

26 września 2022 r.

Informacja uzupełniająca do Stanowiska UKNF z 2 czerwca 2020 r.

2 czerwca 2020 r. Urząd Komisji Nadzoru Finansowego (UKNF) opublikował [Stanowisko dotyczące stosowania kwestionariusza ankietowego przez banki wobec instytucji sektora usług płatniczych](#) („Stanowisko”). Jego celem było wskazanie na konieczność identyfikacji ryzyka prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu (ML/FT) przy relacjach banków z niebankowymi dostawcami usług płatniczych oraz zarządzania tym ryzykiem. Publikacja Stanowiska podyktowana była m.in. zidentyfikowanymi w procesie kontrolnym i inspekcyjnym nieprawidłowościami w ocenie ryzyka tego typu relacji i niedostateczną wiedzą o kliencie. Przekładało to się na brak możliwości prawidłowego wypełniania obowiązków wynikających z ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu („ustawa AML”).

Po ponad dwuletnim funkcjonowaniu Stanowiska jego podstawowy cel został zrealizowany. Znacznie wzrosła świadomość ryzyk, jakie niesie nawiązywanie przez banki relacji z niebankowymi dostawcami usług płatniczych oraz konieczności zastosowania odpowiednich środków bezpieczeństwa finansowego. W większości przypadków, uzyskanie dodatkowych informacji od klienta, będącego niebankowym dostawcą usług płatniczych, choć obciąża procesy zakładania i prowadzenia rachunków, spotkało się ze zrozumieniem i akceptacją. Jednak obok wielu pozytywnych skutków Stanowiska, zostały również zaobserwowane przypadki zbyt restrykcyjnego wykorzystywania przykładowego kwestionariusza i niedostosowania go do rodzaju i charakteru działalności klienta.

Stanowisko wyraźnie wskazuje, że dołączony do niego kwestionariusz stanowi jedynie wzór, a zakres zawartych w nim pytań nie jest obligatoryjny. Projektując jego treść przyjęto założenie, że wzór, w możliwie szerokim zakresie, odnosi się w sposób ogólny do relacji z niebankowymi dostawcami usług płatniczych, w tym do relacji transgranicznych z podmiotami z państw trzecich, a nie wyłącznie do relacji z podmiotami krajowymi lub z innych państw członkowskich.

Mając na względzie podejście oparte na ryzyku, należy podkreślić, że treść poszczególnych pytań oraz stopień ich wnikliwości powinny być modyfikowane i dostosowywane zgodnie z przyjętą polityką i charakterem prowadzonej przez klienta działalności, w zależności od np.:

- typu relacji – rodzaju świadczonych usług;
- kraju rejestracji lub obsługiwanych przez podmiot rynków (krajowi dostawcy usług płatniczych, dostawcy z UE, spoza UE);

- typu podmiotu – krajowa instytucja płatnicza (KIP), mała instytucja płatnicza (MIP), biuro usług płatniczych (BUP), zagraniczne instytucje płatnicze i instytucje pieniądza elektronicznego spoza Polski;
- odpowiedzi na wcześniejsze pytania z formularza.

W ramach działań nadzorczych identyfikowano przypadki, gdzie relacje nie były związane ze świadczeniem usług płatniczych (np. rachunek służył wyłącznie do obsługi kredytu, leasingu lub wyłącznie do obsługi innej działalności klienta), a bank żądał, pod rygorem zerwania relacji, dostarczenia szczegółowych informacji o działalności płatniczej klienta. W takich sytuacjach wystarczające będzie uzyskanie informacji o przeznaczeniu rachunku i monitorowanie, czy transakcje (wbrew przeznaczeniu rachunku lub deklaracji klienta) faktycznie nie wskazują na realizację działalności z zakresu usług płatniczych. Wymogi dotyczące otwierania i korzystania z rachunków (niesłużących do realizacji działalności płatniczej) nie powinny różnić się od wymogów obowiązujących wobec innych podmiotów. W przypadku, gdy zostanie ustalone, że klient nie spełnia wcześniej uzgodnionych warunków prowadzenia rachunku, co skutkuje niewłaściwym zarządzaniem ryzykiem ML/FT lub wyższym ryzykiem ML/FT, banki mają obowiązek podjęcia ukierunkowanych i proporcjonalnych do takiej sytuacji środków, tak aby ograniczyć ryzyko, na które są narażone i odpowiednio nim zarządzać.

Przeprowadzona przez UKNF analiza formularzy wykorzystywanych przez banki wykazała również przypadki stosowania zbyt szczegółowych pytań w odniesieniu do prowadzonej przez klienta działalności. Kierowane one były nieadekwatnie do charakteru adresata i zakresu wykonywanych przez niego usług. Dopasowanie pytań do odbiorcy ma szczególne znaczenie w relacjach z biurami usług płatniczych. Przedstawienie takiemu klientowi obszernego dokumentu z pytaniami, które nie dotyczą jego działalności, zwiększa ryzyko udzielenia niewłaściwej odpowiedzi lub nieprawidłowej interpretacji informacji. Wyjątek może stanowić zidentyfikowanie transakcji, wskazujących na podejrzenie prowadzenia działalności niezgodnie z prawem lub zezwoleniem.

