

Warszawa, 10 czerwca 2021 r.
KL/230/167/AZ/2021


Pan
Sebastian Skuza
Sekretarz Stanu
Ministerstwo Finansów

Szanowny Panie Ministrze,

w związku z pracami legislacyjnymi w przedmiocie *Projektu Rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej w sprawie wykazu krajowych stanowisk i funkcji publicznych będących eksponowanymi stanowiskami politycznymi*, Konfederacja Lewiatan przedstawia niniejsze stanowisko.

Uprzejmie proszę o zapoznanie się z przedstawionymi uwagami oraz o rozważenie ich uwzględnienia w toku prac nad wyżej wskazanym projektem rozporządzenia.

Z poważaniem,



Maciej Witucki
Prezydent Konfederacji Lewiatan

Załącznik:

Stanowisko Konfederacji Lewiatan w przedmiocie Projektu Rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej w sprawie wykazu krajowych stanowisk i funkcji publicznych będących eksponowanymi stanowiskami politycznymi.

Stanowisko Konfederacji Lewiatan w przedmiocie Projektu Rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej w sprawie wykazu krajowych stanowisk i funkcji publicznych będących eksponowanymi stanowiskami politycznymi, dalej określanego, jako „Projekt”.

Zidentyfikowane problemy oraz proponowane rozwiązania

Niniejsze stanowisko dotyczy dziewięciu zidentyfikowanych problemów (w postaci skutków Projektu bądź wątpliwości interpretacyjnych) oraz propozycji ich rozwiązania.

1. Nadmierne poszerzenie katalogu PEP

Zidentyfikowany problem: Nadmierne, odchodzące od intencji prawa unijnego, uregulowanie katalogu stanowisk i funkcji publicznych będących eksponowanymi stanowiskami politycznymi

Proponowane rozwiązanie: Rewizja Projektu w celu przywrócenia zasady *risk based approach* i zgodności Projektu z definicją PEP poprzez usunięcie niektórych stanowisk i funkcji z listy tj. wymienionych w art. 2 pkt. 16 oraz pkt 39-42 Projektu.

Pełne uzasadnienie proponowanego rozwiązania dla zidentyfikowanego problemu nr. 1 tj. „Nadmierne poszerzenie katalogu PEP” znajduje się w poniższej części niniejszego stanowiska.

2. Wątpliwości interpretacyjne dotyczące sędziów sądów apelacyjnych

Zidentyfikowany problem: Powstaje wątpliwość czy sędzia sądu innego szczebla, ale delegowany do orzekania w sądzie apelacyjnym, również jest traktowany, jako PEP? Inną wątpliwością interpretacyjną jest czy sędzia sądu delegowany do innej jednostki (np. sądu innego szczebla lub ministerstwa) jest również traktowany, jako PEP? Wątpliwości te dotyczą art. 2 pkt. 17 Projektu.

Proponowane rozwiązanie: Udzielenie odpowiedzi przez Projektodawcę Projektu na wskazane w pkt. 2 wątpliwości interpretacyjne.

3. Nieprecyzyjne ujęcie stanowisk wskazanych w projektowanym art. 2 pkt. 32-35



Zidentyfikowany problem: Wątpliwość interpretacyjna czy projektowany art. 2 pkt. 32-35 dotyczy przypadków, w których udział Skarbu Państwa jest bezpośrednio czy również pośrednio (tj., gdy struktura własnościowa jest wielopoziomowa) właścicielem spółki będącej klientem instytucji obowiązanej.

Proponowane rozwiązanie: Udzielenie odpowiedzi przez Projektodawcę Projektu na wskazane w pkt. 3 wątpliwości interpretacyjne.

4. Niekonsekwencja w zakresie ujęcia stanowisk wskazanych w projektowanym art. 2 pkt. 36-38

Zidentyfikowany problem: Wątpliwość interpretacyjna dotycząca zidentyfikowanej niekonsekwencji tj. dyrektor generalny prokuratury RP jest PEP, a sam Prezes Prokuratury już nie, dyrektor Urzędu Wojewódzkiego jest PEP, a Wojewoda już nie, Marszałek Województwa jest PEP, a sekretarz kierujący urzędem już nie. Czy to jest zgodne z założeniami Projektodawcy?

Proponowane rozwiązanie: Udzielenie odpowiedzi przez Projektodawcę Projektu na wskazane w pkt. 4 wątpliwości interpretacyjne.

5. Niewystępowanie urzędów wskazanych w projektowanym art. 2 pkt. 36-37

Zidentyfikowany problem: W polskim systemie administracyjnym nie funkcjonuje pojęcie urzędu centralnego czy urzędu naczelnego; taka konstrukcja przepisu wprowadza niejasności w projektowany art. 2 pkt. 36-37.

