielne traktowanie obu ocen ryzyka ML/FT[17], chociaż pozostają one we wskazywanym wcześniej związku.

V. Ocena ryzyka a stosowanie środków bezpieczeństwa finansowego

Zarówno z powyższego wywodu, jak i innych przepisów AMLu wynika, że obowiązku oceny ryzyka ML/FT stosunków gospodarczych lub transakcji okazjonalnych i obowiązku stosowania środków bezpieczeństwa finansowego nie należy utożsamiać. Wynika to bezpośrednio z treści art. 33 ust. 1, wspomnianego art. 33 ust. 2 i 4, a także art. 34 AMLu.

W treści art. 33 ust. 1 AMLu na instytucje obowiązane nałożono obowiązek stosowania środków bezpieczeństwa finansowego, a przepis art. 34 ust. 1 AMLu zawiera katalog tych środków, w którym nie uwzględniono oceny ryzyka ML/FT. Zatem uzasadniona jest konstatacja, że oba te elementy systemu AML/CFT są ze sobą powiązane

17 Tak też M. A. Kędzierski, *Uwagi dotyczące analizy ryzyka AML/CFT na tle wyroku V SA/Wa 2574/21 z dnia 10 sierpnia 2021 r. WSA w Warszawie*, „Prokuratura i Prawo" 2024/1, s. 93.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.02.7

w sposób omówiony powyżej, lecz ocena ryzyka ML/FT, o której mowa w art. 33 ust. 2 AMLu, nie jest środkiem bezpieczeństwa finansowego. Jest elementem mającym wpływ na stosowanie tych środków.

VI. Sądowa wykładnia przepisów AMLu i jej ocena

W odniesieniu do treści art. 27 AMLu WSA w Warszawie wskazał, że „w omawianych przepisach nie można dopatrzeć się jakichkolwiek obligatoryjnych elementów materialnych, jakie ma w sobie zawierać ocena ryzyka. Prócz zastrzeżonej przez ust. 3 formy pisemnej oraz wymienionych czynników ryzyka, które należy uwzględnić przy jej sporządzaniu, nie sposób uznać, by ustawodawca zabraniał dokonania oceny, o której mowa w art. 27 ust. 3 ustawy łącznie ze stosowaniem wobec swoich klientów środków bezpieczeństwa finansowego polegających na rozpoznaniu ryzyka prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu, o którym mowa w art. 33 ustawy". Pogląd ten może w części budzić wątpliwości, gdyż nie znajduje uzasadnienia w treści art. 27 AMLu i innych przepisów tej ustawy.

Rozpoczynając rozważania od aspektów pozytywnych, należy wskazać, że obowiązujące przepisy AMLu nie sprzeciwiają się praktyce polegającej na ujmowaniu oceny ryzyka ML/FT instytucji obowiązanej, o której mowa w art. 27 AMLu, w ramach innych dokumentów dotyczących AML/CFT, w tym procedury wewnętrznej, o której mowa w art. 50 ust. 1 AMLu, zwłaszcza że ust. 2 tego przepisu zawiera katalog otwarty elementów tej procedury. Innymi słowy, nie musi przyjmować postaci odrębnego dokumentu, przy czym w przypadku dużych instytucji obowiązanych może być zasadne stworzenie takiego dokumentu. Stworzenie odpowiedniej metodologii oraz jej zastosowanie (w tym realizacja wszystkich wymogów nadzorczych) może wręcz uzasadniać stworzenie całego systemu aktów wewnętrznych organizacji. Niemniej w tym zakresie pogląd wyrażony w uzasadnieniu glosowanego wyroku nie wywołuje wątpliwości i znajduje uzasadnienie w treści przepisów AMLu.

W świetle obowiązujących przepisów AMLu, w szczególności art. 27, 33 ust. 2 i 4 AMLu, a także ze względu na ogólne założenia prawodawstwa AML/CFT nieuzasadnione są pozostałe poglądy Sądu przytoczone powyżej.

Po pierwsze, ocena ryzyka ML/FT, o której mowa w art. 27 AMLu, nie powinna być dokonywana wraz (łącznie) ze stosowaniem środków bezpieczeństwa finansowego. Ocena ta powinna być przeprowadzona wcześniej (i następnie na bieżąco aktualizowana), gdyż to także od jej rezultatu powinna zależeć organizacja procesu AML/CFT, a więc również sposób dokonywania oceny ryzyka ML/FT, o której mowa w art. 33 ust. 2 AMLu, i stosowanie środków bezpieczeństwa finansowego. Dane historyczne, w tym wnioski z realizacji obowiązków ustawowych, powinny być wykorzystywane w procesie identyfikacji i oceny ryzyka ML/FT instytucji obowiązanej, czyli

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.02.7

w należytym wykonywaniu obowiązku wynikającego z art. 27 AMLu w ujęciu wtórnym (aktualizacja uprzednio dokonanej oceny ryzyka ML/FT). Zarówno jeden, jak i drugi aspekt stanowi o zasadności poglądu sformułowanego na wstępie tego akapitu.