Opublikowane przez UKNF Stanowisko ma pomóc w uzyskaniu informacji niezbędnych do właściwej oceny ryzyka ML/FT i zastosowaniu środków bezpieczeństwa finansowego. Stanowisko wskazuje na konieczność zbierania odpowiednich informacji o kliencie będącym niebankowym dostawcą usług płatniczych, lecz pozostawia również dowolność wyboru źródła, jak i zakresu tych informacji, tzn. można pozyskać niezbędne informacje z zewnętrznych lub wewnętrznych baz danych, a niekoniecznie od klienta. Niemniej, w każdym wypadku instytucja obowiązana musi mieć wiedzę, umożliwiającą prawidłowe oszacowanie ryzyka, a następnie wdrożenie odpowiednich czynników ograniczających ryzyko i przygotowanie odpowiedniej oferty biznesowej. W konsekwencji klienci będący dostawcami usług płatniczych powinni udostępniać swoim dostawcom usług płatniczych informacje niezbędne do realizowania środków bezpieczeństwa finansowego przez podmiot prowadzący dla nich rachunek.

Mając na uwadze art. 4 ust. 8 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych „uup”, banki nie powinny wykorzystywać wymogów zawartych w Stanowisku do rozwiązywania relacji z innymi dostawcami usług płatniczych, bez uprzedniego oszacowania ryzyka związanego z daną relacją, lub nienawiązywania takich relacji. Należy zebrać niezbędne informacje, aby prawidłowo oszacować ryzyko. Każda taka informacja lub jej brak wpływa na jego ocenę. Nie oznacza to, że wskazany przepis całkowicie uniemożliwia rozwiązanie lub nienawiązanie tego typu relacji i bezwarunkowo nakazuje świadczenie usług dla niebankowych dostawców usług płatniczych.

Przykładowo, w przypadku braku możliwości zastosowania środków bezpieczeństwa finansowego, bank, jako instytucja obowiązana w rozumieniu ustawy AML, ma obowiązek rozwiązania lub nienawiązywania stosunków gospodarczych z klientem. Taka możliwość istnieje także w przypadku wystąpienia innych obiektywnych przyczyn, np. niewystarczających zasobów organizacyjno-technicznych do obsługi transakcji z zachowaniem wszystkich wymogów prawnych. Jednak taki środek powinien być zastosowany tylko adekwatnie do sytuacji, po dopełnieniu obowiązku należytej staranności. Ponadto, przypadek taki powinien być dobrze udokumentowany i poprzedzony próbą uzyskania niezbędnych danych z innych źródeł. Można także rozważyć przeprowadzenie negocjacji z klientem i ograniczyć świadczenie usług, zamiast całkowicie zrywać relacje, np. w zakresie obsługi określonych walut, rynków, wartości transakcji, rachunków typu *collect* lub obsługi określonych produktów czy usług oferowanych przez klienta. Można też np. uzależnić oferowanie usługi od dodatkowych warunków np. regularnego dostarczania określonych informacji o zlecanych transakcjach.

Niebankowy dostawca usług płatniczych, odpowiadając na pytania zawarte w kwestionariuszu, w określonych sytuacjach, powinien mieć możliwość udzielenia odpowiedzi „nie dotyczy”, co nie powinno być jednoznacznie interpretowane jako brak udzielenia odpowiedzi, a tym bardziej automatyczny brak możliwości nawiązania relacji. Niemniej niebankowy dostawca usług płatniczych przekazując taką informację powinien dodatkowo uzasadnić odpowiedź, wskazując na uwarunkowania prawne lub faktyczne. Dopiero tak uzyskana informacja powinna być podstawą do faktycznej oceny ryzyka oraz możliwości, zakresu i sposobu nawiązania relacji.

Przykład: BUP wnioskujące o otwarcie rachunku bankowego, zgodnie z przyjętymi wewnętrznymi rozwiązaniami formalno-organizacyjnymi, nie nawiązuje stosunków gospodarczych i przeprowadza jedynie transakcje okazjonalne. Jednocześnie BUP wprowadziło ograniczenia uniemożliwiające jednemu klientowi transfery środków pieniężnych na kwotę przekraczającą równowartość 1000 euro (również jako transfery powiązane). Tym samym ograniczyło swoją działalność tak, że w praktyce nie podlega wymogom art. 35 ustawy AML dotyczącym stosowania środków bezpieczeństwa finansowego poza przypadkami podejrzenia prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu i przypadkami wątpliwości co do prawdziwości lub kompletności uzyskanych danych identyfikacyjnych klienta. W związku z tym brak wprowadzenia szczegółowych i rozbudowanych mechanizmów zapewniających wykonanie środków bezpieczeństwa finansowego w działalności tego BUP nie powinno

stanowiąc jednoznacznej przesłanki do nienawiązania relacji. BUP zobligowane jest jednak w tym przypadku określić i udokumentować powód ograniczonego stosowania wymogów ustawowych. Natomiast bank powinien taką informację odpowiednio przeanalizować i wziąć pod uwagę przy ocenie ryzyka klienta i ocenie możliwości zastosowania wobec niego środków bezpieczeństwa finansowego.

