



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Michał Jędrzejczyk

KBF.410.5.1.2024

Pan
Andrzej Domański
Minister Finansów
Ministerstwo Finansów
ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr 21/2025 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 26 marca 2025 r.

P/24/010 Funkcjonowanie systemu przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów, ul. Świętokrzyska 12 00-916 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Domański, Minister Finansów, od 13 grudnia 2023 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Andrzej Kosztowniak, Minister Finansów w okresie od 27 listopada do 13 grudnia 2023 r.; Magdalena Rzeczkowska, Minister Finansów w okresie od 26 kwietnia 2022 r. do 27 listopada 2023 r.; Mateusz Morawiecki, Prezes Rady Ministrów, Minister Cyfryzacji, wykonujący obowiązki Ministra Finansów w okresie od 9 lutego 2022 r. do 26 kwietnia 2022 r.; Tadeusz Kościński, Minister Finansów w okresie od 26 października 2021 r. do 9 lutego 2022 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie Ministerstwa Finansów do realizacji zadań wynikających z ustawy AML/CFT¹. 2. Działalność Komitetu Bezpieczeństwa Finansowego. Przygotowanie, wprowadzenie i aktualizacja krajowej oceny ryzyka prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu oraz strategii AML/CFT². 3. Kontrole w instytucjach obowiązanych. 4. Wykorzystanie informacji wpływających do GIIF. 5. Postępowania administracyjne w zakresie nakładania kar administracyjnych. 6. Współpraca międzynarodowa.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2022 r. do 29 listopada 2024 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli (dalej także: NIK) Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	1. Elżbieta Grohman, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/45/2024 z 25 czerwca 2024 r. 2. Piotr Mienicki, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KBF/46/2024 z 25 czerwca 2024 r., legitymacja służbowa nr 21380 3. Sławomir Stężewski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KBF/47/2024 z 25 czerwca 2024 r. 4. Wojciech Goleński, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KBF/49/2024 z 27 czerwca 2024 r. 5. Emilia Załuska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KBF/84/2024 z 18 września 2024 r.

(akta kontroli: tom I, str.1-5)

¹ Ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz. U. z 2023 r. poz. 1124, ze zm.); dalej także: ustawa.

² AML/CFT – przeciwdziałanie praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623; dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Minister Finansów⁵ oraz Generalny Inspektor Informacji Finansowej (dalej także: GIIF, Generalny Inspektor)⁶ w okresie od 1 stycznia 2022 r. do 29 listopada 2024 r. realizowali zadania związane z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, jednak w ocenie NIK, nie wszystkie te zadania były wykonywane prawidłowo i rzetelnie. Ocenę skuteczności realizacji tych zadań obniżają zidentyfikowane w trakcie kontroli nieprawidłowości.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Przygotowanie do realizacji zadań w zakresie AML/CFT

Sposób prowadzenia przez Ministra Finansów⁷ rządowych prac legislacyjnych w zakresie projektu ustawy o Systemie Informacji Finansowej uniemożliwił terminowe wdrożenie do polskiego porządku prawnego przepisów dyrektywy 2018/843⁸ oraz dyrektywy 2019/1153⁹. Ustawa z dnia 1 grudnia 2022 r. o Systemie Informacji Finansowej¹⁰ weszła w życie z prawie dwupółletnim opóźnieniem w stosunku do wyznaczonego w dyrektywie 2018/843 terminu na ustanowienie scentralizowanych, automatycznych mechanizmów oraz z ponad półtorarocznym opóźnieniem w stosunku do wymaganej daty wdrożenia dyrektywy 2019/1153. W konsekwencji z opóźnieniem wprowadzono przepisy ustawowe umożliwiające szybkie i sprawne uzyskiwanie informacji o rachunkach podmiotów, co Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako działanie nierzetelne.

Minister Finansów nie zapewnił ponadto, aby rządowy proces legislacyjny był prowadzony w sposób umożliwiający terminowe i pełne stosowanie przepisów rozporządzenia 2018/1672¹¹, co Najwyższa Izba Kontroli ocenia także jako działanie nierzetelne. Opracowany w Ministerstwie Finansów (dalej także: MF) projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej oraz niektórych innych ustaw, służący zapewnieniu spójności przepisów krajowych z przepisami rozporządzenia 2018/1672, nie zawierał regulacji umożliwiających wydawanie decyzji administracyjnych o tymczasowym zatrzymaniu środków pieniężnych w sytuacjach wymienionych w art. 7 ust. 1 rozporządzenia 2018/1672 oraz został przedłożony na posiedzenie Rady Ministrów dopiero w marcu 2024 r. Przepisy ustawy z dnia 9 maja 2024 r. o zmianie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej oraz niektórych

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Ilekroć w niniejszym wystąpieniu jest mowa o Ministrze Finansów należy przez to rozumieć ministra właściwego do spraw: finansów publicznych, budżetu i instytucji finansowych. W myśl art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy AML/CFT minister właściwy do spraw finansów publicznych stanowi naczelną organ administracji rządowej właściwy w sprawach przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Ponadto, stosownie do treści art. 68 i art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.) do zadań Ministra Finansów, jako ministra kierującego działem oraz kierownika jednostki należy zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej.

⁶ Obowiązki Generalnego Inspektora Informacji Finansowej wykonuje Michał Szermer (od 25 listopada 2024 r.), Dyrektor Departamentu Informacji Finansowej. Wcześniej funkcję GIIF sprawowała Anna Chałupa (od 8 grudnia 2023 r. do 25 listopada 2024 r.) oraz w okresie od 18 stycznia 2021 r. do 8 grudnia 2023 r. Sebastian Skuza.

⁷ W myśl art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2024 r. poz. 1050, ze zm.) członek Rady Ministrów jest obowiązany, w zakresie swojego działania, do m.in. przedkładania projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów – na zasadach i w trybie określonych w regulaminie pracy Rady Ministrów. § 81 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. - Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 r. poz. 806) stanowi, iż projekt dokumentu rządowego do rozpatrzenia przez Radę Ministrów wnosi organ wnioskujący.

⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/843 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę (UE) 2015/849 w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu oraz zmieniająca dyrektywy 2009/138/WE i 2013/36/UE (Dz. Urz. UE L 156 z 19.06.2018, str. 43)

⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1153 z dnia 20 czerwca 2019 r. ustanawiająca zasady ułatwiające korzystanie z informacji finansowych i innych informacji w celu zapobiegania niektórym przestępstwom, ich wykrywania, prowadzenia dochodzeń w ich sprawie lub ich ścigania oraz uchylająca decyzję Rady 2000/642/WSiSW (Dz. Urz. UE L 186 z 11.07.2019, str. 122, ze zm.).

¹⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 180.

¹¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1672 z dnia 23 października 2018 r. w sprawie kontroli środków pieniężnych wwożonych do Unii lub wywożonych z Unii oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1889/2005 (Dz. Urz. UE L 284 z 12.11.2018, str. 6, ze zm.).

innych ustaw¹² weszły w życie dopiero 25 czerwca 2024 r., a więc po ponad trzech latach od dnia obowiązków stosowania rozporządzenia 2018/1672. W ocenie NIK przepisy prawa krajowego umożliwiające właściwym organom wydawanie decyzji administracyjnych o tymczasowym zatrzymaniu środków pieniężnych w sytuacjach wymienionych w art. 7 ust. 1 rozporządzenia 2018/1672 mogłyby stanowić element wzmacniający system przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu.

W okresie objętym kontrolą Minister Finansów nie zapewnił w pełni adekwatnych warunków organizacyjno-technicznych: zasobów kadrowych oraz informatycznych, umożliwiających realizację zadań GIIF wskazanych w art. 12 ust. 1 ustawy AML/CFT w sposób efektywny i skuteczny, nie wypełniając w pełni dyspozycji art. 12b ustawy AML/CFT.

W okresie objętym kontrolą zwiększeniu uległa liczba etatów w Departamencie Informacji Finansowej (dalej także: DIF) – jednostce analityki finansowej (dalej także: JAF) łącznie o 35% do poziomu 131 etatów. Jednakże, pomimo wymogu określonego w art. 130 ust. 3 ustawy AML/CFT¹³ oraz art. 68 ust. 2 pkt 7 ustawy finansach publicznych i punktu II.A. 2 i 3 standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹⁴, nie dokonano pogłębionej analizy zasobów kadrowych będących w dyspozycji JAF, wykorzystywanych do realizacji zadań GIIF wskazanych w art. 12 ust. 1 ustawy AML/CFT, w celu ich optymalnego wykorzystania. Tym samym nie dokonano oceny stopnia wpływu zwiększenia poziomu zatrudnienia na realizację zadań przez JAF, co zostało przez Najwyższą Izbę Kontroli ocenione jako działanie nierzetelne. NIK zwraca również uwagę, że liczba pracowników powinna być monitorowana i dostosowywana do bieżącego obciążenia pracą w poszczególnych wydziałach DIF. Dyrektor DIF nie zapewnił realizacji czynności kontrolnych w instytucjach obowiązanych przez pracowników posiadających odpowiednie kwalifikacje w zakresie metodyki prowadzenia czynności kontrolnych i audytowych. Najwyższa Izba Kontroli zauważyła, iż w okresie objętym kontrolą w Wydziale Kontroli wymieniona została prawie cała obsada kadrowa, a w miejsce doświadczonych kontrolerów zostały zatrudnione nowe osoby. W ocenie NIK powyższe okoliczności mogły ograniczać możliwość przeprowadzania większej liczby kontroli.

Pomimo zidentyfikowania przez MF, już na etapie projektowania ustawy AML/CFT, konieczności zmian w systemie SI*GIIF obarczonego *długiem technologicznym*, dopiero w 2022 r. rozpoczęto prace nad nowym systemem SIGIIF 2.0 wraz z implementacją goAML. W 2023 r. rozpoczęto prace związane z implementacją goAML, które nie zostały zakończone do 29 listopada 2024 r.

Jednostka analityki finansowej zidentyfikowała ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu wynikające z trwającego konfliktu rosyjsko-ukraińskiego i masowej migracji ludności ukraińskiej do Polski, ale jej działania skoncentrowane były przede wszystkim na walce z wykluczeniem finansowym uchodźców z systemu bankowego. JAF nie podjęła natomiast skutecznych działań w związku ze wzrostem ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu na skutek wojny i związanej z tym migracji ludności do Polski, polegających na opracowaniu wskazówek, wytycznych/rekomendacji dla podmiotów wymienionych w art. 130 ust. 2 ustawy AML/CFT oraz instytucji obowiązanych. Ponadto zidentyfikowanie tego ryzyka nie zostało uznane za zdarzenie na tyle istotne, aby zaktualizować krajową ocenę ryzyka prania

¹² Dz. U. poz. 850.

¹³ W myśl art. 130 ust. 3 ustawy AML/CFT zadania związane bezpośrednio ze sprawowaniem nadzoru lub kontroli wykonywania przez instytucje obowiązane obowiązków w zakresie AML/CFT mogą być powierzone wyłącznie osobie, która posiada niezbędną wiedzę i kwalifikacje wymagane na stanowisku związanym ze sprawowaniem nadzoru lub kontroli oraz daje rękojmię należytego wykonywania powierzonych obowiązków.

¹⁴ Standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych stanowią załącznik do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84).

pieniędzy oraz finansowania terroryzmu, którą opracowano dopiero w listopadzie 2023 r., czyli 21 miesięcy po wybuchu konfliktu zbrojnego, co było działaniem nierzetelnym.

Działalność Komitetu Bezpieczeństwa Finansowego

Przygotowanie, wprowadzenie i aktualizacja krajowej oceny ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu oraz strategii AML/CFT

Funkcjonujący przy GIIF Komitet Bezpieczeństwa Finansowego (dalej także: KBF lub Komitet)¹⁵ realizował zadania wynikające z art. 19 ustawy AML/CFT, w szczególności przedmiotem jego prac były zagadnienia związane z krajową oceną ryzyka prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu (dalej także: KOR), a także strategią przeciwdziałania tym procesom. Na posiedzeniach Komitetu omawiano postępy w pracach legislacyjnych w zakresie przepisów dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu lub z nimi związanych. NIK nie wnosi uwag co do częstotliwości oraz zakresu tematycznego posiedzeń Komitetu Bezpieczeństwa Finansowego, jednakże prace Komitetu nie przyczyniły się do terminowego sporządzenia drugiej edycji krajowej oceny ryzyka i projektów strategii AML/CFT oraz wdrożenia do polskiego porządku prawnego opisanych powyżej przepisów unijnych.

Stosownie do art. 25 ust. 1 ustawy AML/CFT Generalny Inspektor Informacji Finansowej opracował dwie edycje krajowej oceny ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. Dokumenty zostały podpisane przez Ministra Finansów w lipcu 2019 r. oraz w listopadzie 2023 r. Oba dokumenty zawierały elementy wymagane przepisami art. 29 ust. 1 ustawy. GIIF opracował drugą edycję krajowej oceny ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu z ponad dwuletnim opóźnieniem, tj. dopiero w listopadzie 2023 r., co było działaniem niezgodnym z art. 25 ust. 3 ustawy oraz nierzetelnym, w tym w szczególności w sytuacji trwającego od lutego 2022 r. konfliktu zbrojnego w Ukrainie.

Zgodnie z przepisem art. 31 ust. 1 ustawy AML/CFT, Generalny Inspektor, na podstawie KOR z 2019 r., opracował projekt strategii AML/CFT, zawierający plan działań mających na celu ograniczenie ryzyka związanego z praniem pieniędzy oraz finansowaniem terroryzmu. Jednakże projekt ten został opracowany dopiero po 13 miesiącach od podpisania KOR przez Ministra Finansów w lipcu 2019 r., co było działaniem niezasadnie opóźnionym i w związku z tym nierzetelnym. Najwyższa Izba Kontroli krytycznie ocenia także fakt braku realizacji znacznej części wyznaczonych w strategii działań, w szczególności dotyczących optymalizacji działań w zakresie analiz operacyjnych oraz prawnego uregulowania kwestii nadzoru nad kantorami internetowymi. Co najmniej dziewięć określonych w strategii AML/CFT działań (w tym sześć sprawozdawanych przez GIIF jako zrealizowane na koniec okresu objętego strategią, tj. 2023 r.) nie zostało zrealizowanych do 30 czerwca 2024 r., jak również spośród działań, za które organem odpowiedzialnym był GIIF, zdecydowana większość działań, które były przewidziane do realizacji do końca 2022 r., nie została w tym terminie zrealizowana. Najwyższa Izba Kontroli zauważa przy tym, że realizacja części wskazanych w Strategii działań była powiązana z procedowaniem nowych regulacji unijnych.

Do dnia 24 grudnia 2024 r. Generalny Inspektor nie opracował projektu strategii przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu odnoszącej się do KOR z 2023 r. Powyższe oznacza, że projekt ten będzie opracowany najwcześniej w terminie o 13 miesięcy późniejszym od daty podpisania przez Ministra Finansów KOR z 2023 r. W ocenie NIK, tak znaczne wydłużenie czasu opracowania projektu tej strategii było ze strony GIIF, jako organu koordynującego prace w tym obszarze,

¹⁵ KBF działa przy GIIF i pełni funkcję opiniodawczą i doradczą w zakresie AML/CFT.

działaniem nierzetelnym, które, biorąc pod uwagę m.in. sytuację geopolityczną, a także zmianę Rady Ministrów, której członkowie mogą postrzegać niektóre zagadnienia z zakresu AML/CFT odmiennie niż poprzednicy, co w konsekwencji uprawdopodobniało możliwość istotnej dezaktualizacji oceny ryzyka.

Kontrole w instytucjach obowiązanych

Roczne plany kontroli na lata 2022–2024 sporządzone zostały przez GIIF terminowo, jednak nie zawierały wszystkich niezbędnych elementów określonych w art. 131 ust. 1 ustawy AML/CFT. W planie kontroli na 2022 r. i w planie na 2023 r. nie podano uzasadnień kontroli, to jest indywidualnych analiz ryzyka opartych o mierzalne kryteria w odniesieniu do siedmiu podmiotów spośród odpowiednio 11 i 13 objętych tymi planami. W planach na lata 2022–2024 nie określono zakresu kontroli w stosunku do wszystkich ujętych w tych planach podmiotów, tj. nie określono w nich, jakie obowiązki dotyczące przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowania terroryzmu będą poddane kontroli.

Na podstawie analizy dokumentów pokontrolnych NIK oceniła kontrole przeprowadzone przez upoważnionych pracowników DIF w wybranych pięciu instytucjach obowiązanych, dotyczące wykonywania przez nie zadań w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. NIK nie wnosi uwag do ich zakresu.