Po drugie, jak dowiedziono w poprzedniej części niniejszej glosy, ocena ryzyka ML/FT, o której mowa w art. 33 ust. 2 AMLu, nie jest środkiem bezpieczeństwa finansowego. Podobnie jak w poprzednim przypadku od oceny tej powinno zależeć stosowanie odpowiednich (adekwatnych) środków bezpieczeństwa finansowego. W tym przypadku występuje bezpośrednia zależność pomiędzy obydwoma elementami systemu AML/CFT.

Ostatnią kwestią dotyczącą omawianych aspektów jest wniosek ogólny, który wyłania się z przeprowadzonej analizy i wniosków szczegółowych. W istocie jest on tożsamy z tym sformułowanym we wcześniejszej części tego opracowania. Mianowicie poszczególne przepisy AMLu nie powinny być interpretowane w oderwaniu od pozostałych i bez uwzględnienia ogólnego celu ustawowego. W przeciwnym razie może dochodzić do formułowania nieuzasadnionych wniosków lub nienależytej realizacji innych obowiązków regulacyjnych. Z treści przepisów AML/CFT, w tym przepisów AMLu, wynika spójny system, w którym niejednokrotnie poszczególne elementy tego systemu albo na siebie wzajemnie wpływają, albo wręcz od siebie zależą. Liczne przykłady tego zostały wskazane i opisane we wcześniejszej części glosy.

W odniesieniu do problematyki identyfikacji i oceny ryzyka ML/FT instytucji obowiązanej WSA w Warszawie przytoczył również pismo Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego[18] z 15.04.2020 r. zatytułowane *Stanowisko dotyczące oceny ryzyka instytucji obowiązanej* oraz postulaty wynikające z tego pisma. Sposób zredagowania tej części uzasadnienia omawianego wyroku również może budzić wątpliwości. Kompetencje KNF i UKNF zarówno w zakresie kontrolno-nadzorczym, jak i możliwości kształtowania praktyki stosowania przepisów (oddziaływania na określone podmioty), w wyniku treści przepisów ustaw szczególnych dotyczących rynku finansowego, nadzoru nad rynkiem finansowym (m.in. art. 4 ust. 1 pkt 1 NadzórU[19]) oraz AMLu (art. 130 ust. 2 pkt 1 lit. b AMLu) zostały ograniczone do instytucji obowiązanych nadzorowanych przez KNF. Zatem w przypadku pozostałych instytucji obowiązanych, w tym radców prawnych (art. 2 ust. 1 pkt 14 AMLu), nie istnieje obowiązek wdrażania oczekiwań KNF lub UKNF, a co za tym idzie – poglądy prezentowane przez te podmioty mogą być jedynie materiałem pomocniczym, który jest stosowany na zasadzie dobrowolności. Nie znalazło to swojego odzwierciedlenia w treści uzasadnienia glosowanego orzeczenia, chociaż postępowanie administracyjne oraz sądowoadministracyjne dotyczy radcy prawnego jako instytucji obowiązanej (odpowiednio strona i skarżący). Pismo UKNF, o którym mowa, i wnioski w nim zaprezentowane zostały przytoczone

18 Dalej: UKNF. Jeśli w dalszej części będzie mowa o KNF, należy pod tym określeniem rozumieć Komisję Nadzoru Finansowego.

19 Ustawa z 21.07.2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 135).

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.02.7

w uzasadnieniu w taki sposób, jakby były to okoliczności mające istotne znaczenie w sprawie i mogły stanowić podstawę do oceny realizacji obowiązków wynikających z AMLu przez radcę prawnego. Dokument ten może być cennym źródłem wykorzystywanym zarówno przez inne instytucje obowiązane, w tym radców prawnych, jak i sądy administracyjne, lecz nie może wyznaczać zakresu przedmiotowego obowiązku wynikającego z art. 27 AMLu dla instytucji obowiązanych, do których nie jest bezpośrednio adresowany. Pogląd ten uzasadnia również zasada proporcjonalności wynikająca z przepisu AMLu.