Proponowane rozwiązanie: Enumeratywne i precyzyjne wskazanie przez Projektodawcę urzędów, które w intencji Projektodawcy są urzędami naczelnymi lub centralnymi.

6. Wątpliwości dotyczące osób pełniących stanowiska

Zidentyfikowany problem: Wątpliwość interpretacyjna czy osoby pełniące tymczasowo obowiązki danego stanowiska lub pełniące stanowisko równoważne (np.: komisarz, osoba przejściowo powołana, jako piastująca urząd) również są traktowane, jako PEP.

Proponowane rozwiązanie: Udzielenie odpowiedzi przez Projektodawcę Projektu na wskazane w pkt. 6 wątpliwości interpretacyjne.

7. Wątpliwość dotycząca zastępców naczelnika urzędu skarbowego

Zidentyfikowany problem: Często naczelnik urzędu skarbowego ma wielu zastępców (określanych mianem pierwszy, drugi, trzeci itp.), stąd powstaje wątpliwość interpretacyjna czy projektowany art. 2 pkt. 100 dotyczy każdego zastępcy czy tylko pierwszego?

Proponowane rozwiązanie: Udzielenie odpowiedzi przez Projektodawcę Projektu na wskazane w pkt. 7 wątpliwości interpretacyjne.

8. Pytanie dotyczące aktualizacji danych PEP

Zidentyfikowany problem: Pytanie, w jaki sposób będzie zapewniana aktualizacja danych osób zajmujących stanowiska wskazane w Projekcie (w zakresie szeroko rozumianych stanowisk publicznych)? Czy, przykładowo, zostanie wprowadzony obowiązek i termin do aktualizacji danych osobowych na stronie BIP? Przykładowo, gdy do Rady Ochrony Pracy zostaje powołany nowy członek, czy będzie obowiązek umieszczenia tych danych w BIP w ciągu 30 dni od powołania?

Proponowane rozwiązanie: Udzielenie odpowiedzi przez Projektodawcę Projektu na wskazane w pkt. 8 pytania.

9. Pytanie dotyczące digitalizacji rejestru partii politycznych

Zidentyfikowany problem: Pytanie czy planowana jest digitalizacja (tożsamo do KRS) rejestru partii politycznych, w taki sposób, żeby instytucja obowiązana miała możliwość weryfikacji bezpośrednio w rejestrze, które osoby są upoważnione do reprezentowania na zewnątrz oraz do zaciągania zobowiązań finansowych w imieniu partii?

Proponowane rozwiązanie: Udzielenie odpowiedzi przez Projektodawcę Projektu na wskazane w pkt. 8 pytanie.

Uzasadnienie proponowanego rozwiązania dla zidentyfikowanego problemu nr. 1 tj. „Nadmierne poszerzenie katalogu PEP”

Projekt znacznie rozszerza katalog stanowisk i funkcji publicznych będących eksponowanymi stanowiskami politycznymi - lista 35 stanowisk została rozszerzona do listy 192 stanowisk i funkcji. Mając na uwadze definicję osoby zajmującej eksponowane stanowiska polityczne, a w szczególności, wyłączenie ustawą z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu z definicji

grup stanowisk średniego i niższego szczebla, lista w Projekcie jest nadmiernie rozbudowana.

Przykłady:

I. Sędziowie Wojewódzkich Sądów Administracyjnych (projektowany art. 2 pkt. 16)

O ile sędziowie NSA bezsprzecznie spełniają przesłanki uznania ich za PEP, to sędziowie WSA już nie, ponieważ WSA jest szczeblem podstawowym sądownictwa administracyjnego a ponadto od orzeczeń WSA, co do zasady przysługują zwyczajne środki odwoławcze.

II. Niższe stanowiska samorządowe wskazane w projektowanym art. 2 pkt 39-42

Należy wskazać na wymienionych w projektowanym art. 2 pkt 39-42 przedstawicieli administracji samorządowej tj.

1. *wójta, burmistrza, prezydent miasta;*
2. *zastępcę wójta, burmistrza i prezydenta miasta;*
3. *starostę;*
4. *innego niż starosta członka zarządu powiatu.*

Według danych GUS (<https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski/>), 1 stycznia 2021 r. podział administracyjny Polski obejmował:

- 16 województw,
- 314 powiatów i 66 miast na prawach powiatu,
- 2477 gmin (w tym 302 gminy miejskie, 652 gminy miejsko-wiejskie i 1523 gminy wiejskie).