GIIF nierzetelnie koordynował działalność kontrolną podmiotów, o których mowa w art. 130 ust. 2 ustawy AML/CFT¹⁶. W latach 2022–2023 Generalny Inspektor nie monitorował terminowego przekazywania rocznych planów kontroli opracowanych przez te podmioty ani tego, czy przekazywane przez te podmioty roczne plany zawierają wszystkie elementy określone w art. 131 ust. 1 ustawy. Przyjęta w grudniu 2023 r. *Procedura koordynacji kontroli* zakładała monitorowanie wypełniania obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowania terroryzmu przez podmioty, o których mowa w art. 130 ust. 2 ustawy AML/CFT. Jednak z uwagi na to, że jej stosowanie w DIF rozpoczęto w 2024 r., nie można ocenić skuteczności działań podejmowanych na podstawie *Procedury*. Generalny Inspektor opracowywał i udostępniał, w terminie do dnia 15 listopada każdego roku objętego kontrolą, informacje o obszarach i sektorach szczególnie narażonych na ryzyko prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, a także przekazywał do Komisji Nadzoru Finansowego w pięciu pismach wskazówki dotyczące kontroli przestrzegania przepisów ustawy odnoszące się do konkretnych instytucji obowiązanych.

W okresie objętym przedmiotową kontrolą NIK, kantory internetowe, mimo że od 2013 r. są instytucjami obowiązany, nie były objęte kontrolą AML/CFT ani przez GIIF¹⁷, ani przez podmioty, takie jak Prezes Narodowego Banku Polskiego lub Komisja Nadzoru Finansowego¹⁸. Pomimo upływu prawie dziewięciu lat

¹⁶ W myśl art. 130 ust. 2 ustawy AML/CFT kontrolę wykonywania przez instytucje obowiązkowe obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, w ramach sprawowanego nadzoru lub kontroli, sprawują także:

- Prezes Narodowego Banku Polskiego (dalej także: NBP) w odniesieniu do podmiotów prowadzących działalność kantorową w rozumieniu ustawy dnia 27 lipca 2002 r. – Prawo dewizowe (Dz.U. z 2024 r. poz. 1131),
- Komisja Nadzoru Finansowego (dalej także: KNF) w odniesieniu do instytucji obowiązanych przez nią nadzorowanych,
- Krajowa Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa w odniesieniu do spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych,
- prezesi sądów apelacyjnych w odniesieniu do notariuszy,
- naczelnicy urzędów celno-skarbowych w odniesieniu do instytucji obowiązanych kontrolowanych przez te organy,
- wojewodowie lub starostowie w odniesieniu do stowarzyszeń,
- ministrowie lub starostowie w odniesieniu do fundacji.

¹⁷ GIIF miał prawną możliwość przeprowadzenia kontroli AML/CFT w kantorach internetowych, jednakże kontroli takich nie przeprowadzał.

¹⁸ Kantory internetowe nie podlegały i nie podlegają odpowiednio kontroli, nadzorowi organów takich jak Prezes Narodowego Banku Polskiego i Komisja Nadzoru Finansowego, a co za tym idzie, stosownie do przepisów art. 130 ust. 2 pkt 1 lit. a i b ustawy AML/CFT, organy te nie sprawują w odniesieniu do kantorów internetowych kontroli AML/CFT.

od zakończenia kontroli P/15/013¹⁹, Minister Finansów nie podjął skutecznych działań celem uregulowania działalności kantorów internetowych i nadzoru nad nimi, mimo składanych deklaracji o zasadności uregulowania tej działalności. Działania Ministra Finansów były w tym zakresie nierzetelne. Dopiero w projekcie ustawy z dnia 14 listopada 2024 r. dotyczącym rynku kryptoaktywów²⁰ została ujęta propozycja zmiany ustawy Prawo dewizowe mająca na celu uregulowanie działalności podmiotów świadczących usługi bezgotówkowej wymiany walut²¹. Przedmiotowy projekt przepisów dotyczących uregulowania działalności kantorów internetowych do końca 2024 r. nie został przekazany przez Ministra Finansów do konsultacji publicznych oraz następnie do rozpatrzenia przez Radę Ministrów. Zdaniem NIK działalność w zakresie internetowej wymiany walut powinna być działalnością podlegającą nadzorowi instytucji państwowej.

JAF i MF nie podjęli skutecznych działań w celu kompleksowego uregulowania kwestii związanych z identyfikacją i kontrolą fundacji i stowarzyszeń jako instytucji obowiązanych. MF nie zainicjował m.in. działań zmierzających do zmiany przepisów, z których wprost wynikałoby, że status instytucji obowiązanej posiadają nie tylko fundacje i stowarzyszenia, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 21 i 22 ustawy AML/CFT, ale także fundacje i stowarzyszenia, które z uwagi na charakter prowadzonej działalności spełniają w rozumieniu ustawy AML/CFT przesłanki do kwalifikowania ich jako instytucje obowiązane.

Wykorzystanie informacji wpływających do GIIF

System Informatyczny GIIF (dalej też: SI*GIIF), w zakresie danych pochodzących z zawiadomień o podejrzanych transakcjach i podejrzanej działalności, uniemożliwiał automatyczną analizę zawiadomień, skutkiem czego dokonywana była ona manualnie, co wydłużało proces selekcji zawiadomień.

Minister Finansów, pomimo upływu ponad sześciu lat od dnia wejścia w życie ustawy AML/CFT, nie udostępnił w formie dokumentu elektronicznego wzorów: zawiadomień, powiadomień, żądań, zwolnień i informacji, o których mowa w art. 79 ust. 2, art. 84 ust. 2, art. 93 ustawy AML/CFT²², oraz nie wydał trzech rozporządzeń²³, o których mowa w art. 79 ust. 3, art. 84 ust. 4 i art. 94 ustawy AML/CFT²⁴, nie wywiązując się z obowiązków nałożonych w powyższych przepisach. W rezultacie dokumenty składane były w sposób nieustrukturyzowany. Liczba zawiadomień, które wpłynęły do GIIF w okresie od 1 stycznia 2022 r. do 30 czerwca 2024 r. i „oczekują na przypisanie do sprawy” lub „oczekują na klasyfikację”, wyniosła 5260, czyli blisko 45% ogółu zawiadomień (11777). Na podstawie szczegółowego badania losowo wybranych 20 zawiadomień, z tych najdłużej oczekujących, NIK ustaliła, że średnia liczba dni, które upłynęły od daty wpływu zawiadomienia do daty zakwalifikowania do analizy pasywnej lub aktywnej, wyniosła co najmniej 338 dni roboczych (490 dni kalendarzowe).

NIK dostrzega dużą liczbę wpływających zawiadomień, brak udostępnienia wzorów dokumentów w formie elektronicznej, niedoskonałości systemu SI*GIIF, znaczne

¹⁹ Kontrola NIK nr P/15/013 – Sprawowanie kontroli nad instytucjami obowiązanyymi w ramach przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu

²⁰ Projekt ustawy o rynku kryptoaktywów (nr z wykazu Prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów: UC2).

²¹ Przepisy mające na celu uregulowanie działalności tzw. kantorów internetowych zostały dołączone do kolejnej wersji projektu ustawy o rynku kryptoaktywów (UC2).

²² Art. 79 ust. 2, art. 84 ust. 2 i art. 93 ustawy AML/CFT stanowią, iż minister właściwy do spraw finansów publicznych udostępnia w formie dokumentu elektronicznego określone wzory: zawiadomień (m.in. zawiadomień, o których mowa w art. 74 ustawy AML/CFT), powiadomień, żądań, zwolnień i informacji.

²³ Dotyczących sposobu sporządzania i przekazywania zawiadomień, powiadomień, potwierdzeń, żądań, zwolnień i informacji.

²⁴ Art. 79 ust. 3, art. 84 ust. 4 oraz art. 94 ustawy AML/CFT stanowią m.in., iż minister właściwy do spraw finansów publicznych określi w drodze rozporządzenia sposób sporządzania i przekazywania określonych zawiadomień (m.in. zawiadomień, o których mowa w art. 74 ustawy AML/CFT), powiadomień, potwierdzeń, żądań, zwolnień i informacji.

obciążenie pracą analityków, konieczność priorytetyzacji zawiadomień i wykonania różnych pilnych zadań w ograniczonym czasie, niemniej ocenia, że znaczna część zawiadomień oczekiwała na przeprowadzenie analizy wstępnej zbyt długo.

Sposób analizy wpływających do GIIF zawiadomień regulowały, w okresie od 1 stycznia 2022 r. do 30 czerwca 2024 r., poza ustawą AML/CFT, także m.in. decyzje GIIF. Decyzja nr 1/2023 GIIF z 4 października 2023 r. w sprawie instrukcji sposobu realizacji zadań przez Departament Informacji Finansowej Ministerstwa Finansów, w zakresie gromadzenia, przetwarzania i analizy informacji w trybie ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu została wydana dopiero w październiku 2023 r., tj. ponad pięć lat po wejściu w życie ustawy AML/CFT. Co prawda przepisy art. 12 ust. 3 ustawy AML/CFT przewidują tylko możliwość, a nie obowiązek, wydania tego typu instrukcji, niemniej w ocenie NIK, z punktu widzenia rzetelności, skuteczności i efektywności realizacji zadań w zakresie AML/CFT, zasadnym było wydanie przedmiotowej instrukcji znacznie wcześniej.

GIIF nie wyznaczył proceduralnie granicznego, maksymalnego terminu, jaki powinien upłynąć od dnia wpływu zawiadomienia do dnia jego przeanalizowania i podjęcia decyzji o przypisaniu do określonego rodzaju analizy i/lub wymogu objęcia szczególnym nadzorem tych spraw przez kierownictwo DIF. Nie zdefiniowano też pojęcia analizy wstępnej i operacyjnej, którym podlegały zawiadomienia, oraz nie określono szczegółowego zakresu czynności w ramach tych analiz. Najwyższa Izba Kontroli nie ma zatem możliwości ustalenia, jaki zakres dokumentów, danych i faktów powinien zostać ustalony w ramach analizy wstępnej, a jaki – operacyjnej, oraz czy czynności, które powinny być wykonane w ramach tych analiz, pozostawały w związku komplementarnym.

W ramach analizy wstępnej, celem segregacji zawiadomień, sporządzane były arkusze kwalifikacyjne. Z badanych przez NIK dziewięciu formularzy kwalifikacyjnych, z wyjątkiem jednego, wynika, że w DIF przyjęto formułę redakcji opisów w arkuszach kwalifikacyjnych (w szczególności w części „podsumowanie inne ustalenia”), stanowiących podstawę do zakwalifikowania zawiadomienia o podejrzanych transakcjach i podejrzanej działalności do analizy aktywnej lub pasywnej, która uniemożliwia jednoznaczną ocenę, które z zamieszczonych w nim przesłanek/okoliczności/faktów, z szeregu analizowanych, zadecydowały o ostatecznym zakwalifikowaniu danego zawiadomienia do określonego rodzaju analizy. Zdaniem NIK udoskonalenie tego procesu, w tym także zapewnienie standaryzacji działań w celu zapewnienia obiektywizmu i bezstronności postępowania, jest niezwykle istotne ze względu na wagę tych zadań i decyzji, jakie zapadają przy wstępnej selekcji zawiadomień.

W okresie objętym kontrolą liczba formularzy kwalifikacyjnych zatwierdzanych przez Zastępcę Dyrektora DIF nadzorującego pion analityczny, czyli dokumentów, których celem było przypisanie zawiadomień do określonego rodzaju analizy, ulegała znacznym wahaniom. W dziewięciu miesiącach objętych analizą nie zatwierdził żadnego formularza kwalifikacyjnego, natomiast w pozostałych 21 miesiącach zatwierdził od 16 do 451 arkuszy miesięcznie. Brak systematycznego zatwierdzania formularzy kwalifikacyjnych świadczy o nieprawidłowym sprawowaniu nadzoru nad tą czynnością.

Na 100 rozliczanych wartości mierników w zakresie zawiadomień o podejrzanych transakcjach i podejrzanej działalności, w okresie od 1 stycznia 2022 r. do 30 czerwca 2024 r., większość mierników w badanych latach wykonywano na planowanym poziomie 100%. W pięciu kwartałach nie wykonano wartości pięciu mierników, w przedziale od 0,5 do 6,7 punktów procentowych, w relacji do wartości referencyjnej 100%. Rozliczane mierniki nie obejmowały wszystkich zawiadomień procedowanych

w DIF, tj. tych, w przypadku których analizę wstępną wykonano nawet po upływie kilkuset dni od dnia ich wpływu do DIF. Ponadto zdaniem NIK zbyt ogólne tytuły (nazwy) części mierników odnoszących się do zawiadomień utrudniają ustalenie faktycznego zakresu ich pomiaru. Nie wydano ponadto żadnego dokumentu, w którym określono precyzyjnie, w jaki sposób i na podstawie jakich źródeł informacji mierniki są obliczane.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, objęte szczegółowym badaniem, działania GIIF związane z blokadą rachunków, pomimo braku wymaganego w art. 88 ustawy AML/CFT niezwłocznego powiadomienia Szefa ABW o przekazaniu żądania, o którym mowa w art. 86 ust. 5 oraz art. 87 ust. 1 tej ustawy.

Postępowania administracyjne w zakresie nakładania kar administracyjnych

Wszczynianie postępowań administracyjnych następowało po upływie znacznego czasu od dnia zakończenia kontroli, o której mowa w art. 130 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 lit. c-e oraz pkt 2 i 3 ustawy, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym, a czas trwania postępowań prowadzonych przez GIIF (w I instancji) i przez Ministra Finansów (w II instancji) był długotrwały. W okresie od 1 stycznia 2022 r. do 30 czerwca 2024 r. średnio postępowanie w I instancji wszczynano po upływie niemal roku od zakończenia kontroli w zakresie AML/CFT i prowadzono je średnio przez 211 dni. Natomiast postępowania w II instancji prowadzono w tym okresie średnio przez 179 dni. Na podstawie szczegółowej analizy trzech postępowań prowadzonych w I instancji w okresie od początku 2022 r. do 30 czerwca 2024 r. NIK stwierdziła, że wszczęcie postępowania w jednej sprawie nastąpiło po upływie 876 dni od zakończenia kontroli w zakresie AML/CFT, natomiast drugie postępowanie prowadzone było przewlekłe, tj. dłużej niż było to niezbędne do załatwienia sprawy – przez 507 dni od wydania zawiadomienia o jego wszczęciu. Badanie przebiegu trzeciego postępowania wykazało nieprawidłowości w doręczeniach części pism, w tym decyzji GIIF stronie postępowania, co znacznie wydłużyło czas trwania tego postępowania.

W przypadku czterech postępowań spośród 60 prowadzonych w okresie od początku 2022 r. do 30 czerwca 2024 r. nastąpiło częściowe przedawnienie karalności zidentyfikowanych naruszeń (stwierdzonych w trzech kontrolach w zakresie AML/CFT), co spowodowało brak możliwości nałożenia kary pieniężnej w tym zakresie. NIK wskazuje, że celem kary jest m.in. dyscyplinowanie jej adresatów, a zwłoka we wszczynaniu postępowań przez GIIF oraz/lub ich długotrwałość, a niekiedy wręcz przewlekłe prowadzenie skutkuje przedawnieniem karalności części stwierdzanych w kontroli AML/CFT naruszeń oraz/lub ma wpływ na niekorzystanie przez GIIF z możliwości nakładania kary, o której mowa w art. 154 ustawy AML/CFT.

Współpraca międzynarodowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Generalnego Inspektora w obszarze współpracy międzynarodowej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej²⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie Ministerstwa Finansów²⁶ do realizacji zadań wynikających z ustawy AML/CFT

Opis stanu faktycznego

Kluczowym organem mającym wpływ na działalność systemu przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu był Generalny Inspektor Informacji Finansowej. Zadania ustawowe GIIF określone zostały w Rozdziale 2 ustawy AML/CFT, natomiast szczegółowe zadania (działania) odnoszące się do różnych aspektów zarządzania ryzykiem ML/FT zostały określone w strategii AML/CFT. W realizacji swoich zadań GIIF był wspomagany przez komórkę organizacyjną wyodrębnioną w strukturze Ministerstwa Finansów, tj. Departament Informacji Finansowej, który był właściwy m.in. w sprawach: regulowanych ustawą AML/CFT; przeprowadzania kontroli wykonywania obowiązków w zakresie AML/CFT przez fundacje będące instytucjami obowiązany, dla których organem właściwym jest minister kierujący działami administracji rządowej budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe; administrowania systemem informatycznym Generalnego Inspektora Informacji Finansowej; obsługi Komitetu Bezpieczeństwa Finansowego; prowadzenia archiwum w zakresie swojej właściwości. Szczegółowy zakres funkcjonowania DIF został określony w Wewnętrznym Regulaminie Organizacyjnym Departamentu Informacji Finansowej w Ministerstwie Finansów²⁷. W ww. dokumentach wskazano m.in.: podział organizacyjny DIF; podległość służbową poszczególnych komórek wewnętrznych DIF; zadania dyrektora oraz zastępców dyrektora DIF i naczelników wydziałów; szczegółowe zakresy zadań komórek wewnętrznych DIF.