Ostatnią kwestią poruszaną w uzasadnieniu wyroku, która wymaga szerszego komentarza, jest stosowanie zasady proporcjonalności, o której mowa w art. 27 ust. 1 zd. 2 AMLu. Zasada proporcjonalności znajduje szersze zastosowanie zarówno w europejskim, jak i w polskim porządku prawnym. Niektórzy autorzy przyjmują, że zasada ta stanowi normę optymalizacyjną, ale jej stosowanie wymaga przede wszystkim uwzględnienia obowiązujących norm prawnych[20]. Za wspólną cechę zasady proporcjonalności stosowanej w różnych obszarach prawnych należy uznać postulat doboru adekwatnych środków do realizacji zakreślonego celu[21]. W tym znaczeniu adekwatność sprowadza się do wyboru najmniej dolegliwych, ale jednocześnie skutecznych środków (podejście minimalistyczne)[22]. Odnosząc te rozważania do wspominanego art. 27 ust. 1 zd. 2 AMLu, wskazać należy, że zakres zastosowania tej zasady doprecyzował sam ustawodawca poprzez jej odniesienie do charakteru i wielkości instytucji obowiązanej. Pozostałe przytoczone poglądy należy uznać za aktualne, w tym w szczególności postulat realizacji celu ustawowego oraz konieczność uwzględniania całokształtu obowiązujących przepisów AML/CFT. Jednocześnie należy podkreślić, że zasada proporcjonalności, o której mowa, nie może stanowić uzasadnienia dla odstąpienia od stosowania wymogów ustawowych lub niepełnej realizacji obowiązków wynikających z AMLu. W omawianym orzeczeniu Sąd wskazał, że nie należy pomijać („tracić z pola widzenia") generalnej wskazówki, zawartej w tym przepisie przez ustawodawcę, zgodnie z którą działania polegające na identyfikacji i ocenie ryzyka ML/FT powinny być proporcjonalne do charakteru i wielkości instytucji obowiązanej, co ma szczególne znaczenie w przypadku mniejszych podmiotów (w tym radców prawnych) o mniej ryzykownej działalności[23]. W tym przypadku pogląd Sądu jest w pełni uzasadniony, a dostrzeżenie tych okoliczności i ich akcentowanie w odniesieniu do jednoosobowych instytucji obowiązanych zasługuje na dodatkowe uznanie. W treści

20 Ł. Folak, *Zasada proporcjonalności w tworzeniu prawa administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2017/4, s. 61. Pogląd ten został sformułowany w odniesieniu do procesu tworzenia prawa, lecz pozostaje on aktualny również w procesie jego stosowania.

21 J. Maliszewska-Nienartowicz, *Rozwój zasady proporcjonalności w europejskim prawie wspólnotowym*, „Studia Europejskie" 2006/1, s. 63.

22 M. Michalska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie TK i ETPC – analiza prawno-porównawcza*, „Krytyka Prawa" 2022/2, s. 87.

23 M. A. Kędzierski, *Uwagi…*, s. 95.

uzasadnienia brakuje jednak szczegółowego odniesienia tej zasady do instytucji obowiązanej będącej odpowiednio stroną i skarżącym w sprawie.

VII. Wnioski

Zarówno obowiązujące przepisy UE, jak i rozwiązania prawne krajowe wprowadzają wielopoziomową ocenę ryzyka ML/FT, której rezultaty, w myśl zasady ogólnej *risk based approach*, powinny determinować podejmowanie adekwatnych środków i metod, w tym środków bezpieczeństwa finansowego. Chociaż cel nadrzędny ocen ryzyka, o których mowa w art. 27 i 33 ust. 2 AMLu, jest zbieżny, tak cele szczegółowe są nieco inne. Zatem uzasadnione jest rozdzielne traktowanie o każdej z nich. Jednocześnie ocena ryzyka ML/FT, o której mowa w art. 33 ust. 2 AMLu, czyli ocena ryzyka ML/FT stosunków gospodarczych lub transakcji okazjonalnej, nie została przez ustawodawcę zaliczona do środków bezpieczeństwa finansowego. Związek obu tych elementów systemu AML/CFT i oddziaływanie oceny ryzyka ML/FT na stosowanie środków są oczywiste, jednak nie zmienia to sformułowanego wcześniej wniosku.

Jeżeli chodzi o dokumentowanie obowiązku wynikającego z art. 27 AMLu, ustawodawca polski nie zdecydował się na narzucenie instytucjom obowiązanym konkretnego „miejsca" dokumentowania jego realizacji, czy też nazwy dokumentu, w którym powinna być zawarta. Stąd też dopuszczalnym rozwiązaniem jest udokumentowanie identyfikacji i oceny ryzyka ML/FT instytucji obowiązanej w dowolnym dokumencie. Nie oznacza to jednak, że istnieje dowolność co do sposobu i czasu realizacji tego obowiązku. W związku z tymi oraz powyżej sformułowanymi okolicznościami nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach następujący pogląd zawarty w glosowanym orzeczeniu: „nie sposób uznać, by ustawodawca zabraniał dokonania oceny, o której mowa w art. 27 ust. 3 ustawy łącznie ze stosowaniem wobec swoich klientów środków bezpieczeństwa finansowego polegających na rozpoznaniu ryzyka prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu, o którym mowa w art. 33 ustawy".