Powyższe liczby, (które nie zawierają danych odnośnie członków rodziny i bliskich współpracowników PEP) pokazują skalę dodatkowych zadań z zakresu przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowania terroryzmu, które będą musiały być zrealizowane przez instytucje obowiązane (m.in. stosowanie podwyższonych środków bezpieczeństwa finansowego, proaktywna aktualizacja danych klienta i przeglądy okresowe, uzyskiwanie zgody wyższej kadry kierowniczej na nawiązanie lub kontynuację stosunku gospodarczego z takim klientem, bieżąca i cykliczna analiza transakcji). Dodatkowe obowiązki mogą być szczególnie dotkliwe dla mniejszych instytucji i ich klientów.

Należy zaznaczyć, że podstawowym podejściem w przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu wynikającym z dyrektywy (pkt 22 preambuły), które należy stosować, jest podejście oparte

na analizie ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. Odejście od zasady ryzyka w takim istotnym zakresie, na rzecz „rules based approach” nie jest zgodne z Rekomendacją 1 FATF i tym samym naraża Polskę na brak pozytywnej oceny w 5 rundzie ewaluacji Moneyval. Ponadto proponowane rozszerzenie definicji PEP jest niezgodne z Rekomendacją nr 12 FATF i definicją PEP, obejmującą tylko najwyższe stanowiska polityczne, nie stanowiska administracji samorządowej (str. 121 FATF Recommendations, Październik 2018).

Nie bez znaczenia pozostaje fakt, iż arbitralne rozszerzenie definicji PEP o niższe stanowiska (np.: samorządowe) może wywołać negatywne skutki w dostępie wielu tysięcy osób do usług finansowych (przysługująca im możliwość odmowy nawiązania lub kontynuacji stosunku gospodarczego z PEP), mimo braku jednoznacznych przesłanek ryzyka w tym zakresie (wskazane powyżej odejście od zasady ryzyka). Takie podejście przeczy nałożonemu przez Wytyczne EBA w zakresie Risk Based Approach z 01.03.2021 zakazowi nadmiernego ograniczania osobom o statusie PEP dostępu do usług finansowych (punkt 4.52 wytycznych RBA).

Przy czym należy podkreślić, że zarówno definicja w Dyrektywie 2015/843 (art. 3 (9)) jak i definicja w polskiej ustawie AML (art. 2 ust. 2 pkt 11) są definicjami otwartymi. Takie rozwiązanie należy utrzymać i ocenić, jako pozytywne, gdyż w zależności od rodzaju działalności, ryzyka instytucji oraz ryzyka klienta wskazane wyżej stanowiska i funkcje publiczne mogą być uwzględniane przez instytucje obowiązane w ocenie ryzyka prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu oraz zakresie stosowanych środków bezpieczeństwa finansowego. Może się tak dzieć w sytuacji, gdy te osoby są klientem lub beneficjentem rzeczywistym lub też, gdy w ocenie instytucji obowiązanej zachodzi wyższe ryzyko prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu związane z transakcją powiązaną z taką osobą. Nadmierne rozszerzanie listy w Projekcie o stanowiska, które nie są zgodne z definicją w ustawie, nie jest zgodne z techniką legislacyjną.

Nadmierne rozbudowanie listy stanowisk tworzy ponadto niebagatelne problemy praktyczne:

1. Utrudnione zebranie oświadczenia pod groźbą odpowiedzialności karnej – klient musiałby się zapoznać z wielostronicową listą stanowisk, czego klienci, co do zasady nie robią na etapie zakupu produktów/korzystania z usług
2. Utrudniona aktualizacja list PEP w systemach skanowania pod kątem list PEP – dane osób pełniących stanowiska wykazane w Rozporządzeniu nie zawsze dostępne są publicznie.

Z powyższych powodów należy podkreślić, że tworzona lista stanowisk nie powinna być nadmiernie rozbudowana w celu zachowania wysokiej jakości ustalania osób o statusie PEP.

Reasumując, zaprezentowane w Projekcie podejście nakłada znacznie większe obciążenia na polskie instytucje obowiązane powodując, iż zamiast koncentrować się na obszarach ryzyka prania pieniędzy będą one musiały intensyfikować swoje działania wobec osób, które takiego ryzyka nie generują.

W efekcie, proponowanym rozwiązaniem wskazanych wyżej problemów jest rewizja Projektu w celu przywrócenia zasady *risk based approach* i zgodności Projektu z definicją PEP poprzez usunięcie niektórych stanowisk i funkcji z listy tj. wymienionych w art. 2 pkt. 16 oraz pkt 39-42 Projektu.

Konfederacja Lewiatan, KL/230/167/AZ/2021