Według stanu na 31 grudnia 2022 r. zatrudnienie w DIF obejmowało łącznie 96,8 etatów, a wg. stanu na 31 grudnia 2023 r. i 3 lipca 2024 r. – odpowiednio 119,8 i 131 etatów. W ww. okresie zmianie ulegała także struktura organizacyjna DIF. W treści Regulaminu DIF I wskazano 12 wydziałów merytorycznych DIF oraz trzy osoby kierownictwa ww. departamentu (dyrektor oraz dwóch zastępców); w treści Regulaminu DIF II i DIF III, odpowiednio: 14 wydziałów i trzy osoby kierownictwa oraz 16 wydziałów i cztery osoby kierownictwa (dyrektor oraz trzech zastępców).

(akta kontroli: tom I, str. 6-121,126-133)

Szczegółowa analiza dobranej celowo próby²⁸ dokumentacji zawierającej opisy stanowisk 21 pracowników wszystkich komórek wewnętrznych DIF wykazała, że ww. pracownicy są dedykowani do realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy²⁹ oraz finansowania terroryzmu³⁰. We wszystkich przypadkach, zarówno główne, jak i dodatkowe zadania dotyczyły tematyki AML i/lub CFT. W treści Regulaminów DIF I, DIF II i DIF III, zawarto m.in. opisy zadań realizowanych przez

²⁵ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

²⁶ Dalej: MF.

²⁷ W okresie objętym kontrolą obowiązywały trzy ww. regulaminy, tj.: zatwierdzony przez Dyrektora Generalnego MF 6 sierpnia 2020 r. – sygn. 01/04/2019; zatwierdzony przez Dyrektora Generalnego MF 5 września 2022 r. – sygn. 01/01/2022; zatwierdzony przez Dyrektora Generalnego MF 19 października 2023 r. – sygn. 02/01/2022 – dalej odpowiednio: Regulamin DIF I, II i III.

²⁸ Próbę dobrano według schematu polegającego na wyborze po dwóch pracowników z każdej komórki wewnętrznej DIF – osoby o różnym stażu pracy (najdłużej i najkrócej pracujące) i różnych stanowiskach. Z uwagi na pewne braki w zakresie występowania w populacji osób o podanych kryteriach, do badania zostały dobrane kolejne osoby z listy przesłanej kontrolerowi.

²⁹ Dalej: AML.

³⁰ Dalej: CFT.

komórki wewnętrzne DIF³¹, które odnoszą się do kwestii AML/CFT lub zadań związanych ze wspomaganiem działań realizowanych w tym zakresie.

(akta kontroli: tom I, str. 6-121, 206-215)

W dyspozycji DIF znajdowały się dedykowane systemy informatyczne, tj.: SI*GIIF – system teleinformatyczny wspomagający przeciwdziałanie praniu pieniędzy oraz finansowanie terroryzmu, administrowany przez Generalnego Inspektora, o którym mowa w art. 12 ust. 4 ustawy AML/CFT; Centralny Rejestr Beneficjentów Rzeczywistych (dalej także: CRBR), który służy m.in.: zobowiązanym do tego podmiotom - zgłaszaniu informacji o beneficjentach rzeczywistych podmiotu (również zmian i korekt do zgłoszeń), organowi właściwemu³² - prowadzenie rejestru i realizację zadań nałożonych ustawą AML/CFT (w tym nakładanie w drodze decyzji kar pieniężnych, o których mowa w art. 153 ust. 1 i 3 ww. ustawy, podejmowanie działań w celu zapewnienia prawidłowości oraz aktualizacji informacji zawartych w CRBR); Rejestr działalności w zakresie walut wirtualnych umożliwiający m.in.: organowi właściwemu³³ - weryfikację wniosków, dokonywanie wpisów do rejestru, sprostowań, wykreśleń z rejestru; wszystkim podmiotom - uzyskanie informacji o rejestrze i dostęp do wzorów dokumentów. Rejestr działalności na rzecz spółek lub trustów, umożliwia m.in.: zainteresowanym podmiotom - składanie wniosków o wpis do rejestru, organowi właściwemu³⁴ - weryfikację wniosków, dokonywanie wpisów do rejestru, sprostowań, wykreśleń z rejestru, wszystkim podmiotom - uzyskanie informacji o rejestrze i dostęp do wzorów dokumentów. Dyrektor DIF wyjaśnił, że *pracownicy DIF (...) korzystają również z systemów informatycznych, których administratorami są inne organy.*

(akta kontroli: tom I, str.185-205)

Zasoby finansowe DIF, według wykonania planu rzeczowo-finansowego na dzień 31 grudnia 2022 r. wyniosły 1,1 mln zł, a według stanu na 31 grudnia 2023 r. i 31 maja 2024 r. – odpowiednio 4,4 mln zł i 0,6 mln zł³⁵. Dyrektor DIF wyjaśnił, że wskazane kwoty: *nie są jedynymi, które finansują potrzeby Departamentu IF. Niektóre potrzeby informatyczne finansowane są z budżetu CIRFu (Centrum Informatyczne Resortu Finansów) lub z dotacji celowej dla spółki Aplikacji Krytyczne. Departament IF nie otrzymuje zestawienia wydatków na jego rzecz realizowanych w ww. zakresach.* Dyrektor DIF wyjaśnił również, że działania w obszarze AML/CFT osadzone są w niezwykle dynamicznym środowisku z uwagi na zmieniające się rozwiązania

³¹ W tym: Wydział Analiz Operacyjnych I (IF1); Wydział Analiz Operacyjnych II (IF2); Wydział Analiz Operacyjnych III (IF14); Wydział Przetwarzania Danych (IF3); Wydział Modelowania Danych (IF4); Wydział Współpracy Międzynarodowej (IF5); Wydział Kontroli (IF6); Wydział Współpracy Krajowej (IF7); Wydział Analiz Wstępnych (IF8); Wydział Obsługi Prawnej (IF9); Wydział Analiz Strategicznych i Krajowej Oceny Ryzyka (IF10); Wydział Wymiany Informacji z Zagranicą (IF12); Wydział Postępowań Administracyjnych (IF13); Wydział Współpracy z Instytucjami Obowiązanymi (IF15); Wieloosobowe Stanowisko Pracy ds. Koordynacji Procesów Rozwojowych (IF16).

³² W myśl art. 56 ustawy organem właściwym w sprawach CRBR jest minister właściwy do spraw finansów publicznych. Na podstawie art. 71a ustawy zostało wydane rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 14 maja 2021 r. w sprawie wyznaczenia organu Krajowej Administracji Skarbowej do wykonywania niektórych zadań organu właściwego w sprawach Centralnego Rejestru Beneficjentów Rzeczywistych (Dz. U. poz. 903), mocą którego minister właściwy do spraw finansów publicznych wyznaczył Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Bydgoszczy do prowadzenia CRBR.

³³ W myśl art. 129p ustawy organem właściwym w sprawach rejestru działalności w zakresie walut wirtualnych jest minister właściwy do spraw finansów publicznych. Na podstawie art. 129x ustawy zostało wydane rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 25 października 2021 r. w sprawie wyznaczenia organu Krajowej Administracji Skarbowej do wykonywania zadań organu właściwego do prowadzenia rejestru działalności w zakresie walut wirtualnych (Dz. U. poz. 1964), mocą którego minister właściwy do spraw finansów publicznych wyznaczył Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Katowicach do prowadzenia rejestru działalności w zakresie walut wirtualnych.

³⁴ W myśl art. 129d ustawy organem właściwym w sprawach rejestru działalności na rzecz spółek lub trustów jest minister właściwy do spraw finansów publicznych. Na podstawie art. 129l ustawy zostało wydane rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 25 października 2021 r. w sprawie wyznaczenia organu Krajowej Administracji Skarbowej do wykonywania zadań organu właściwego do prowadzenia rejestru działalności na rzecz spółek lub trustów (Dz. U. poz. 1968), mocą którego minister właściwy do spraw finansów publicznych wyznaczył Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Katowicach do prowadzenia rejestru działalności na rzecz spółek lub trustów.

³⁵ Kwoty nie uwzględniają wynagrodzeń.

technologiczno-prawne oraz pojawiające się nowe wyzwania w zakresie zagrożeń i podatności, a wykorzystywane zasoby, są w ciągłej fazie rozwoju.

(akta kontroli: tom I, str.122-125,134-136, 418-435, akta tom XI str. 349-355)

Zadania kontrolne w obszarze AML i CFT realizowane były przez Wydział Kontroli DIF (IF6). W kolejnych latach okresu objętego kontrolą stan osobowy pracowników w ww. komórce organizacyjnej wynosił odpowiednio 10, 12 i 12 osób. Według stanu na 25 lipca 2024 r. spośród 12 pracowników IF6, jedna osoba (zatrudniona 1 października 2023 r.) posiadała formalne kwalifikacje do realizacji czynności kontrolnych, audytowych i/lub w zakresie *compliance* – poparte szkoleniami oraz doświadczeniem zawodowym. Jedna osoba posiadała certyfikat audytora wewnętrznego w zakresie systemu zarządzania jakością. Cztery kolejne osoby uczestniczyły w jedno i/lub dwudniowych szkoleniach związanych z metodyką i praktyką przeprowadzania czynności kontrolnych w instytucjach obowiązanych.

Staż pracy w DIF pracowników IF6, w przypadku dwóch osób, wynosił powyżej trzech lat, a w przypadku 10 pracowników (w tym naczelnika wydziału) okres zatrudnienia był krótszy. W okresie objętym kontrolą, w IF6 zmieniona została niemal cała obsada kadrowa wydziału. Jak wyjaśnił Dyrektor DIF przyczyną zmian kadrowych w IF6, było wydzielenie z jego struktury Wydziału Postępowań Administracyjnych (IF13). *Dzięki temu wydział IF6 mógł skupić się na kluczowym zadaniu jakim były kontrole, a pozostali pracownicy zajęli się postępowaniami administracyjnymi.*

Naczelnik IF6 wyjaśnił: *w mojej ocenie, to, że dana osoba nie posiada tytułu audytora, nie ukończyła szkolenia w obszarze kontroli AML, nie oznacza, że taka osoba nie może przeprowadzić skutecznej i efektywnej kontroli AML. Widzę wartość w podejściu mówiącym, że formalne kwalifikacje są tutaj pożądane, ale musimy spojrzeć na przepis art. 130 ust. 3 ustawy AML w odniesieniu do realiów i możliwości pozyskania kandydatów do pracy i możliwości wykonywania obowiązków przez zatrudnione osoby. Oczywiście, po uzyskaniu przez daną osobę odpowiedniego przeszkolenia i przygotowania. W odniesieniu do analizy szkoleń ukończonych przez pracowników IF6, zadania podczas realizacji których kształtowane są umiejętności kontrolne są podejmowane stale w wydziale (...).* Dyrektor DIF wyjaśnił: *przeszkolenie pracowników Wydziału Kontroli ma charakter kompleksowy i opiera się na poprzednich doświadczeniach z pracy w sektorze finansowym, przeszkoleniu początkowym odbywającym się w obszarze analiz na zastrzeżonym systemie SI*GIIF oraz na stopniowym wdrażaniu pracowników w coraz bardziej złożone zadania z wykorzystaniem mentoringu mniej doświadczonych pracowników przez tych bardziej doświadczonych. W konsekwencji następuje dzielenie się i zarządzanie wiedzą w Wydziale Kontroli, a wszyscy pracownicy tego wydziału uzyskują odpowiednie umiejętności i wiedzę, aby podejmować coraz bardziej samodzielnie zadania.* Dyrektor DIF wyjaśnił ponadto, że jednym z zaleceń skierowanych do pracowników będzie skierowanie uwagi na kwestie metodyki audytu i kontroli, a nie tylko AML. *Można powiedzieć, że większy nacisk powinien być kładziony na te elementy w kształceniu zawodowym. (...) Aspekt związany z zakresem metodyki audytu jest na pewno istotny i trzeba tu zachować pewien balans w stosunku do wiedzy z zakresu AML w procesie kształcenia zespołu kontrolnego.*

NIK pozytywnie ocenia inicjatywę wydzielenia ze struktury Wydziału Kontroli jednostki do wykonywania zadań związanych z postępowaniami administracyjnymi - Wydziału Postępowań Administracyjnych oraz wyznaczenie zadań kontrolnych jako kluczowych dla Wydziału Kontroli, jednak w ocenie NIK Dyrektor DIF nie zagwarantował pozyskania do pracy w ww. komórce wewnętrznej kandydatów posiadających wystarczające kompetencje (doświadczenie i kwalifikacje) dotyczące audytu, kontroli i/lub *compliance*. W trakcie procesu rekrutacji, kandydaci do pracy

w IF6 musieli wykazać się przede wszystkim wiedzą z obszaru AML i CFT. Kwalifikacje i doświadczenie dotyczące metodyki przeprowadzania czynności kontrolnych nie były elementami kluczowymi w ww. procesie. Dyrektor DIF wyjaśnił: *gdybyśmy mieli na etapie rekrutacji/naboru wymagać zbyt wysokich kwalifikacji, ograniczyło by to możliwości pozyskania nowych osób z zewnątrz. (...) Rynek osób które mogą przeprowadzać kontrole jest bardzo ograniczony i ustanowienie wysokich wymagań na etapie naboru uniemożliwia potencjalnie zatrudnienie w wydziale.* Dostrzegając trudności w pozyskaniu specjalistów z zakresu AML/CFT, posiadających jednocześnie kompetencje w zakresie audytu lub kontroli, Najwyższa Izba Kontroli podkreśla, że kwalifikacje wymagane do realizacji zadań związanych ze sprawowaniem nadzoru lub kontroli w odniesieniu do art. 130 ust. 3 ustawy AML/CFT powinny zostać potwierdzone stosownym dokumentem. Brak wymagań w tym zakresie w trakcie realizacji naborów uniemożliwiał kompleksową weryfikację kompetencji kandydatów do pracy w IF6. Realizacja szkoleń, studiów podyplomowych, aplikacji i innych form kształcenia pozwalających na uzyskanie kwalifikacji w obszarze audytu, kontroli i/lub *compliance* powinno stanowić niezbędne uzupełnienie wiedzy w obszarze AML i CFT przed rozpoczęciem realizacji zadań kontrolnych w instytucjach obowiązanych przez pracowników IF6 nieposiadających kwalifikacji w ww. zakresie.

(akta kontroli: tom I, str.145-177, 333-378, 386-388, 399-405)

Zgodnie z pkt II.B.6 standardów kontroli zarządczej cele i zadania powinny być określone jasno, co najmniej w rocznej perspektywie, a ich wykonanie monitorowane za pomocą wyznaczonych mierników. Obowiązki w zakresie kontroli zarządczej w Ministerstwie Finansów w okresie objętym kontrolą określono: zarządzeniem Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 30 sierpnia 2021 r. w sprawie kontroli zarządczej w Ministerstwie Finansów³⁶ oraz zarządzeniem Ministra Finansów z dnia 28 sierpnia 2023 r. w sprawie kontroli zarządczej w Ministerstwie Finansów³⁷. W DIF sporządzano plany pracy oraz sprawozdania z ich realizacji, cele i zadania zawarte w ww. planach określano w perspektywie rocznej z podziałem na zadania kwartalne, z przypisanym każdorazowo Wydziałem DIF, którego dotyczy dane zadanie. Wykonanie planów pracy monitorowano w ww. sprawozdaniach, za pomocą wyznaczonych mierników. W odniesieniu do wykorzystania zasobów, prowadzony monitoring realizacji zadań w 2022 i 2023 r. wskazywał, iż DIF będzie kontynuował czynności związane z zatrudnieniem nowych pracowników, a także kontynuował starania dotyczące uzyskania potrzebnych pomieszczeń do pracy. W 2024 r. (I połowa) w sprawozdaniach wskazano, że jednym z mierników służących realizacji celu - wzmocnienia potencjału analitycznego - będzie budowa nowego systemu informatycznego GIIF, o którym mowa w art. 12 ust. 4 ustawy AML/CFT. Tym, niemniej nie została przeprowadzona pogłębiona analiza ryzyka dotycząca zasobów kadrowych DIF, a tym samym nie dokonano oceny stopnia wpływu zwiększenia poziomu zatrudnienia na realizację zadań przez JAF.

W oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej Ministerstwa Finansów za rok 2022 oraz w oświadczeniu za rok 2023, Minister stwierdził, że w ograniczonym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza. Dyrektor Generalna MF wyjaśniła, że DIF w okresie objętym kontrolą przeprowadził samooceny ryzyka inherentnego³⁸, za lata 2022-2024. Samoocena z 2023 r. wskazywała na potrzebę zwiększenia personelu ww. komórki organizacyjnej w celu zwiększenia efektywności realizacji zadań, usług i procesów. Uzasadnienie dla zwiększenia zatrudnienia w DIF w ww. okresie zostało zawarte we wnioskach

³⁶ Dz. Urz. Min. Fin., Fun. i Pol. Reg. poz. 130.

³⁷ Dz. Urz. Min. Fin. poz. 81, ze zm.

