

НАПРЯМ 5. АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО. ФІНАНСОВЕ ПРАВО. ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

DOI <https://doi.org/10.36059/978-966-397-580-1-16>

IMPLEMENTACJA EUROPEJSKICH STANDARDÓW MONITORINGU FINANSOWEGO W DZIAŁALNOŚCI NOTARIUSZA: DOŚWIADCZENIA UKRAINY I POLSKI

Dr Krzysztof Chmielarz

*Profesorem Katedry Prawa Akademii Tarnowskiej
Tarnów, Polska*

Aliesia Khrebtova

*Docent Katedry Podstawowych i Dziedzinowych Nauk Prawnych
Kremenczuckiego Narodowego Uniwersytetu im. Mychajła Ostrohradskiego
Kremenczuk, Ukraina*

Europejski model przeciwdziałania praniu pieniędzy wychodzi z założenia, że kluczową rolę odgrywają tzw. **gatekeepers** – „strażnicy” systemu finansowego, do których wprost zalicza się notariuszy oraz innych niezależnych prawników [1]. To właśnie przez akty notarialne przechodzą transakcje dotyczące nieruchomości, praw udziałowych, struktur biznesowych – a więc aktywów, które najczęściej wykorzystywane są do legalizacji dochodów pochodzących z przestępstwa [1]. Ukraina, zmierzająca w kierunku integracji europejskiej, oraz Polska jako państwo członkowskie UE są zmuszone do ponownego przemyślenia „klasycznej” roli notariusza i nadania mu funkcji podmiotu pierwotnego monitoringu finansowego. Zmienia to równowagę pomiędzy zaufaniem klienta, tajemnicą notarialną a interesem publicznym w zakresie bezpieczeństwa finansowego, a także wymaga od środowiska notarialnego nowego sposobu myślenia zawodowego. Celem jest ustalenie, w jaki sposób europejskie standardy monitoringu finansowego przekształcają działalność notariusza na Ukrainie i w Polsce, jakie są wspólne oraz odmienne cechy statusu prawnego notariusza jako podmiotu pierwotnego monitoringu finansowego oraz z jakimi praktycznymi wyzwaniami stykają się notariusze w obu państwach.

Dyrektywa (UE) 2015/849 wprost zalicza do katalogu instytucji zobowiązanych **notaries and other independent legal professionals**, gdy uczestniczą oni w transakcjach finansowych lub operacjach dotyczących

nieruchomości działając w imieniu klienta [1]. W takiej optyce notariusz nie jest jedynie gwarantem formy czynności prawnej, lecz elementem systemu przeciwdziałania praniu pieniędzy: jest zobowiązany zidentyfikować klienta, ustalić beneficjenta rzeczywistego, zastosować podejście oparte na analizie ryzyka oraz – w razie potrzeby – zawiadomić właściwy organ o podejrzaney transakcji [1]. Tworzy to nową, nietypową dla notariatu łacińskiego konfigurację: notariusz działa równocześnie w sferze prawa prywatnego (ochrona woli i interesów stron, zapewnienie pewności obrotu) oraz w sferze publicznoprawnej (ochrona systemu finansowego przed „brudnymi” pieniędzmi). Na poziomie polityki UE jest on postrzegany jako „naturalny partner” państwa w walce z praniem pieniędzy, chociaż co do istoty nie jest ani organem śledczym, ani analitykiem finansowym, lecz pozostaje niezależnym prawnikiem.

Na Ukrainie status notariusza jako podmiotu pierwotnego monitoringu finansowego został uregulowany w ustawie Ukrainy „O zapobieganiu i przeciwdziałaniu legalizacji (praniu) dochodów pochodzących z przestępstwa, finansowaniu terroryzmu oraz finansowaniu rozprzestrzeniania broni masowego rażenia” nr 361-IX, która zalicza notariuszy do katalogu specjalnie określonych podmiotów pierwotnego monitoringu finansowego [2]. Przepisy tej ustawy wiążą powstanie odpowiednich obowiązków notariusza z jego udziałem w dokonywaniu określonych czynności i operacji, takich jak: zbycie nieruchomości, tworzenie i reorganizacja osób prawnych, obrót prawami udziałowymi, zarządzanie majątkiem klienta itd. [2]. W takich przypadkach notariusz ma obowiązek przeprowadzić identyfikację i weryfikację klienta, w tym ustalić beneficjenta rzeczywistego, zastosować podejście oparte na analizie ryzyka, zapewnić prawidłowe utrwalenie i przechowywanie dokumentów, a w razie wystąpienia oznak podejrzanych – przekazać informacje o operacjach podlegających monitoringowi finansowemu do właściwego organu [2]. Ustawa nr 361-IX przeszuwa zatem akcent z „czysto technicznego” poświadczania czynności na analizę ekonomicznej treści transakcji i ocenę jej ryzykowności z punktu widzenia AML. Dla ukraińskiego notariatu oznacza to konieczność połączenia klasycznej funkcji prewencyjnej (zapewnienie legalności i pewności obrotu) z funkcją elementu systemu bezpieczeństwa finansowego państwa. W wymiarze praktycznym pojawiają się pytania: jak daleko sięgać w analizę źródeł pochodzenia środków, jakie wskaźniki ryzyka stosować w typowych, „codziennych” sytuacjach życiowych, gdzie przebiega granica między obowiązkiem monitoringu a gwarancją tajemnicy notarialnej. Szczególnym wyzwaniem jest realizacja tych wymogów w warunkach stanu wojennego, kiedy rośnie liczba czynności z udziałem osób wewnętrznie przesiedlonych oraz żołnierzy,

a wrażliwość społeczna klientów wymaga szczególnie wyważonego podejścia [2].