Każda odmowa dostępu instytucjom płatniczym, instytucjom pieniądza elektronicznego, małym instytucjom płatniczym oraz biurom usług płatniczych do świadczonych przez bank usług wymaga, na podstawie art. 4 ust. 8 uup, zawiadomienia Komisji Nadzoru Finansowego (KNF) wraz z podaniem przyczyn odmowy. Zgodnie z oczekiwaniami UKNF, zawiadomienie powinno zawierać pełen opis zaistniałej sytuacji, ze wskazaniem, jakie działania wyjaśniające zostały podjęte oraz powinno wskazać konkretne powody odmowy, np. jakich środków bezpieczeństwa finansowego nie można było wykonać lub zastosować. W ocenie UKNF niedopuszczalna jest sytuacja, kiedy przedmiotowe zawiadomienie będzie jedynie wskazywać na przepisy prawne, bez szczegółowego uzasadnienia takiej decyzji. Ponadto, za pożądaną praktykę należy uznać, aby informacja o cofnięciu decyzji o odmowie dostępu do usługi prowadzenia rachunku lub zmianie warunków odmowy (np. po dostarczeniu przez klienta niezbędnych informacji lub przeprowadzeniu dodatkowych negocjacji) również była przekazana do KNF, w celu korekty uprzednio przekazanego zawiadomienia.

Jako nieprawidłową praktykę, w zakresie wypełniania obowiązków ustawowych w relacjach banków z niebankowymi dostawcami usług płatniczych, UKNF uznaje również brak wykorzystywania w procesie AML/CFT informacji zebranych w przeznaczonym do tego formularzu. Celem zebrania danych jest prawidłowa ocena ryzyka klienta oraz nawiązywanych z nim relacji i zastosowanie odpowiednich środków bezpieczeństwa finansowego. Samo zebranie danych nie może zostać uznane za pełną realizację tych obowiązków. W ramach prowadzonych przez UKNF działań nadzorczych identyfikowano przypadki pobierania od klientów obszernych formularzy związanych z ich działalnością. Dane te nie były jednak poddawane procesowi analitycznemu i uwzględniane w ocenie ryzyka klienta. Identyfikowano przypadki, gdzie zebrane dane wprost wskazywały na znaczne ryzyko ML/FT (np. działalność hybrydowa w branży wysokiego ryzyka, obsługa transakcji z krajów wysokiego ryzyka, brak stosowania wymogów związanych z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, brak mechanizmów związanych z weryfikacją klientów na listach sankcyjnych itp.). Wskazywało to wprost na konieczność zastosowania wzmożonych środków bezpieczeństwa finansowego lub ograniczenia relacji.

Nieodłącznym elementem związanym z przeprowadzaniem transakcji innej instytucji finansowej jest zbudowanie zaufania do tej instytucji. Aby je stworzyć, korespondent musi poznać oraz ocenić respondentą, w tym jakość i sposób wypełniania przez niego obowiązków dotyczących przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Załączony do Stanowiska kwestionariusz jest przykładowym narzędziem do pozyskania informacji

i zbudowania takiego zaufania. Takimi samymi zasadami powinni kierować się również niebankowi dostawcy usług płatniczych świadczący usługi i prowadzący rachunki dla innych dostawców usług płatniczych.

Stanowisko wraz z przykładowym kwestionariuszem należy traktować jako rozwiązanie zmierzające do wypracowania przez rynek finansowy uniwersalnego procesu zakładania rachunków płatniczych, w tym bankowych, dla innego dostawcy usług płatniczych. UKNF uważa, że w perspektywie długoterminowej przyjęcie ustandaryzowanego podejścia powinno skutkować mniej uciążliwym, a tym samym mniej kosztownym procesem nawiązywania i utrzymywania tego typu relacji. Do osiągnięcia tego celu powinny dążyć wszystkie instytucje finansowe, również niebankowi dostawcy usług płatniczych nawiązujący relacje i prowadzący rachunki dla innych niebankowych dostawców usług płatniczych. Finalne rozwiązanie powinno wesprzeć cały system przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu i ukierunkować na wypracowanie powszechnie akceptowanego standardu w przestrzeni relacji korespondenckich, z długoterminowymi pozytywnymi skutkami dla zapewnienia dostępu do finansowania, rozwoju usług płatniczych i integracji finansowej.