³⁸ Ryzyko inherentne to ryzyko występujące w sytuacji braku metod zarządzania ryzykiem i mechanizmów kontrolnych.

o wydanie decyzji budżetowych za lata 2022, 2023 oraz 2024 i miało spowodować zwiększenie efektywności wykonywania ustawowych zadań przez GIIF.

(akta kontroli: tom I, str.414-435, 517-528)

Szczegółowa analiza 33 Indywidualnych Planów Rozwoju Zawodowego (dalej także: IPRZ)³⁹ pracowników IF6 wykazała, że w 2022 r. pracownicy jako główny obszar rozwojowy wskazywali: prawo - ośmiu pracowników; analizę finansową lub analizę danych - trzech pracowników; audyt/kontrolę - dwie osoby; zarządzanie zespołem – jedna osoba.

W 2023 r. główne obszary rozwojowe dotyczyły: analizy finansowej lub analizy danych – cztery osoby; audytu/kontroli - cztery osoby; prawa lub regulacji dotyczących AML – dwie osoby; analizy danych/analizy finansowej - cztery osoby; prezentacji i wystąpień publicznych, umiejętności językowych, finansów publicznych – odpowiednio po jednej osobie.

Natomiast w 2024 r. ww. obszary dotyczyły: audytu/kontroli – cztery osoby; analizy danych – trzy osoby; AML – dwie osoby; umiejętności językowych – dwie osoby; komunikacji, prawa, współpracy międzynarodowej – odpowiednio po jednej osobie.

W ogólnej próbie IPRZ, 26 osób na 33 wykazało metody uczenia się odnoszące się do metodyki kontroli/audytu poprzez zdobywanie doświadczenia w miejscu pracy. W okresie objętym kontrolą 32 pracowników ww. komórki wewnętrznej nie wykazywało w przypadku realizacji szkoleń dotyczących bezpośrednio obszaru kontroli, audytu, *compliance*. Jedna osoba wykazała zrealizowane szkolenie odnoszące się do zagadnień opracowywania sprawozdań z audytów i kontroli. Dyrektor DIF wyjaśnił, że: *elementem szkolenia pracowników Wydziału Kontroli są także metody kształcenia przewidziane w IPRZ, w tym samokształcenie i uczenie się od innych. W ramach tych metod każdy z pracowników podejmuje się rozwoju swoich kompetencji, także tych dotyczących sposobów przeprowadzania kontroli (...).*

W okresie objętym kontrolą pracownicy DIF realizowali obowiązkowe, dedykowane szkolenia: *Zarządzanie ryzykiem operacyjnym; Bezpieczeństwo teleinformatyczne w resorcie finansów; BHP dla pracodawców i innych osób kierujących pracownikami; Ochrona informacji niejawnych.*

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego przeprowadziła szkolenia dla Wydziału IF6, tj. szkolenia: *Prewencji kontrywywiadowczej oraz Zagrożeń w cyberprzestrzeni.*

(akta kontroli: tom I, str. 175-178,185-186, 404-405)

Minister Finansów, jako organ odpowiedzialny za opracowanie i przedłożenie na posiedzenie Rady Ministrów projektu ustawy wdrażającej przepisy dyrektywy 2018/843 oraz dyrektywy 2019/1153, nie zapewnił, aby rządowy proces legislacyjny dotyczący projektu tej ustawy był prowadzony w sposób umożliwiający terminowe wdrożenie do polskiego porządku prawnego przepisów ww. dyrektyw. Opracowany w MF projekt ustawy o Systemie Informacji Finansowej, tj. projekt ustawy wdrażającej m.in. dyrektywę 2018/843 i dyrektywę 2019/1153, został przekazany przez Ministra Finansów do rozpatrzenia przez Radę Ministrów dopiero w październiku 2022 r.⁴⁰ Ustawa o Systemie Informacji Finansowej weszła w życie z dniem 10 lutego 2023 r., a zatem z prawie dwupółletnim opóźnieniem w stosunku do wyznaczonego w dyrektywie 2018/843 terminu na ustanowienie scentralizowanych automatycznych mechanizmów⁴¹ oraz z ponad półtorarocznym opóźnieniem w stosunku do wymaganej daty wdrożenia dyrektywy 2019/1153, tj. do 1 sierpnia 2021 r. Tym

³⁹ Za lata 2022-2024.

⁴⁰ Przebieg rządowych prac legislacyjnych nad projektem ustawy o Systemie Informacji Finansowej (UC66) jest dostępny na stronie Rządowego Centrum Legislacji: <https://legislacja.gov.pl/projekt/12341005>

⁴¹ Art. 1 pkt 42 dyrektywy 2018/843 stanowi, iż państwa członkowskie ustanawiają scentralizowane automatyczne mechanizmy, o których mowa w art. 32a do dnia 10 września 2020 r.

samym, nie zagwarantowano w terminie jednostce analityki finansowej dostępu do informacji z zakresu egzekwowania prawa do celów zapobiegania praniu pieniędzy, powiązanych z nim przestępstw bazowych oraz finansowaniu terroryzmu. Ograniczono więc skuteczność realizacji powyższych działań.

Dyrektor DIF, a także Minister Finansów wyjaśnili m.in., że: *proces legislacyjny przedmiotowej ustawy trwał ponad dwa lata. Z największymi trudnościami zmierzono się zwłaszcza na etapie rządowym w trakcie uzgodnień, opiniowania i konsultacji publicznych opracowanego w IF projektu ustawy. Podstawową trudnością okazało się wypracowanie kompromisowych rozwiązań wobec rozbieżnych stanowisk dotyczących konkretnych proponowanych rozwiązań systemowych dla właściwych służb. (...) Równolegle z pracami legislacyjnymi dotyczącymi wdrożenia przedmiotowej dyrektywy prowadzone były prace koncepcyjne i wdrożeniowe dotyczące budowy systemu teleinformatycznego. (...) Z dokumentacji dotyczącej przedmiotowego procesu legislacyjnego jasno wynika, że Minister Finansów na każdym etapie procesu legislacyjnego zwracał szczególną uwagę na konieczność pilnego procedowania i priorytetowego traktowania ww. projektu ustawy z uwagi na konieczność dochowania terminu wdrożenia dyrektywy 2019/1153.*

Najwyższa Izba Kontroli podkreśla, że prace dotyczące projektu ustawy powinny być podejmowane w terminie uwzględniającym wymagany termin wdrożenia prawa Unii Europejskiej. Projekt ustawy o Systemie Informacji Finansowej został włączony do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów w listopadzie 2020 r. i przekazany do uzgodnień, opiniowania i konsultacji publicznych w grudniu 2020 r., a zatem już po terminie 10 września 2020 r. wskazanym w art. 1 pkt 42 dyrektywy 2018/843.

(akta kontroli: tom I, str. 391-398)

Przepis art. 7 rozporządzenia 2018/1672, stanowi m.in., że:

Właściwe organy mogą tymczasowo zatrzymać środki pieniężne w drodze decyzji administracyjnej zgodnie z warunkami określonymi w prawie krajowym, jeżeli:

- a) *nie spełniono obowiązku złożenia deklaracji środków pieniężnych przewożonych przez osobę fizyczną, określonego w art. 3, lub obowiązku ujawnienia środków pieniężnych w transporcie, określonego w art. 4; lub*
- b) *istnieją przesłanki wskazujące, że środki pieniężne, niezależnie od kwoty, związane są z działalnością przestępczą.*

Przy czym:

Okres tymczasowego zatrzymania musi być ściśle ograniczony na mocy prawa krajowego do czasu, jaki jest potrzebny właściwym organom, aby stwierdzić, czy okoliczności sprawy uzasadniają dalsze zatrzymanie. Okres tymczasowego zatrzymania nie może przekraczać 30 dni. Po przeprowadzeniu przez właściwe organy gruntownej oceny konieczności i proporcjonalności dalszego tymczasowego zatrzymania mogą one podjąć decyzję o przedłużeniu okresu tymczasowego zatrzymania do maksymalnie 90 dni. W przypadku gdy właściwy organ nie dokona w tym okresie ustalenia w sprawie dalszego zatrzymania środków pieniężnych lub jeżeli stwierdzi, że okoliczności danej sprawy nie uzasadniają ich dalszego zatrzymywania, środki pieniężne są natychmiast zwalniane.

W ustawie z dnia 9 maja 2024 r o zmianie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej oraz niektórych innych ustaw (dalej: ustawa z dnia 9 maja 2024 r.), która służy stosowaniu rozporządzenia 2018/1672, nie określono warunków i okresu tymczasowego zatrzymania środków pieniężnych w drodze decyzji administracyjnej, co oznacza, że nie ujęto regulacji umożliwiających wydawanie decyzji administracyjnych o tymczasowym zatrzymaniu środków pieniężnych w sytuacjach wymienionych w art. 7 ust. 1 rozporządzenia 2018/1672. Tym samym w polskim porządku prawnym nie zapewniono pełnego stosowania rozporządzenia 2018/1672.

Wnioskodawcą ww. projektu ustawy był Minister Finansów⁴². W uzasadnieniu do projektu tej ustawy wskazano, m.in. iż *wyjaśnienia wymaga podejście do regulacji art. 7 rozporządzenia 2018/1672 i rezygnacji z wprowadzenia zmian w prawie krajowym w zakresie przewidzianym w tym przepisie, tj. możliwości tymczasowego zatrzymania przez właściwe organy środków pieniężnych w drodze decyzji administracyjnej zgodnie z warunkami określonymi w prawie krajowym, w określonych przypadkach, jak i przewidzianego w tej regulacji trybu odwoławczego oraz ustalonego okresu zatrzymania środków pieniężnych. W odniesieniu do powyżej wskazanego tymczasowego zatrzymania środków pieniężnych zasadne jest kontynuowanie stosowania procedury karnej i karnej skarbowej.*

Dyrektor Departamentu Cel w MF wyjaśnił między innymi, że w toku prac nad uporządkowaniem kwestii dotyczących bezpośredniego stosowania przepisów rozporządzenia 2018/1672, podczas spotkania przedstawicieli Departamentów Ministerstwa Finansów zaangażowanych w prace nad przygotowaniem przepisów krajowych (Departamentu Prawnego, Departamentu Analiz, Departamentu Współpracy Międzynarodowej, Departamentu Informacji Finansowej, Departamentu Organizacji i Współpracy Międzynarodowej KAS oraz Departamentu Cel), które odbyło się w dniu 31 sierpnia 2021 r. wskazano obszary, których uregulowanie uznano za właściwe, celem formalnego dostosowania przepisów krajowych do regulacji zawartych w ww. rozporządzeniu 2018/1672. W kwestii art. 7 rozporządzenia 2018/1672 zdecydowano się na kontynuowanie procedury karnej i karno-skarbowej w odniesieniu do tymczasowego zatrzymania środków pieniężnych. Dyrektor Departamentu Cel wyraził także pogląd, że zastosowanie trybu postępowania karnego i karnego skarbowego zapewnia w praktyce szybkie i sprawne egzekwowanie nałożonych sankcji karnych za niedopełnienie obowiązku zgłoszenia przewozu środków pieniężnych. Wskazał także, że w toku prac legislacyjnych, kwestia braku implementacji do krajowego porządku prawnego instytucji tymczasowego zatrzymania środków pieniężnych nie była podnoszona, w szczególności projekt uzyskał opinię o zgodności z prawem UE jak również rozpatrywany był przez Komitet ds. Europejskich i w toku prac zagadnienie to nie było poruszane. Dyrektor wyjaśnił ponadto, że powyższa kwestia nie była zgłaszana przez dyrektorów izb administracji skarbowej na żadnym etapie procesu legislacyjnego. Dyrektor wyraził opinię, że, wnioski w przedmiotowej kwestii będące *de lege ferenda* powinny trafić do Ministerstwa Finansów, co pozwoliłoby ocenić konieczność wprowadzenia tej instytucji do polskiego porządku prawnego. Jednocześnie Dyrektor poinformował, że ponowna analiza art. 7 rozporządzenia 2018/1672 skłania Departament Cel do rekomendowania podjęcia prac legislacyjnych w tym zakresie i wprowadzenia instytucji tymczasowego zatrzymania środków pieniężnych w drodze decyzji administracyjnej do polskiego porządku prawnego.

W ocenie NIK przepisy umożliwiające właściwym organom wydawanie decyzji administracyjnych o tymczasowym zatrzymaniu środków pieniężnych w sytuacjach wymienionych w art. 7 ust. 1 rozporządzenia 2018/1672 mogłyby stanowić element wzmacniający system przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu.

Zgodnie z art. 21 rozporządzenia 2018/1672, co do zasady, powinno być ono stosowane od dnia 3 czerwca 2021 r.

Celem zapewnienia spójności przepisów krajowych z rozporządzeniem 2018/1672 uchwalona została ustawa z dnia 9 maja 2024 r. Na mocy tej ustawy m.in. w art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej⁴³ (dalej:

⁴² Nr z Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów (UC10) <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12381807/katalog/13036181#13036181>

⁴³ Dz. U. z 2023 r. poz. 615, ze zm.

ustawa o KAS) został dodany pkt 6a, w myśl którego do zadań naczelnika urzędu celno-skarbowego należy wykonywanie zadań określonych w rozporządzeniu 2018/1672 dla właściwego organu w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. g rozporządzenia 2018/1672, z wyjątkiem zadań, o których mowa w art. 10 ust. 1 lit. d oraz art. 18 ust. 2 rozporządzenia 2018/1672. Ponadto ww. ustawą z dnia 9 maja 2024 r. w art. 54 ust. 2 ustawy o KAS dodano pkt 12c, w myśl którego kontroli celno-skarbowej podlega m.in. wwożenie do Unii Europejskiej oraz wywożenie z Unii Europejskiej środków pieniężnych w rozumieniu rozporządzenia 2018/1672. Nowo dodane przepisy weszły w życie z dniem 25 czerwca 2024 r. (patrz art. 5 ustawy z dnia 9 maja 2024 r.).

Dyrektor Departamentu Ceł w MF wyjaśnił, m. in. że przedmiotowe rozporządzenie jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa i częścią krajowego porządku prawnego w Polsce i mimo, że proces implementacji jego przepisów do prawa krajowego nastąpił ustawą z dnia 9 maja 2024 r. - w dniu 25 czerwca 2024 r., nie miało to wpływu na rzetelne realizowanie i przestrzeganie jego regulacji. Dyrektor wyjaśnił, że powyższa ustawa „uporządkowała” jedynie realizowane przez naczelnika urzędu celno-skarbowego (jako organu właściwego w rozumieniu rozporządzenia 2018/1672) zadania, m.in. dotyczące kontroli deklaracji środków pieniężnych przewożonych przez osoby fizyczne (art. 3 rozporządzenia), obowiązku ujawniania środków pieniężnych w transporcie, weryfikacji deklaracji, kontroli wszelkich przesylek czy sporządzania deklaracji z urzędu (art. 4, art. 5 i art. 6 rozporządzenia 2018/1672), przekazywania informacji jednostce analityki finansowej – w Polsce Generalnemu Inspektorowi Informacji Finansowej (art. 9 rozporządzenia 2018/1672). Dyrektor wskazał, że zadania te były realizowane przez naczelników urzędów celno-skarbowych, mimo że regulacje w krajowym porządku prawnym weszły w życie 25 czerwca 2024 r.

W ocenie NIK zasadnym było zapewnienie pełnego dostosowania polskich regulacji prawnych do wymogów wynikających z przepisów rozporządzenia 2018/1672 – w terminie określonym w drugim zdaniu art. 21 tego rozporządzenia, tj. do 3 czerwca 2021 r. Tymczasem opracowany w MF projekt ustawy z dnia 9 maja 2024 r. nie zawierał regulacji określających możliwość wydania decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 7 rozporządzenia 2018/1672 oraz został przedłożony na posiedzenie Rady Ministrów dopiero w marcu 2024 r. Ustawa z dnia 9 maja 2024 r. weszła w życie dopiero 25 czerwca 2024 r. Brak pełnego dostosowania prawa krajowego skutkował i skutkuje niestosowaniem art. 7 rozporządzenia 2018/1672.

W odniesieniu do wskazanych w art. 12 ust. 1 ustawy AML/CFT zadań GIIF⁴⁴, w przypadku ośmiu z nich wprowadzono szczegółowe procedury ich realizacji w formie decyzji GIIF lub zatwierdzenia przez GIIF danej procedury. Nie zostały wprowadzone szczegółowe procedury realizacji zadań GIIF wskazane w pkt 3 art. 12 ust. 1 ww. ustawy, tj. żądanie przekazania informacji o transakcjach i ich udostępnianie i odpowiednio; pkt 6 - sporządzanie krajowej oceny ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu oraz strategii przeciwdziałania tym przestępstwom we współpracy z jednostkami współpracującymi i instytucjami obowiązany; pkt 8 – wydawanie decyzji w sprawach wpisu na listę osób i podmiotów, wobec których stosuje się szczególne środki ograniczające; pkt 9 – współpraca z właściwymi organami innych państw, a także zagranicznymi instytucjami i międzynarodowymi organizacjami zajmującymi się AML/CFT; pkt 11 – udostępnianie wiedzy i informacji z zakresu przepisów o AML/CFT w Biuletynie Informacji Publicznej⁴⁵; pkt 13 – inicjowanie innych działań w celu AML/CFT.