dr Kamil Majewski

Doktor nauk prawnych; absolwent studiów magisterskich prawniczych i studiów doktoranckich na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach; autor i współautor ponad 50 publikacji naukowych w postaci książek, rozdziałów w pracach zbiorowych oraz artykułów naukowych w punktowanych i niepunktowanych czasopismach naukowych, w tym międzynarodowych; zainteresowania naukowe autora dotyczą postępowania administracyjnego, prawa rynku finansowego, obrotu instrumentami finansowymi oraz przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu; zawodowo od lat związany z rynkiem finansowym.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.02.7

Doctor of laws; graduate of Master's degree studies in law and doctoral studies at the Faculty of Law and Administration of the University of Silesia in Katowice; author and co-author of over 50 scientific publications: monographs, chapters in collective works, and research articles in peer-reviewed and non-peer-reviewed journals, including international ones; the author's research interests include administrative proceedings, financial market law, financial instruments, and counteracting money laundering and terrorism financing; he has been professionally associated with the financial market for years.

Abstract

Keywords: *AML/CFT, ML/FT risk assessment, AML/CFT internal procedure, financial security measures*

A critical commentary to judgment of the Provincial Administrative Court in Warsaw of 10 August 2021, V SA/Wa 2574/21. Comments in the context of Articles 27 and 33 AML Act.

In the discussed judgment, the Provincial Administrative Court in Warsaw interpreted Article 27 and Article 33 of the AML Act. The commented judgment contains a number of conclusions regarding the contents of the above provisions. The author analyses them in detail in order to assess their correctness and verify the following thesis: the currently applicable provisions of the AML Act are complete and sufficient to be effectively applied and enforced. The author formulates the following overarching conclusions: (1) in the discussed case, not all conclusions were formulated correctly; (2) individual provisions of the AML Act should not be interpreted in isolation from the remainder, because this leads to incorrect findings; (3) the above thesis was verified negatively because some provisions of the AML Act require supplementation, since they give rise to doubts of both the institutions which are covered by the obligation and the GIIF/MF.

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.02.7

Bibliografia

1. **Chodnicka Patrycja,** *Ekonomika prania brudnych pieniędzy*, „Oeconomia Copernicana" 2011/4
2. **Chodnicka Patrycja,** *Zarządzanie ryzykiem prania pieniędzy w systemie bankowym*, „Problemy Zarządzania" 2012/10/4(1)
3. **Folak Łukasz,** *Zasada proporcjonalności w tworzeniu prawa administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2017/4
4. **Kędzierski Maciej,** *„Super SAR" i inne rozwiązania na rzecz niepojedynczego rozpoznawania i zgłaszania podejrzanej aktywności ML/FT przez instytucje obowiązane*, „Przegląd Policyjny" 2023/3(151)
5. **Kędzierski Maciej,** *Uwagi dotyczące analizy ryzyka AML/CFT na tle wyroku V SA/Wa 2574/21 z dnia 10 sierpnia 2021 r. WSA w Warszawie*, „Prokuratura i Prawo" 2024/1
6. **Majewski Kamil,** *Risk assessment (ML/FT) of the obliged entities – comments in the context of art. 27 of the AML Act*, „Roczniki Administracji i Prawa" 2020/4
7. **Majewski Kamil,** *Historia europejskich rozwiązań prawnych w zakresie AML*, „Studia Administracyjne" 2025/2
8. **Majewski Kamil,** *Ocena ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu instytucji obowiązanej w rozporządzeniu 2024/1624 z 31 maja 2024 r. na tle dotychczasowych rozwiązań prawnych*, „Roczniki Nauk Prawnych" 2025/3
9. **Majewski Kamil,** *Obowiązek szkoleniowy w zakresie AML/CFT – uwagi na tle art. 52 ustawy AML*, „Roczniki Administracji i Prawa" 2025/3
10. **Maliszewska-Nienartowicz Justyna,** *Rozwój zasady proporcjonalności w europejskim prawie wspólnotowym*, „Studia Europejskie" 2006/1
11. **Michalska Magdalena,** *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie TK i ETPC – analiza prawno-porównawcza*, „Krytyka Prawa" 2022/2
12. *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Komentarz*, red. M. Nowakowski, Warszawa 2023
13. *Ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Komentarz*, red. M. Dyl, M. Królikowski, Warszawa 2021

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.02.7