Doświadczenie polskie pokazuje szerszą integrację notariusza w system monitoringu finansowego. Jak wykazuje M. A. Kędziński, polski notariusz jest **instytucją obowiązana** w rozumieniu ustawy z 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, przy czym obowiązki AML rozciągają się co do zasady na działalność notariusza wszędzie tam, gdzie sporządzany akt notarialny wiąże się z przepływem istotnych wartości majątkowych [3]. Oznacza to wprowadzenie wewnętrznych procedur przeciwdziałania praniu pieniędzy w każdej kancelarii notarialnej, obowiązkowe szkolenie personelu, analizę ekonomicznego sensu czynności, a nie tylko jej formy prawnej, a także możliwość odmowy dokonania czynności notarialnej, jeżeli jest ona postrzegana jako instrument legalizacji dochodów pochodzących z przestępstwa [3]. Kędziński podkreśla napięcie między klasyczną rolą notariusza jako gwaranta zaufania a nową rolą swoistego „kontrolera”: z jednej strony notariusz ma zapewniać dostępność i neutralność usługi notarialnej, z drugiej – jest zobowiązany informować organy państwowe o podejrzanych operacjach, co nieuchronnie wpływa na postrzeganie notariusza przez klientów [3]. Jednocześnie model polski opiera się na aktywnym udziale izb notarialnych w opracowywaniu standardów wewnętrznych oraz na ukształtowanej praktyce współpracy z organami informacji finansowej, co tworzy dla praktyków bardziej przewidywalne otoczenie normatywne i organizacyjne.

Porównanie modeli ukraińskiej i polskiej pozwala sformułować kilka wniosków. Podejście ukraińskie ma charakter bardziej „punktowy”: notariusz występuje jako specjalnie określony podmiot pierwotnego monitoringu finansowego w granicach wyraźnie wskazanych w ustawie nr 361-IX kategorii czynności, co w pewnym stopniu ogranicza zakres jego obowiązków AML i czyni je bardziej przewidywalnymi [2]. W Polsce podejście jest szersze – notariusz jest generalnie postrzegany jako **instytucja obowiązana** w większości operacji dotyczących znaczących aktywów, co wzmacnia jego rolę w systemie bezpieczeństwa finansowego, ale jednocześnie zwiększa obciążenia i ryzyka [3]. Wsparcie instytucjonalne notariusza w Polsce jest bardziej rozwinięte dzięki aktywnej roli samorządu zawodowego, podczas gdy na Ukrainie znacząca część ciężaru wykładni i stosowania wymogów AML de facto spoczywa na samym notariuszu [2; 3]. Kluczowym zadaniem strategicznym dla obu systemów jest znalezienie równowagi między rolą notariusza jako „adwokata zaufania” stron a rolą „strażnika” systemu finansowego: nadmierne „usłużnienie policyjne” może podważyć zaufanie do notariatu, z kolei niedochowanie wymogów AML zagraża nie tylko reputacji poszczególnych notariuszy, lecz

także efektywności krajowego systemu monitoringu finansowego. Dla Ukrainy najbardziej obiecujące jest instytucjonalne zaczerpnięcie doświadczeń polskich: wzmocnienie roli Izby Notarialnej w opracowywaniu wewnętrznych standardów monitoringu finansowego, tworzenie przejrzystych list kontrolnych i algorytmów działań dla notariusza, rozwijanie systemowego kształcenia opartego na realnych studiach przypadków. W takim ujęciu implementacja europejskich standardów AML/CFT nie będzie sprzeczna z naturą notariatu łacińskiego, lecz przeciwnie – wzmocni jego funkcję prewencyjną i gwarancyjną.

Wykaz wykorzystanych źródeł:

1. On the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing : Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20.05.2015. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32015L0849> (data dostępu: 01.12.2025).

2. Pro zapobihannia ta protydiiu lehalizatsii (vidmyvanniu) dokhodiv, oderzhanykh zlochynnym shliakhom, finansuvanniu teroryzmu ta finansuvanniu rozpovsiudzhennia broi masovoho znyshchennia : Zakon Ukrainy vid 06.12.2019 № 361-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361-20#Text> (data dostępu: 01.12.2025).

3. Kędzierski M. A. Notariusz jako instytucja obowiązana w rozumieniu ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (omówienie niektórych zagadnień). *Studia Prawnicze KUL*. 2020. Nr 1 (81). S. 165–195. URL: <https://czasopisma.kul.pl/index.php/sp/article/view/10633> (data dostępu: 01.12.2025).