⁴⁴ Ww. przepis określa otwarty katalog zadań GIIF w celu przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, przy czym wymienia w nim w szczególności 14 kategorii zadań.

⁴⁵ Dalej: BIP.

Dyrektor DIF wyjaśnił iż, brak formalnych procedur w zakresie powyżej wskazanych działań wynika m.in. z uregulowania ww. kwestii w ustawie AML/CFT i innych przepisach (w odniesieniu do art. 12 ust. 1 pkt 3 i 6 ww. ustawy); praktyki przyjętej w kontaktach międzynarodowych jednostek analityki finansowej (pkt 9); publikacji wybranych informacji dotyczących działalności GIIF i DIF w BIP (pkt 11); zróżnicowanej formy innych działań GIIF (pkt 13). W odniesieniu do zadania wydawania decyzji w sprawach wpisu na listę osób i podmiotów, wobec których stosuje się szczególne środki ograniczające Naczelnik Wydziału Współpracy Międzynarodowej DIF wyjaśniła: *zapisy ustawy oraz przyjęta pragmatyka służbowa oraz inne przepisy obowiązujące zarówno KBF jak i jego członków wskazują, że formalna, dodatkowa procedura w ww. zakresie nie jest konieczna. Wskazuje na to także dotychczasowa praktyka.*

Zdaniem NIK brak procedur w sytuacji znaczącej fluktuacji kadr może zagrażać skutecznej i efektywnej realizacji obowiązków GIIF przez DIF. NIK zauważa ponadto, że nie wprowadzono formalnej procedury do pkt 6 - sporządzanie krajowej oceny ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu oraz strategii przeciwdziałania tym przestępstwom we współpracy z jednostkami współpracującymi i instytucjami obowiązany, a dotychczas stosowane praktyki doprowadziły do znacznych opóźnień w przygotowaniu tych dokumentów, dlatego zdaniem NIK należałoby rozważyć wprowadzenie uporządkowanych zasad/procedur w tym zakresie.

(akta kontroli: tom I, str.137-144, 199-201, 205, 216-222, 311-319)

Jednostka analityki finansowej⁴⁶ nie podjęła skutecznych działań w związku ze wzrostem ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu na skutek wojny Federacji Rosyjskiej z Ukrainą i wynikającej z tego masowej migracji ludności ukraińskiej do Polski, polegających na opracowaniu wytycznych, rekomendacji (wskazówek) dla podmiotów wymienionych w art. 130 ust. 2 ustawy AML/CFT oraz instytucji obowiązanych. Wprawdzie JAF zidentyfikowała ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu wynikające z trwającego konfliktu rosyjsko – ukraińskiego, ale jej działania skoncentrowane były przede wszystkim na walce z wykluczeniem finansowym uchodźców z systemu bankowego.

Dyrektor DIF wyjaśnił, że miało to na celu: *uniknięcie sytuacji, w której uchodźcy będą poza obiegiem finansowym – w takiej sytuacji pojawiłoby się ryzyko problemów związanych z nielicencjonowanymi podmiotami wypełniającymi lukę na rynku.* Koordynator ds. wykorzystania zasobów DIF w odpowiedzi na agresję Rosji w stosunku do Ukrainy wyjaśnił, że jego zadanie polegało na: *gromadzeniu i analizowaniu informacji (...) Nie miało ono związku z wypracowaniem regulacji, rekomendacji czy zmian legislacyjnych.* Dyrektor DIF wyjaśnił: *to nie jest tak, że GIIF patrzył bezkrytycznie na temat napływu uchodźców ukraińskich do Polski (...). Zakładanie kont przez osoby z Ukrainy nie było traktowane w sposób bezkrytyczny i z taryfą ulgową. GIIF prowadził analizy dotyczące napływu środków z Ukrainy i aktywnie uczestniczył we współpracy z JAF z Ukrainy. Element zagrożenia i podatności wynikający z agresji na Ukrainę był wielokrotnie podkreślany w KOR.*

W ocenie NIK, wzrost ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu w związku z wystąpieniem ww. przyczyn wymagał podjęcia działań polegających na sporządzeniu rekomendacji i wytycznych dla wskazanych podmiotów dotyczących pogłębionej analizy tego ryzyka. Jednostka analityki finansowej informowała wprawdzie wybrane podmioty o przyczynach wystąpienia ryzyka, ale koncentrowała się na ogólnej jego charakterystyce bez odniesień do masowego transferu hrywny

⁴⁶ GIIF wraz z DIF.

do Polski. Dodatkowo, opracowanie KOR nastąpiło w listopadzie 2023 r., czyli 21 miesięcy po ataku Rosji na Ukrainę.

(akta kontroli: tom I, str. 379-385, 406-413)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Minister Finansów nie zapewnił, aby rządowy proces legislacyjny dotyczący projektu ustawy o Systemie Informacji Finansowej był prowadzony w sposób umożliwiający terminowe wdrożenie do polskiego porządku prawnego przepisów dyrektywy 2018/843 oraz dyrektywy 2019/1153. Opracowany w MF projekt ustawy o Systemie Informacji Finansowej, tj. ustawy wdrażającej m.in. art. 1 pkt 19 dyrektywy 2018/843 oraz dyrektywę 2019/1153 został przekazany przez Ministra Finansów do rozpatrzenia przez Radę Ministrów dopiero 10 października 2022 r., a zatem ponad dwa lata po upływie terminu wskazanego w art. 1 pkt 42 dyrektywy 2018/843 na ustanowienie scentralizowanych automatycznych mechanizmów oraz ponad 15 miesięcy po upływie terminu wyznaczonego na wdrożenie dyrektywy 2019/1153⁴⁷. Ustawa o Systemie Informacji Finansowej została uchwalona 1 grudnia 2022 r. i weszła w życie 10 lutego 2023 r.
2. Minister Finansów nie zapewnił, aby rządowy proces legislacyjny służący stosowaniu rozporządzenia 2018/1672 był prowadzony w sposób umożliwiający terminowe i pełne dostosowanie przepisów krajowych do tego rozporządzenia. Opracowany w Ministerstwie Finansów projekt ustawy z dnia 9 maja 2024 r. nie zawierał regulacji umożliwiających wydawanie decyzji administracyjnych o tymczasowym zatrzymaniu środków pieniężnych w sytuacjach wymienionych w art. 7 ust. 1 rozporządzenia 2018/1672 oraz został przedłożony na posiedzenie Rady Ministrów dopiero w marcu 2024 r., a zatem ponad dwa i pół roku po wyznaczonym obowiązku stosowania tego rozporządzenia⁴⁸. Przepisy ustawy z dnia 9 maja 2024 r. weszły w życie 25 czerwca 2024 r., a więc po ponad trzech latach od dnia obowiązku stosowania rozporządzenia 2018/1672.
3. W okresie objętym kontrolą NIK, nie dokonano pogłębionej analizy ryzyka dotyczącej zasobów kadrowych, ukierunkowanej na określenie stopnia ich wykorzystania w stosunku do realizacji zadań GIIF wskazanych w art. 12 ust. 1 ustawy AML/CFT w sposób efektywny i skuteczny. Pomimo wymogu określonego w art. 130 ust. 3 ustawy AML/CFT⁴⁹ oraz punktu II.A.3 standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁵⁰ Dyrektor DIF nie zapewnił realizacji czynności kontrolnych w instytucjach obowiązanych przez pracowników posiadających odpowiednie kwalifikacje w zakresie metodyki prowadzenia czynności kontrolnych i audytowych. Dodatkowo, prowadzony w DIF proces rekrutacji nowych pracowników nie zapewniał wyboru kandydatów do pracy w Wydziale Kontroli (IF6) posiadających ww. kwalifikacje.
4. Jednostka analityki finansowej nie podjęła działań polegających na opracowaniu wskazówek, wytycznych, rekomendacji dla podmiotów wymienionych w art. 130 ust. 2 ustawy AML/CFT oraz instytucji obowiązanych, dotyczących sposobów postępowania tych podmiotów w związku, ze zwiększonym ryzykiem prania

⁴⁷ Art. 23 dyrektywy 2019/1153 stanowi, iż państwa członkowskie wprowadzają w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy do dnia 1 sierpnia 2021 r.

⁴⁸ Art. 21 rozporządzenia 2018/1672 stanowi, iż rozporządzenie to stosuje się od dnia 3 czerwca 2021 r.

⁴⁹ W podmiotach, o których mowa w art. 130 ust. 1 i 2, zadania związane bezpośrednio ze sprawowaniem nadzoru lub kontroli mogą być powierzone wyłącznie osobie, która posiada wiedzę i kwalifikacje wymagane na stanowisku związanym ze sprawowaniem nadzoru lub kontroli oraz daje rękojmię należytego wykonywania powierzonych obowiązków.

⁵⁰ Standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych stanowią załącznik do komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84).

pieniędzy i finansowania terroryzmu w wyniku wielomilionowej migracji ludności ukraińskiej do Polski na skutek wojny Federacji Rosyjskiej z Ukrainą.

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą NIK, MF nie dokonał pogłębionej analizy ryzyka dotyczącej zasobów kadrowych, ukierunkowanej na określenie stopnia ich wykorzystania w stosunku do realizacji zadań GIIF wskazanych w art. 12 ust. 1 ustawy AML/CFT w sposób efektywny i skuteczny. Szczegółowe badanie próby dokumentacji pracowników DIF wykazało, że pracownicy realizowali zadania dotyczące AML oraz CFT, jednakże Dyrektor DIF nie zapewnił realizacji czynności kontrolnych w instytucjach obowiązanych przez pracowników posiadających odpowiednie kwalifikacje w zakresie metodyki prowadzenia czynności kontrolnych i audytowych. Dyrektor DIF realizując proces rekrutacji nowych pracowników nie wymagał od kandydatów do pracy w Wydziale Kontroli (IF6) kwalifikacji i doświadczenia w obszarze kontroli, audytu lub *compliance*, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym, zwłaszcza w sytuacji dużej rotacji kadr w tym czasie.

Minister Finansów nie zapewnił, aby rządowe procesy legislacyjne dotyczące projektu ustawy wdrażającej dyrektywę 2018/843 i dyrektywę 2019/1153 oraz projektu ustawy służącej stosowaniu rozporządzenia 2018/1672 były prowadzone w sposób umożliwiający terminowe wdrożenie do polskiego porządku prawnego przepisów ww. dyrektyw oraz pełne i terminowe stosowanie ww. rozporządzenia.

Jednostka analityki finansowej nie podjęła skutecznych działań w związku ze wzrostem ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu na skutek wojny Federacji Rosyjskiej z Ukrainą i wynikającej z tego masowej migracji ludności ukraińskiej do Polski. Nie stanowiło to również impulsu do aktualizacji lub niezwłocznego wprowadzenia nowej KOR.

OBSZAR

2. Działalność Komitetu Bezpieczeństwa Finansowego. Przygotowanie, wprowadzenie i aktualizacja krajowej oceny ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu oraz strategii AML/CFT

Komitet Bezpieczeństwa Finansowego

Stosownie do art. 19 ust. 1 ustawy przy Generalnym Inspektorze Informacji Finansowej funkcjonował Komitet Bezpieczeństwa Finansowego, pełniący funkcję opiniodawczą i doradczą w zakresie przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Zgodnie z art. 21 ustawy AML/CFT posiedzenia Komitetu odbywają się co najmniej trzy razy w roku, w terminach wyznaczonych przez przewodniczącego Komitetu⁵¹.

W okresie objętym kontrolą zwołano 10 posiedzeń Komitetu – w 2022 r. – cztery, w 2023 r. – cztery, oraz w 2024 r. (do końca września) – dwa. Spośród czterech posiedzeń KBF, wyznaczonych w 2023 r. jedno odbyło się w trybie niejawnym. W dwóch spośród czterech posiedzeń wyznaczonych w 2022 r. nie zebrała się wymagana, zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy, połowa składu Komitetu⁵². Komitet działał zgodnie z przyjętym regulaminem.

Na posiedzeniach Komitetu omawiane były w szczególności przekazane przez jego członków uwagi, do projektu krajowej oceny ryzyka prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu z 2023 r., dokonywany był przegląd postępów w realizacji strategii z 2021 r., procedowano nad wydaniem rekomendacji dotyczących zastosowania wobec danej osoby lub danego podmiotu szczególnych środków

⁵¹ Zgodnie z art. 20 ust. 1 pkt 1 przewodniczącym KBF jest GIIF.

⁵² Posiedzenia KBF w dniach 13 stycznia oraz 23 listopada 2022 r.

ograniczających, omawiano postępy w pracach legislacyjnych w zakresie przepisów dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy lub z nim związanych.

Przedmiotem dyskusji na posiedzeniach Komitetu były także postępy w realizacji zaleceń z oceny polskiego systemu przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu przez Komitet MONEYVAL oraz wiążąca się z nimi potrzeba zmian legislacyjnych. Na posiedzeniach KBF dyskutowano również na temat szczegółowych wniosków, uwag i informacji wniesionych przez członków Komitetu oraz zagadnienia współdziałania pomiędzy GIIF i jednostkami współpracującymi. Kwestie omawiane na posiedzeniach Komitetu dotyczyły różnych aspektów i zagadnień z zakresu AML/CFT, wskazanych w zaleceniach dla państw członkowskich⁵³ zawartych w *Sprawozdaniach Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie oceny ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu, które ma wpływ na rynek wewnętrzny i dotyczy działalności transgranicznej* (dalej także: sprawozdania Komisji Europejskiej, SNRA)⁵⁴.

(akta kontroli: tom V, str. 1-204, 356-359, pliki 1-73)

Krajowa Ocena Ryzyka

Zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy AML/CFT Generalny Inspektor jest zobowiązany do opracowania, we współpracy z Komitetem Bezpieczeństwa Finansowego, jednostkami współpracującymi i instytucjami obowiązującymi, krajowej oceny ryzyka prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu, a stosownie do art. 26 ust. 1 tej ustawy – jednostki współpracujące przekazują Generalnemu Inspektorowi informacje lub dokumenty mogące mieć wpływ na krajową ocenę ryzyka.

W celu opracowania pierwszej krajowej oceny ryzyka uchwałą nr 2 Komitetu Bezpieczeństwa Finansowego z dnia 4 stycznia 2019 r. została powołana Grupa robocza do zidentyfikowania i analizy informacji i dokumentów w celu realizacji obowiązku, o którym mowa w art. 26 ustawy AML/CFT.

Pierwsza krajowa ocena ryzyka została opracowana, a następnie podpisana przez Ministra Finansów 16 lipca 2019 r., po uprzednim pozytywnym zaopiniowaniu przez Komitet Bezpieczeństwa Finansowego (co wynika z przepisów art. 29 ust. 3 ustawy⁵⁵). Przy przygotowaniu pierwszej krajowej oceny ryzyka GIIF brał pod uwagę sprawozdanie Komisji Europejskiej z 26 czerwca 2017 r. Krajowa ocena ryzyka z 2019 r. w swojej głównej części oraz w pięciu aneksach (załącznikach) zawierała elementy wymagane w art. 29 ust. 1 ustawy w jego ówczesnym brzmieniu.

(akta kontroli: tom V, str. 205-218, 359 pliki: 78, 80-81, str. 367 pliki: 259-260)

Kolejna krajowa ocena ryzyka została podpisana przez Ministra Finansów 27 listopada 2023 r. Wcześniej 9 listopada 2023 r. projekt oceny uzyskał pozytywną opinię Komitetu Bezpieczeństwa Finansowego. Przy przygotowaniu krajowej oceny ryzyka GIIF brał pod uwagę sprawozdanie Komisji Europejskiej z 27 października 2022 r. Krajowa ocena ryzyka z 2023 r. w swojej głównej części oraz w trzech aneksach (załącznikach) zawierała elementy wymagane w art. 29 ust. 1 ustawy. GIIF w aneksie nr 2 do KOR z 2023 r., zgodnie z zaleceniami MONEYVAL opracował w ramach całościowej oceny ryzyka przedstawioną w ujęciu dla poszczególnych sektorów ocenę ryzyka prania pieniędzy przez fundacje i stowarzyszenia⁵⁶, jednak

⁵³ Do zaleceń tych odwołuje się art. 6 ust. 4 dyrektywy AML/CFT, wskazany w art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy AML/CFT.

⁵⁴ 26.6.2017 r. COM (2017) 340 final (dalej: sprawozdanie KE z 2017 r.)

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0340>

24.7.2019 r. COM(2019) 370 final (dalej: sprawozdanie KE z 2019 r.)

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0370>

27.10.2022 r. COM(2022) 554 final (dalej: sprawozdanie KE z 2022 r.)

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52022DC0554#footnote4>

⁵⁵ Stosownie do art. 29 ust. 3 ustawy AML/CFT Generalny Inspektor przedstawia KBF krajową ocenę ryzyka do zaopiniowania.

⁵⁶ Obszar 10 – organizacje typu non-profit.

oparty na ryzyku nadzór nad tymi podmiotami nie był faktycznie stosowany, co szczegółowo opisano w obszarze 3 niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli: tom V, str. 205-218, 359 plik 081, str. 367 pliki: 259-260)

Do opracowania zarówno KOR z 2019 r. jak i KOR z 2023 r. GIIF wykorzystywał w szczególności ogólnodostępne raporty polskich instytucji w szczególności: Komisji Nadzoru Finansowego (dalej również: KNF), Narodowego Banku Polskiego (dalej też: NBP), dane Krajowej Administracji Skarbowej (dalej też: KAS), raporty branżowe, informacje uzyskiwane od stowarzyszeń, rekomendacje FATF, raporty Unii Europejskiej (w szczególności SNRA 2019 i SNRA 2022), komunikaty Komisji Europejskiej, raporty nadzorczych instytucji Unii Europejskiej, dane statystyczne polskie i zagraniczne (w tym Unii Europejskiej), krajowe oceny ryzyka innych państw. W procesie przygotowania KOR GIIF wykorzystywał także informacje własne GIIF (w tym dane zgromadzone w systemie SI*GIIF), sprawozdania roczne GIIF, informacje uzyskiwane przez GIIF w ramach współpracy prowadzonej z członkami KBF, jednostkami współpracującymi, prowadzone analizy porównawcze, oraz prezentacje wewnętrzne (np. na forum spotkań KBF).

(akta kontroli: tom V, str. 205-218, 348-350, str. 359-367 pliki: 74-260)

Generalny Inspektor Informacji Finansowej opracował drugą edycję krajowej oceny ryzyka z ponad dwuletnim opóźnieniem w stosunku do obowiązku wynikającego z treści art. 25 ust. 3 ustawy, który stanowi, że *Generalny Inspektor weryfikuje aktualność krajowej oceny ryzyka i w razie potrzeby, nie rzadziej jednak niż co 2 lata, opracowuje krajową ocenę ryzyka*⁵⁷. Pierwsza krajowa ocena ryzyka została opracowana i opublikowana w lipcu 2019 r., natomiast druga dopiero w listopadzie 2023 r.⁵⁸

Zastępca Dyrektora Departamentu Informacji Finansowej wyjaśnił m.in., że opracowanie i publikacja drugiej edycji krajowej oceny ryzyka nastąpiły w 2023 r., a nie w 2021 r. ze względu na: uwarunkowania prawne (zmiana ustawy i koncepcji opracowywania dokumentu), warunki społeczno-polityczne (wojna na Ukrainie⁵⁹, epidemia COVID-19), konieczność ujęcia wytycznych i uwag pokontrolnych MONEYVAL⁶⁰, konieczność ujęcia wniosków zawartych w Sprawozdaniu Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 października 2022 r. w sprawie oceny ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu, które ma wpływ na rynek wewnętrzny i dotyczy działalności transgranicznej (COM(2022) 554 final), wraz z dokumentem towarzyszącym stanowiącym tak zwaną ponadnarodową ocenę ryzyka (SWD(2022)344 final).

W szczególności Zastępca Dyrektora Departamentu Informacji Finansowej wyjaśnił, że art. 25 ust. 3 ustawy AML/CTF formułuje obowiązek weryfikacji krajowej oceny ryzyka w zależności od potrzeb, jednak nie rzadziej niż raz na 2 lata, czyli w cyklach takich jak w przypadku aktualizowania sprawozdania z ponadnarodowej oceny ryzyka prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu, przygotowywanego przez Komisję Europejską. Zaznaczył przy tym, iż publikacja ww. dokumentów Komisji Europejskiej w dniu 27 października 2022 r. (zgodnie z wyjaśnieniami Komisji Europejskiej opóźniona z powodu pandemii COVID-19 o 15 miesięcy) wpłynęła na kształt projektu drugiej edycji krajowej oceny ryzyka i dodatkowo wydłużyła prace nad tym

⁵⁷ Art. 25 ust. 3 ustawy w brzmieniu obowiązującym przed dniem 15 maja 2021 r. stanowił, iż Generalny Inspektor weryfikuje aktualność krajowej oceny ryzyka i w razie potrzeby, nie rzadziej jednak niż co 2 lata, aktualizuje ją.

⁵⁸ Druga edycja krajowej oceny ryzyka została w dniu: 31 października 2023 r. przekazana członkom Komitetu Bezpieczeństwa Finansowego (dalej: KBF), 9 listopada 2023 r. pozytywnie zaopiniowana przez KBF oraz 27 listopada 2023 r. zaakceptowana przez Ministra Finansów.

⁵⁹ Konieczność uwzględnienia w opracowywanym dokumencie zmiany poziomu zagrożeń i podatności dla prania pieniędzy i finansowania terroryzmu w Polsce, powstałych w związku z konfliktem zbrojnym.

⁶⁰ Raport 5 rundy ewaluacji polskiego systemu przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu dotyczył m.in. kwestii Rekomendacji FATF nr 1 w kontekście oceny ryzyka i stosowania podejścia opartego na ryzyku i został przyjęty na 62. Posiedzeniu Plenarnym w Strasburgu w dniu 16 grudnia 2021 r., a opublikowano go 1 lutego 2022 r.

dokumentem. Zgodnie bowiem z treścią art. 25 ust. 2 ustawy AML/CTF przy przygotowywaniu krajowej oceny ryzyka GIIF bierze pod uwagę sprawozdanie Komisji Europejskiej, o którym mowa w art. 6 ust. 1-3 dyrektywy 2015/849. Dodatkowo wskazał, iż aktualne brzmienie art. 25 ust. 3 ustawy AML/CTF zostało ustalone przez art. 1 pkt 7 lit. a ustawy z dnia 30 marca 2021 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu oraz niektórych innych ustaw⁶¹, która weszła w życie z dniem 15 maja 2021 r. Poprzedni stan prawny w 2019 r., 2020 r. i 2021 r. zakładał potrzebę wyłącznie aktualizacji krajowej oceny ryzyka, natomiast zmiany ustawy wprowadzone w 2021 r. wskazują na obowiązek przygotowania nowej krajowej oceny ryzyka.

Zastępca Dyrektora DIF odnosząc się do przyczyn sporządzenia przez GIIF drugiej krajowej oceny ryzyka dopiero w 2023 r. zwrócił także uwagę, że z powodu epidemii COVID-19 zaszły istotne zmiany w strukturze społecznej, relacjach międzyludzkich oraz w ekonomicznych warunkach funkcjonowania społeczeństwa, jak również zmieniły się regulacje prawne, modele biznesowe oraz preferencje rynkowe, jednocześnie pandemia była przyczyną zmian w poziomie przestępczości w kraju i na świecie. Ponadto zaznaczył, iż proces pracy w Departamencie Informacji Finansowej wymagał dostosowania się do nowych warunków, obejmujących np. przerwanie osobistego kontaktu pomiędzy pracownikami, uczenie się procesu pracy zdalnej, trudności sprzętowe związane z brakiem pracy *on site*, utrudniony kontakt z podmiotami zewnętrznymi, czy nieobecność niektórych pracowników. Jednocześnie te same trudności występowały w instytucjach, których udział – poprzez np. konieczność dostarczenia informacji, uczestnictwa w pracach – był konieczny do sporządzenia KOR. Zastępca Dyrektora DIF wskazał także, że pandemia spowodowała również ograniczenie działalności instytucji będących pośrednimi dostawcami informacji i danych do KOR, tj. źródeł eksperckich, branżowych, prasowych itp. Przykładowo instytucje eksperckie nie przedstawiły, bądź przedstawiały z opóźnieniem swoje coroczne raporty branżowe, co utrudniło odpowiednie zobrazowanie stanu faktycznego. Konieczne było w tym wypadku żmudne poszukiwanie alternatywnych źródeł wiedzy i dostosowanie metodologii KOR.

(akta kontroli: tom V, str. 213-215, 359 pliki: 074-078)

Zdaniem NIK, dokonana w 2021 r. zmiana treści art. 25 ust. 3 ustawy AML/CFT miała jedynie charakter redakcyjny (doprecyzowujący). W uzasadnieniu do projektu ustawy z dnia 30 marca 2021 r.⁶² - w kontekście nowego brzmienia art. 25 ust. 3 ustawy AML/CFT - wskazane zostało, iż *postanowiono zmodyfikować brzmienie art. 25 ust. 3 ustawy AML/CFT, poprzez wskazanie, iż Generalny Inspektor opracowuje krajową ocenę ryzyka prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu nie rzadziej niż co dwa lata. Dotychczasowe brzmienie przepisu wskazywało na sporządzanie aktualizacji krajowej oceny ryzyka, niemniej brzmienie pozostałych przepisów ustawy nie było adekwatne do procedowania aktualizacji krajowej oceny ryzyka. Tym samym aktualizacja krajowej oceny ryzyka zostanie zastąpiona nową (uaktualnioną) krajową oceną ryzyka.*

W tym miejscu, w ocenie NIK, zasadnym jest także odwołanie się do przepisów dyrektywy 2015/849, której implementacja stoi m.in. za treścią art. 25 ustawy AML/CFT. Art. 7 ust. 1 dyrektywy 2015/849 stanowi, iż *każde państwo członkowskie podejmuje odpowiednie działania w celu zidentyfikowania, ocenienia, zrozumienia i ograniczenia ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu i mających wpływ na dane państwo członkowskie, a także wszelkich problemów z zakresu ochrony danych w tym kontekście. Państwo członkowskie aktualizuje*

⁶¹ Dz. U. poz. 815, ze zm.; dalej: ustawa z dnia 30 marca 2021 r.

⁶² Druk nr 909 Sejmu IX kadencji, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=909>.

tę ocenę ryzyka. Określony w art. 25 ust. 3 ustawy AML/CFT maksymalny (dwuletni) termin aktualizacji krajowej oceny ryzyka jest powiązany z treścią art. 6 ust. 1 dyrektywy 2015/849⁶³, zobowiązującego Komisję Europejską do uaktualniania, co dwa lata lub częściej, sprawozdania z ponadnarodowej oceny ryzyka prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu. Do końca 2023 r. Komisja Europejska sporządziła trzy sprawozdania, o których mowa w art. 6 ust. 1 dyrektywy 2015/849 w tym dwa uaktualnienia pierwszej ponadnarodowej oceny ryzyka opublikowanej w 2017 r. (tj. sprawdzanie Komisji Europejskiej z 2019 r. i 2022 r.).

Izba zwraca uwagę, że związane z pandemią COVID-19 oraz działaniami wojennymi za wschodnią granicą Polski, dynamicznie zmieniające się relacje międzyludzkie oraz gospodarcze, a także ulegająca zmianom charakterystyka przestępczości, powinny stanowić przesłankę do możliwie jak najczęstszej aktualizacji krajowej oceny ryzyka, a nie powód dla którego ta ocena jest odkładana w czasie i nie spełnia określonego w ustawie wymogu aktualizacji nie rzadszej niż co 2 lata.

NIK wskazuje, że pierwsza krajowa ocena ryzyka z 2019 r. została przygotowana i opublikowana na kilka dni przed publikacją sprawozdania Komisji Europejskiej z 2019 r. i odwołuje się do sprawozdania Komisji Europejskiej z 2017 r., zaś druga (uaktualniona) krajowa ocena ryzyka została opracowana i opublikowana w 2023 r., tj. po ponad roku od publikacji sprawozdania Komisji Europejskiej z 2022 r. Ponadto NIK zwraca uwagę, że od opublikowania raportu piątej rundy ewaluacji polskiego systemu przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu MONEYVAL do opracowania i publikacji uaktualnionej (drugiej edycji) krajowej oceny ryzyka w listopadzie 2023 r. minęły prawie 22 miesiące.

Strategia przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu

Stosownie do treści art. 31 ust. 1 ustawy AML/CFT, Generalny Inspektor, na podstawie krajowej oceny ryzyka, powinien opracować projekt strategii przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, zawierający plan działań mających na celu ograniczenie ryzyka związanego z praniem pieniędzy oraz finansowaniem terroryzmu.

Projekt dokumentu *Strategia przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, odnoszący się do krajowej oceny ryzyka* zaakceptowanej w lipcu 2019 r. został opracowany przez GIIF w sierpniu 2020 r. Projekt ten został pismem z 3 września 2020 r. przekazany razem z dokumentami towarzyszącymi, tj. m.in. z uzasadnieniem i oceną skutków regulacji do Biura Ministra Finansów z prośbą o dalsze procedowanie, tj. o wprowadzenie do wykazu prac legislacyjnych albo wykazu prac programowych Rady Ministrów. Dnia 16 lutego 2021 r. KBF pozytywnie zaopiniował projekt strategii. Następnie projekt strategii był opiniowany przez Centrum Analiz Strategicznych Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (dalej: KPRM), przyjęty przez Stały Komitet Rady Ministrów oraz opiniowany przez Rządowe Centrum Legislacji i przekazany do akceptacji ministra właściwego do spraw finansów publicznych. W dniu 13 kwietnia 2021 r., mając na uwadze art. 32 ust. 1 ustawy⁶⁴, Minister Finansów podpisał dokumenty przekazujące do KPRM projekt uchwały Rady Ministrów w sprawie przyjęcia strategii przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, z prośbą o jego rozpatrzenie przez Radę Ministrów w trybie obiegowym.

⁶³ Art. 6 ust. 1 dyrektywy 2015/849 stanowi, iż Komisja Europejska przeprowadza ocenę ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu, które to ryzyko ma wpływ na rynek wewnętrzny i jest związane z działalnością transgraniczną. W tym celu Komisja Europejska do dnia 26 czerwca 2017 r. sporządzi sprawozdanie określające, analizujące i oceniające to ryzyko na szczeblu Unii. Następnie Komisja Europejska uaktualnia to sprawozdanie co dwa lata lub, w stosownych przypadkach, częściej.

⁶⁴ Zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy AML/CFT projekt strategii jest przedkładany do rozpatrzenia przez Radę Ministrów. Art. 32 ust. 2 ustawy AML/CFT stanowi, iż Rada Ministrów w drodze uchwały przyjmuje strategię.

Strategia zawiera m. in. oszacowanie ryzyka prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu dla różnych obszarów działalności finansowej i gospodarczej, przedstawia syntetyczną wizję aktualnego i przyszłego funkcjonowania systemu AML/CFT w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem roli i zadań GIIF, w tym jako jednostki analityki finansowej. Strategia wskazuje priorytety rozwoju tego systemu i przedstawia plan działań służących ich realizacji, wraz z terminem do którego działania powinny zostać zrealizowane. W strategii zawarto również rekomendację odnośnie nieodzowności dysponowania przez JAF odpowiednimi zasobami kadrowymi i finansowymi.

(akta kontroli: tom V, str. 248-253, 367 pliki 270-274)

Projekt strategii został opracowany przez GIIF 13 miesięcy po zaakceptowaniu KOR w 2019 r. przez Ministra Finansów.

Zastępca Dyrektora Departamentu Informacji Finansowej wyjaśnił, między innymi, że prace nad strategią zostały rozpoczęte w Departamencie Informacji Finansowej w 2019 r. i były kontynuowane w 2020 r. Wskazał ponadto, że na początku 2020 r. nastąpiła istotna zmiana stosunków społeczno-gospodarczych, spowodowana przez pandemię COVID-19. W tym czasie podjęto w Polsce działania społeczne oraz środki, których celem było ograniczenie rozprzestrzeniania się epidemii – między innymi - wprowadzono nakazy dla urzędów administracji publicznej pracy w trybie zdalnym. Zastępca Dyrektora wyjaśnił także, między innymi, że w związku z pandemią nastąpiły zmiany priorytetów w działaniu niektórych służb czy organów nadzorczych, które były zmuszone do ich tymczasowego przesunięcia, koncentrując się na wsparciu gospodarki i zabezpieczeniu kluczowych sektorów, co mogło wpłynąć na czasową deeskalację działań w obszarze AML/CFT. Wystąpiły również w działalności służb i podmiotów systemu AML/CFT ograniczenia kadrowe oraz zmiany spowodowane przejściem na system pracy zdalnej. Odnotowano też problemy zdrowotne części pracowników. Wystąpiły trudności z dostępem do zasobów biurowych i technologicznych, co opóźniało reakcje w relacjach poziomych z pracownikami służb i instytucji systemu AML/CFT. Zastępca dyrektora DIF wskazał, że również w przypadku Departamentu Informacji Finansowej pandemia naruszyła ustalony proces pracy.

(akta kontroli: tom V str. 248-253, 367 pliki 270-274)

Zdaniem NIK opracowanie projektu strategii AML/CFT powinno następować bez zbędnej zwłoki, a plan działań ukierunkowanych na ograniczenie ryzyk związanych z praniem pieniędzy oraz finansowaniem terroryzmu, który powinien być w tym projekcie zawarty, powinien być w znacznej mierze określony już na etapie opracowania KOR. W ocenie NIK, pomimo utrudnień wynikających z pandemii COVID-19, wynoszący 13 miesięcy czas przygotowania projektu strategii, po akceptacji przez Ministra Finansów KOR w lipcu 2019 r., był czasem zbyt długim. NIK zwraca także uwagę, że projekt uzyskał pozytywną opinię Komitetu Bezpieczeństwa Finansowego dopiero na posiedzeniu w lutym 2021 r. Ponadto NIK zwraca uwagę, że powyższe wyjaśnienia zastępcy Dyrektora DIF wskazują na ograniczenia w zakresie zapewnienia ciągłości działania departamentu.

W czerwcu 2024 r. GIIF opracował dokument pn. *Sprawozdanie z realizacji strategii przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu* (dalej: Sprawozdanie). Sprawozdanie było omawiane na posiedzeniu Komitetu Bezpieczeństwa Finansowego w dniu 4 lipca 2024 r., a 5 lipca 2024 r. zostało podpisane przez Generalnego Inspektora Informacji Finansowej. Głównym elementem Sprawozdania jest tabela, której format oparty został o Tabelę nr 5

*Strategii*⁶⁵ – *Plan realizacji działań*. Z powyższej tabeli oraz z podsumowującej dokument sekcji *Ocena stopnia realizacji strategii* wynika, że podjęto wszystkie 27 działań ujętych w strategii (w tym - w przypadku 18 działań organem bezpośrednio odpowiedzialnym był GIIF). Dyrektor Departamentu Informacji Finansowej wyjaśnił m.in., że realizacja części działań⁶⁶ została wstrzymana z uwagi na zmianę zewnętrznych uwarunkowań, tj. podpisanie umowy na implementację oprogramowania goAML. W ocenie Dyrektora DIF proces implementacji tego oprogramowania powinien zostać ukończony w 2025 roku, zatem powyższe działania zostaną zrealizowane po tej dacie. W przypadku działania 19⁶⁷ Dyrektor DIF wyjaśnił, że przeprowadzono kwerendę wśród instytucji wspomagających realizację tego działania. Uzyskane informacje nie pozwoliły jednak na przygotowanie kompleksowych rozwiązań prawnych w tym zakresie i wymagają dalszych prac koncepcyjnych w porozumieniu z wybranymi jednostkami współpracującymi, których celem będą propozycje odpowiednich zmian ustawy AML/CFT. W Sprawozdaniu pozostałe 24 działania zostały zaraportowane jako zrealizowane. NIK krytycznie ocenia tę statystykę. Z wyjaśnień – *informacji na temat sposobu realizacji zadania* wynika, że część działań nadal jest w trakcie realizacji lub od ich realizacji odstąpiono, a w szczególności:

- Działanie 1⁶⁸ - wyjaśnienia zawarte w pkt 1 i 2 *informacji na temat sposobu realizacji zadania* wskazują, że realizacja działania związana jest z wdrożeniem systemu informatycznego SIGIF 2.0, w tym modułu goAML. Powyższe rozwiązania informatyczne mają być wprowadzone do końca 2025 r.
- Działanie 5⁶⁹ - przedstawione wyjaśnienia wskazują, że odstąpiono od realizacji tego działania w związku z brzmieniem art. 45 ust. 2 lit. p unijnego rozporządzenia 2020/1503⁷⁰.
- Działanie 7⁷¹ - W wyjaśnieniach wskazano m.in., że: *Dokonano analizy prawnej w zakresie kryptowalut i wymaganych zmian w polskich przepisach. Wiedza w tym zakresie została wykorzystana w trakcie prac legislacyjnych nad unijnym rozporządzeniem MICA*⁷² oraz, że: *krajowe przepisy w zakresie stosowania przepisów rozporządzenia MICA są aktualnie procedowane*.

⁶⁵ Strategia przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, stanowiąca załącznik do uchwały nr 50 Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2021 r. w sprawie przyjęcia strategii przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (M.P. poz. 435).

⁶⁶ Działanie 15 – Dokończenie prac nad rozporządzeniami wykonawczymi i wzorami dokumentów elektronicznych, o których jest mowa w art. 79, art. 84, art. 93, art. 94 i art. 109 ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, a także wprowadzenie ich w życie. Działanie 25 – Wypracowanie założeń pod budowę platformy szkoleniowej (forum eksperckiego), służącej wymianie wiedzy i doświadczeń pomiędzy jednostką analityki finansowej, jednostkami współpracującymi i instytucjami obowiązującymi w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu.

⁶⁷ Działanie 19 – Przygotowanie propozycji zmiany przepisów w zakresie wymiany informacji o klientach pomiędzy instytucjami obowiązującymi, a także pomiędzy instytucjami obowiązującymi a organami ścigania, organami nadzoru, KAS i JAF przy jednoczesnym zachowaniu bezpieczeństwa wymiany tych informacji–umożliwienie zawierania bilateralnych porozumień pomiędzy instytucjami obowiązującymi, na podstawie których będzie dokonywana wymiana informacji realizowana pomiędzy nimi za obopólną zgodą zaangażowanych instytucji;

⁶⁸ Działanie 1 – Optymalizacja działań podejmowanych w JAF w zakresie analiz operacyjnych (poprzez zwiększenie zatrudnienia i zautomatyzowania procesu analizy).

⁶⁹ Działanie 5 – Uzupełnienie katalogu instytucji obowiązanych zgodnie z propozycjami zawartymi w Krajowej ocenie ryzyka (chodzi przede wszystkim o podmioty świadczące usługi w zakresie finansowania społecznościowego).

⁷⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1503 z dnia 7 października 2020 r. w sprawie europejskich dostawców usług finansowania społecznościowego dla przedsięwzięć gospodarczych oraz zmieniające rozporządzenie (UE) 2017/1129 i dyrektywę (UE) 2019/1937 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.10.2020, str. 1, ze zm.). Art. 45 ust. 2 lit. p rozporządzenia 2020/1503 stanowi, iż przed dniem 10 listopada 2023 r., po konsultacji z ESMA i EUNB, Komisja Europejska przedłoży Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie, w którym m.in. oceni konieczność i proporcjonalność nałożenia na dostawców usług finansowania społecznościowego obowiązku przestrzegania prawa krajowego wdrażającego dyrektywę (UE) 2015/849 w odniesieniu do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu oraz wpisania takich dostawców usług finansowania społecznościowego do wykazu podmiotów zobowiązanych do celów tej dyrektywy.

⁷¹ Działanie 7 – Aktualizacja przepisów dotyczących walut wirtualnych, w tym rozszerzenie ich definicji, na podstawie standardów FATF dotyczących tzw. virtual assets.

⁷² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1114 z dnia 31 maja 2023 r. w sprawie rynków kryptoaktywów oraz zmiany rozporządzeń (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 1095/2010 oraz dyrektyw 2013/36/UE i (UE) 2019/1937 (Dz. Urz. UE L 150 z 09.06.2023, str. 40, ze zm.).

- Działanie 9⁷³ – w korespondujących z tym działaniem wyjaśnieniach wskazano m. in., że *Przedmiotowy projekt zmiany przepisów w ww. ustawie został opracowany i skonsultowany z KBF*. Przepisy te nadal jednak nie zostały ustawowo wprowadzone. Zastępca Dyrektora DIF wyjaśnił m.in., że: *opracowane i skonsultowane z KBF przepisy w zakresie realizacji z działania nr 9 zostały włączone w pierwszej kolejności do aktualnie procedowanego projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, który 4 listopada 2024 r. został wprowadzony do Wykazu prac programowych i legislacyjnych Rady Ministrów pod nr UC75. Pod koniec listopada 2024 r. przedmiotowy projekt ustawy zostanie skierowany na uzgodnienia wewnętrzne, a następnie uzgodnienia zewnętrzne, opiniowanie i konsultacje publiczne.*
- Działanie 10⁷⁴ – w wyjaśnieniach wskazano m. in., że *Opracowano projekt przepisów w tym zakresie, które zostały skonsultowane z KBF*. Podobnie jednak jak w przypadku działania 9, przepisy te nadal nie zostały ustawowo wprowadzone. Zastępca Dyrektora DIF wyjaśnił m.in., że: *propozycje zmiany przepisów w zakresie zasad nadzoru branżowego (sektor niefinansowy) wymagają jeszcze dalszej pogłębionej analizy, m. in. w związku z nowymi przepisami unijnymi tzw. pakietu AML (przyjętymi w 2024 r.), w tym dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2024/1640 z dnia 31 maja 2024 r. w sprawie mechanizmów, które państwa członkowskie powinny wprowadzić w celu zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniającej dyrektywę (UE) 2019/1937 oraz zmieniającej i uchylającej dyrektywę (UE) 2015/849⁷⁵, odnoszącymi się też do kwestii nadzoru. Zastępca Dyrektora DIF wskazał, także, że na bazie tej analizy i po przeprowadzeniu ewentualnych prekonsultacji z instytucjami obowiązany, których m.in. proponowane zmiany dotyczą, będą mogły być one przedmiotem dalszych prac legislacyjnych.*
- Działanie 12⁷⁶ – Kwestia nadzoru nad kantorami internetowymi nie została w dalszym ciągu uregulowana, pomimo trwających od wielu lat prac w Ministerstwie Finansów.

W wymienionej wcześniej Tabeli 5 strategii dla 13 z 18 działań za które organem odpowiedzialnym jest GIIF jako termin realizacji wyznaczono koniec roku 2022, tymczasem dziewięć działań nie zostało zrealizowanych w tym terminie.

(akta kontroli: tom V, str. 124-159, 219-239, 265-281, 351-355, 367
pliki: 261-266, 275-288)

Dyrektor Departamentu Informacji Finansowej wyjaśnił m. in., że wskazane w Tabeli nr 5 terminy realizacji działania mają charakter instrukcyjny, tzn. taki, że nakazują wykonanie określonej czynności/działania wymienionego w strategii AML/CTF w określonym czasie, ale przekroczenie terminu nie wywołuje ujemnych skutków w postaci bezskuteczności czynności/działania. Wynika to wprost z treści pkt 54 strategii AML/CTF, który stwierdza, że *w przypadku wystąpienia trudności w realizacji danego działania w określonym czasie organy i jednostki odpowiedzialne za realizację*

⁷³ Działanie 9 - Stworzenie narzędzi umożliwiających klarowne identyfikowanie i nadzorowanie podmiotów działających na rynku, spełniających warunki bycia instytucjami obowiązany (dotyczy to przede wszystkim tych instytucji obowiązanych, które nie podlegają specyficznym obowiązkom rejestracji czy uzyskania licencji).

⁷⁴ Działanie 10 - Przygotowanie propozycji zmiany przepisów w zakresie zasad nadzoru branżowego (sektor niefinansowy) – dotyczącej weryfikacji zaangażowania instytucji obowiązanych w przestrzeganie przepisów z zakresu przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu.

⁷⁵ Dz. Urz. UE L 1640 z 19.06.2024.

⁷⁶ Działanie 12 – Ponowne zainicjowanie prac nad projektem ustawy o zmianie ustawy – Prawo dewizowe oraz ustawy o usługach płatniczych, przewidujących objęcie nadzorem branżowym tzw. kantorów internetowych oraz dostosowanie zasad kontroli nad podmiotami prowadzącymi działalność kantorową do kontroli innych podmiotów z sektora finansowego (m.in. w zakresie uchylenia obowiązku informowania kontrolowanej jednostki o zamiarze przeprowadzenia kontroli).

tego działania, realizują je w najkrótszym możliwym terminie, przy czym ostateczny termin zrealizowania działania nie może wykroczyć poza czas realizacji całej strategii. Dyrektor DIF wskazał także, że terminem nieprzekraczalnym jest w strategii koniec roku 2023 czyli termin realizacji całej strategii.

(akta kontroli: tom V, str. 219-239, 265-281, 367 pliki: 270-274)

NIK krytycznie ocenia sytuację, gdy co najmniej dziewięć działań określonych w strategii (w tym sześć sprawozdawanych przez GIIF jako zrealizowane na koniec 2023 r.) nie zostało zrealizowanych do 30 czerwca 2024 r., jak również, gdy spośród działań za które organem odpowiedzialnym był GIIF, zdecydowana większość działań, które były przewidziane do realizacji do końca 2022 r. – nie została w tym terminie zrealizowana (9/13). Najwyższa Izba Kontroli zauważa przy tym, że realizacja części tych działań była powiązana z procedowaniem nowych regulacji unijnych.

Do dnia 24 grudnia 2024 r. nie został opracowany projekt strategii przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, korespondujący z krajową oceną ryzyka z 2023 r.

Dyrektor Departamentu Informacji Finansowej wyjaśnił między innymi, że prace nad aktualizacją strategii rozpoczęły się na początku 2024 r. Ich wynikiem były pisma do członków Komitetu Bezpieczeństwa Finansowego z marca 2024 r. z prośbą o uwagi, komentarze i sugestie co do treści dotychczasowej strategii oraz o propozycje działań do uwzględnienia w nowej strategii⁷⁷. Prośba o uwagi, komentarze i sugestie wynikała z faktu, że strategia AML/CTF nie ma na celu wyłącznie zaplanowanie działań GIIF jako koordynatora systemu przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, ale prawidłowe wyeksponowanie wszystkich najważniejszych ryzyk. Dyrektor DIF wskazał także, że 4 lipca 2024 r. na posiedzeniu Komitetu Bezpieczeństwa Finansowego podsumowano działania zrealizowane w ramach pierwszej *Strategii Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy oraz Finansowaniu Terroryzmu*. Uwagi i wnioski z realizacji pierwszej strategii AML/CTF musiały być wzięte pod uwagę w propozycjach działań do nowej strategii AML/CTF. Dyrektor wyjaśnił, że na podstawie odpowiedzi od członków KBF na wspomniane wyżej pismo z marca 2024 r. oraz analizy zagrożeń przeprowadzonej przez Wydziały DIF powstało zestawienie propozycji podmiotów systemu AML/CFT w sprawie działań do nowej strategii. Propozycje te były omawiane na posiedzeniu KBF w dniu 10 września 2024 r. Powyższe zestawienie uwag i propozycji, przekazanych przez członków KBF do nowej strategii AML/CTF wraz z propozycją 21 działań sformułowanych na ich podstawie zostało ponownie przekazane do konsultacji członkom KBF⁷⁸.

Minister Finansów w piśmie z dnia 24 grudnia 2024 r. podtrzymał wyjaśnienia składane przez Dyrektora i Wicedyrektorów DIF. Minister wyjaśnił, że projekt strategii przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, korespondujący z krajową oceną ryzyka (KOR) z 2023 r. jest w fazie finalnej. Wskazał także, że: *przedstawienie projektu strategii zostało ujęte w porządku obrad posiedzenia KBF, odbywającego się w dniu 19 grudnia 2024 r. Dalsze procedowanie dokumentu w rządowym procesie legislacyjnym będzie możliwe po zgłoszeniu projektu strategii do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów.* Minister Finansów wyjaśnił także, że: *Postęp prac nad projektem strategii jest w dużej mierze uzależniony od potrzeby dostosowania strategii do specyfiki sektora AML w Polsce, różnymi poziomami wsparcia i komunikacji z organami ścigania, organami regulacyjnymi oraz nadzorczymi KSPPPFT oraz różnymi ocenami w identyfikacji obszarów wymagających poprawy i dostosowania strategii do realiów rynkowych.*

⁷⁷ Pismo z 5 marca 2024 r. znak: IF5.0723.1.2024.

⁷⁸ W dniu 17 września 2024 r.

Sam projekt strategii musi uwzględniać różne aspekty KSPPFT i nie może zbyt ogólnikowo traktować identyfikacji obszarów wymagających poprawy i dostosowania strategii do realiów rynkowych i instytucjonalnych. Nie bez znaczenia dla terminu procedowania strategii jest też przyjęcie pakietu regulacji wzmacniających zestaw narzędzi UE do walki z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu (tzw. pakietu AML). Unormowania prawne wypływające z nowych regulacji unijnych mają istotny wpływ na zasady funkcjonowania GIIF, organów kontrolnych i nadzorczych KSPPFT oraz ich rolę w systemie.

(akta kontroli: tom V, str. 265-279, 367 pliki: 283-288, tom XI, str. 368-401)

W ocenie NIK prace nad strategią AML/CFT odnoszącą się do KOR trwają zbyt długo. Przy spełnieniu zaplanowanego w DIF założenia przekazania projektu strategii do wpisu do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów – do końca 2024 r. – czas opracowania projektu strategii od podpisania KOR z 2023 r. przez Ministra Finansów (listopad 2023 r.) wyniesie 13 miesięcy (podobnie jak w przypadku strategii odnoszącej się do KOR z 2019 r.).

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Generalny Inspektor Informacji Finansowej opracował drugą edycję krajowej oceny ryzyka z ponad dwuletnim opóźnieniem, tj. dopiero w 2023 r., co było działaniem niezgodnym z art. 25 ust. 3 ustawy oraz nierzetelnym.
2. Generalny Inspektor opracował projekt strategii przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu dopiero po 13 miesiącach od podpisania KOR przez Ministra Finansów w lipcu 2019 r., co było działaniem nierzetelnym.
3. Co najmniej dziewięć działań określonych w strategii, w tym sześć sprawozdawanych przez GIIF jako zrealizowane na koniec 2023 r. nie zostało zrealizowanych do 30 czerwca 2024 r., jak również, spośród działań za które organem odpowiedzialnym był GIIF, zdecydowana większość działań, które były przewidziane do realizacji do końca 2022 r. – nie została w tym terminie zrealizowana, co było działaniem nierzetelnym. Najwyższa Izba Kontroli zauważa przy tym, że realizacja części tych działań była powiązana z procedowaniem nowych regulacji unijnych.
4. Do 24 grudnia 2024 r. Generalny Inspektor nie opracował projektu strategii przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu odnoszącej się do KOR z 2023 r. Powyższe oznacza, że projekt ten będzie opracowany najwcześniej 13 miesięcy od podpisania KOR 2023 r. przez Ministra Finansów. W ocenie NIK, tak znaczne wydłużenie czasu procesu opracowania projektu strategii, było ze strony GIIF, jako organu koordynującego prace w tym obszarze, działaniem nierzetelnym.

OCENA CZĄSTKOWA

Komitet Bezpieczeństwa Finansowego realizował zadania wynikające z art. 19 ustawy AML/CFT, w szczególności przedmiotem jego prac były zagadnienia związane z krajową oceną ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu i strategią przeciwdziałania temu procederowi. Na posiedzeniach Komitetu omawiano postępy w pracach legislacyjnych w zakresie przepisów dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu lub z nim związanych. NIK nie wnosi uwag co do częstotliwości oraz zakresu tematycznego posiedzeń KBF, jednakże w ocenie Izby, prace Komitetu nie przyczyniły się do terminowego opracowania drugiej edycji KOR i projektów strategii AML/CFT oraz wdrożenia do polskiego porządku prawnego opisanych powyżej przepisów unijnych.

Stosownie do art. 25 ust. 1 ustawy AML/CFT Generalny Inspektor Informacji Finansowej opracował dwie edycje krajowej oceny ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. Dokumenty zostały podpisane przez Ministra Finansów w lipcu 2019 r. oraz w listopadzie 2023 r. Oba dokumenty zawierały elementy wymagane w art. 29 ust. 1 ustawy.

GIIF opracował drugą edycję krajowej oceny ryzyka z ponad dwuletnim opóźnieniem, tj. dopiero w 2023 r., co było działaniem niezgodnym z art. 25 ust. 3 ustawy oraz nierzetelnym.

Zgodnie z treścią art. 31 ust. 1 ustawy AML/CFT, Generalny Inspektor, na podstawie KOR z 2019 r., opracował projekt strategii, zawierający plan działań mających na celu ograniczenie ryzyka związanego z praniem pieniędzy oraz finansowaniem terroryzmu. Jednakże projekt ten został opracowany dopiero po 13 miesiącach od podpisania KOR przez Ministra Finansów w lipcu 2019 r., co było działaniem spóźnionym i w związku z tym nierzetelnym. Najwyższa Izba Kontroli krytycznie ocenia również fakt, że co najmniej dziewięć działań określonych w strategii, w tym sześć sprawozdawanych przez GIIF jako zrealizowane, nie zostało zrealizowanych do 30 czerwca 2024 r., jak również, że spośród działań za które organem odpowiedzialnym był GIIF, zdecydowana większość działań, które były przewidziane do realizacji do końca 2022 r. – nie została w tym terminie zrealizowana. Najwyższa Izba Kontroli zauważa przy tym, że realizacja części tych działań była powiązana z procedowaniem nowych regulacji unijnych.

Do 24 grudnia 2024 r. Generalny Inspektor nie opracował projektu strategii przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu odnoszącej się do KOR z 2023 r. NIK zwraca uwagę, że poprzednia strategia, zatwierdzona w 2021 r. odnosiła się do KOR z 2019 r. W ocenie NIK, tak znaczne i nieuzasadnione wydłużenie czasu procesu opracowania projektu strategii było ze strony GIIF, jako organu koordynującego prace w tym obszarze, działaniem nierzetelnym.

OBSZAR

3. Kontrole w instytucjach obowiązanych

Kontrole przeprowadzane przez GIIF w instytucjach obowiązanych

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z art. 131 ust. 1 ustawy AML/CFT Generalny Inspektor przeprowadza kontrolę na podstawie rocznych planów zawierających w szczególności wykaz podmiotów podlegających kontroli, zakres kontroli oraz uzasadnienie jej przeprowadzenia. W okresie objętym kontrolą NIK, w DIF obowiązywała *Procedura kontroli* zatwierdzona przez GIIF 16 stycznia 2019 r. i *Procedura kontroli* z 30 czerwca 2023 r. określająca zasady prowadzenia kontroli w instytucjach obowiązanych.

(akta kontroli: tom X, str. 129-182, 263)

W planie na 2022 r. założono przeprowadzenie kontroli 11 podmiotów, z czego osiem zrealizowano. Zaplanowano kontrole w czterech bankach komercyjnych (w tym dwie kontrole rozpoczęte w IV kwartale 2021 r. ujęto w planie na 2022 r.), w trzech instytucjach obowiązanych z sektora walut wirtualnych, w dwóch domach aukcyjnych (jeden prowadził działalność w formie fundacji), u jednego operatora pocztowego i jednego przedsiębiorcy, którego działalność opiera się na tworzeniu osób prawnych lub jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej. W trakcie roku zrezygnowano z tej kontroli⁷⁹ w związku z zaangażowaniem kontrolerów w dwie kontrole doraźne. Ponadto w 2022 r. nie została przeprowadzona kontrola w jednej spółce z sektora walut wirtualnych. W związku z prowadzonym postępowaniem

⁷⁹ To jest u przedsiębiorcy, którego działalność opiera się na tworzeniu osób prawnych lub jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej.

przeciwko spółce przez inny organ, GIIF zdecydował o przeprowadzeniu kontroli po jego zakończeniu. Kontrola ta została przeprowadzona przez GIIF w 2024 r.

(akta kontroli: tom IX, str. 5, 14-38, 125, tom X, str. 115-117, 253-254, tom XI, str. 281)

W 2022 r. GIIF wszczął dwie kontrole doraźne; u notariusza i w podmiocie prowadzącym działalność w zakresie gier losowych, zakładów wzajemnych. Kontrola u notariusza zakończyła się w 2022 r., kontrola w podmiocie prowadzącym działalność w zakresie gier losowych, zakładów wzajemnych zakończyła się w 2023 r.

(akta kontroli: tom IX, str. 3, tom X, str. 115-117)

W planie na 2023 r. zaplanowano przeprowadzenie 13 kontroli. Założono kontrole w dwóch bankach komercyjnych, przy czym były to kontynuacje kontroli rozpoczętych w 2022 r., jedną w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej, dwie w oddziałach instytucjach kredytowych, dwie w podmiotach z sektora walut wirtualnych (kontrola w jednym z tych podmiotów nie została przeprowadzona w 2022 r.), jedną w domu aukcyjnym, u dwóch operatorów pocztowych (kontrola u jednego operatora pocztowego rozpoczęta w IV kwartale 2022 r. była kontynuowana i dlatego podmiot został ujęty w planie na 2023 r.), w trzech podmiotach prowadzących działalność w zakresie gier losowych, zakładów wzajemnych (jedna kontrola rozpoczęta została w 2022 r. jako kontrola doraźna i podmiot ujęto w planie na 2023 r.). Ostatecznie GIIF przeprowadził dziewięć kontroli. Jedna kontrola została przeprowadzona w 2024 r., trzy kontrole zostały wszczęte, ale nie zostały zakończone w 2023 r.

(akta kontroli: tom IX, str. 39-74, tom X, str. 115-118, 255, 364, tom XI, str. 281)

W 2024 r. GIIF planuje przeprowadzenie dziewięciu kontroli; jednej w oddziale instytucji kredytowej, siedmiu w podmiotach prowadzących działalność w zakresie walut wirtualnych i jednej w podmiocie prowadzącym działalność w zakresie gier losowych, zakładów wzajemnych, która rozpoczęła się w IV kwartale 2023 r. i ponieważ nie została zakończona ujęto ten podmiot w planie na 2024 r. Ponadto GIIF planował przeprowadzenie wobec czterech podmiotów prowadzących działalność w zakresie walut wirtualnych analizy „zza biurka” oraz kontynuowanie tego typu działań, rozpoczętych w IV kwartale 2023 r. w trzech oddziałach instytucji kredytowych.

(akta kontroli: tom IX str. 75-102, 364)

Na dzień 1 grudnia 2024 r. zakończono czynności kontrolne w dziewięciu instytucjach obowiązanych, przy czym w odniesieniu do dwóch podmiotów wobec których planowano dokonać analizy „zza biurka” przeprowadzono kontrole na miejscu.

Wszystkie plany kontroli zatwierdzone zostały przez GIIF do dnia 31 stycznia roku, w którym kontrole miały być przeprowadzone, co było zgodne z *Procedurą kontroli* zatwierdzoną przez GIIF 16 stycznia 2019 r. i *Procedurą kontroli* z 30 czerwca 2023 r.

(akta kontroli: tom IX, str. 1-102, tom X, str. 115-118)

Wyjaśniając przyczyny zbliżonej liczby kontroli prowadzonych w latach 2020-2021 i 2022-2023, pomimo zwiększenia zatrudnienia w Wydziale Kontroli, Dyrektor DIF wskazał na zaangażowanie pracowników w kontrole prowadzone w największych podmiotach w swoich sektorach tj. w bankach komercyjnych, podmiocie z branży zakładów bukmacherskich, operatorze pocztowym, podmiocie z branży gier liczbowych i zakładów wzajemnych. Jednocześnie jak wskazał Dyrektor DIF *we wskazanych latach zachodziły zmiany w składzie osobowym Wydziału Kontroli, gdzie w miejsce doświadczonych kontrolerów zostały zatrudnione nowe osoby, które potrzebowały czasu na wdrożenie się w nowe obowiązki. Tym samym, nie należy*

porównywać liczby kontroli w poszczególnych latach bez odniesienia się do rozmiarów przeprowadzonych czynności kontrolnych oraz zmian kadrowych.

(akta kontroli: tom I, str. 175-176, tom X, str. 116,120)

W planie kontroli na 2022 r. wskazano, że sposób typowania instytucji obowiązanych do kontroli oparty został o 15 kryteriów, w tym ryzyka zidentyfikowane w Krajowej Ocenie Ryzyka. Ponadto do opracowania planu kontroli na 2022 r. wykorzystano informacje przekazywane do GIIF przez banki komercyjne, banki spółdzielcze, instytucje finansowe, w tym towarzystwa funduszy inwestycyjnych, domy i biura maklerskie, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe (dalej też: SKOK). W wyniku analizy dokonywanej w oparciu o przyjęte kryteria utworzona została lista podmiotów, odrębnie dla każdego rodzaju ww. instytucji i stanowiąca finalny wynik oceny ryzyka wystąpienia nieprawidłowości. Na tej podstawie do kontroli w 2022 r. wytypowano dwa banki komercyjne. Kolejne dwa banki komercyjne ponownie ujęte zostały w planie, w związku z niezakończeniem kontroli rozpoczętych w 2021 r.

(akta kontroli: tom IX, str. 14-38)

Jak wyjaśnił Dyrektor DIF „W przypadku podmiotów sektora finansowego nadzór ostrożnościowy nad całym rynkiem oraz kontrolę z zakresu ustawy sprawuje Komisja Nadzoru Finansowego. Po uwzględnieniu m.in. wyników kontroli KNF, planu kontroli KNF, analiz oceny ryzyka GIIF – podjęto decyzję o włączeniu do planu kontroli GIIF jedynie banków komercyjnych, mających znaczący udział w polskim systemie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowania terroryzmu”.

(akta kontroli: tom X, str. 252-254)

Dla pozostałych siedmiu podmiotów ujętych w planie kontroli na 2022 r. DIF nie przedstawił kontrolerom NIK indywidualnych analiz ryzyka opartych o mierzalne kryteria uzasadniających ujęcie ich w planie kontroli. Sposób typowania opisany w planie ujęty był w sposób ogólny i odnosił się do ryzyk występujących w poszczególnych sektorach instytucji obowiązanych. W ocenie NIK przedstawione kryteria nie wskazywały w jakim stopniu wpłynęły one na wybór konkretnych podmiotów.

Dyrektor DIF wyjaśnił m.in. że z uwagi na brak nadzoru ostrożnościowego w Polsce nad instytucjami obowiązującymi świadczącymi usługi w zakresie walut wirtualnych oraz wysokie ryzyko tego sektora, GIIF postanowił włączyć do planu kontroli trzy podmioty z tego rynku z uwagi m.in. na otrzymanie negatywnych informacji od komórek analitycznych DIF, jednostek współpracujących, a także powiązanie podmiotu z wcześniejszymi kontrolami GIIF.

W odniesieniu do pozostałych czterech podmiotów ujętych w planie kontroli na 2022 r., jak wyjaśnił Dyrektor DIF, o ich uwzględnieniu zdecydowało pozyskanie negatywnych informacji od podmiotów zewnętrznych lub komórek analitycznych DIF, wprowadzenie nowelizacją ustawy AML/CFT od 2021 r. (na mocy ustawy z dnia 30 marca 2021 r.) do katalogu instytucji obowiązanych domów aukcyjnych oraz brak kontroli w tego rodzaju instytucji obowiązanej.

(akta kontroli: tom X, str. 252-254)

Zdaniem NIK przytoczona w wyjaśnieniach Dyrektora DIF metoda wyboru podmiotów do kontroli opiera się o ogólne kryteria, niepozwalające na zróżnicowanie podmiotów między sobą w danym sektorze instytucji obowiązanych pod kątem poziomu ryzyka wystąpienia nieprawidłowości.

Plan kontroli GIIF na 2023 r. zawierał opis sposobu typowania instytucji obowiązanych do kontroli w oparciu o trzy kryteria. Było to powiązanie z obszarami ryzyka wynikającymi z Krajowej Oceny Ryzyka oraz Raportu KE dla Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 października 2022 r. dotyczącego oceny ryzyka ML/FT

wpływającego na rynek wewnętrzny i odnoszącego się do działalności transgranicznej. Drugim kryterium uzasadniającym włączenie podmiotów do planu było uwzględnienie wyników analizy danych (oceny ryzyka) przedstawianych w informacjach nadsyłanych przez banki komercyjne i spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, a trzecim kryterium typowania były obszary ryzyka związane z rodzajem (charakterem) prowadzenia działalności przez instytucję obowiązującą. Wyniki ww. analizy dla banków komercyjnych i SKOK stanowiły załączniki do planu kontroli na 2023 r.

(akta kontroli: tom IX, str. 39-74)

Jak wyjaśnił Dyrektor DIF w przypadku podmiotów rynku sektora finansowego, z uwagi na zidentyfikowanie wysokiego ryzyka w bankach komercyjnych oraz spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych przeprowadzono indywidualne analizy oceny ryzyka. Po uwzględnieniu m.in. wyników kontroli KNF, planu kontroli KNF, analiz oceny ryzyka GIIF podjęto decyzję o niewłączaniu banków komercyjnych do planu kontroli GIIF z uwagi na wytypowanie ich przez organ nadzoru ostrożnościowego tj. KNF do planu kontroli na 2023 rok oraz aby dać czas instytucjom obowiązującym w 2023 roku na wdrożenie zaleceń pokontrolnych (banki z wysokim ryzykiem w scoringu GIIF). Wynikiem analizy opartej o raporty kwartalne była decyzja o włączeniu spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej do planu kontroli GIIF. Podmiot został wytypowany z uwagi na najwyższą ocenę ryzyka w scoringu GIIF oraz brak wytypowania podmiotu przez KNF.

(akta kontroli: tom X, str. 254-256)

Zdaniem NIK plan kontroli na 2023 r. zawierał uzasadnienia w odniesieniu do pięciu podmiotów, których kontrole nie zakończyły się w 2022 r. (w tym jedna kontrola doraźna) oraz jednej spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej. W odniesieniu do pozostałych siedmiu podmiotów plan kontroli nie zawierał uzasadnienia, a opisany sposób typowania do kontroli nie pozwalał na oszacowanie jak duży wpływ miały poszczególne kryteria na poziom ryzyka wystąpienia nieprawidłowości w podmiotach ujętych w planie.

Dyrektor DIF wskazał, że uzasadnieniem ujęcia tych podmiotów w planie kontroli były m.in. otrzymane negatywne sygnały od jednostek współpracujących, a także wyniki własnych analiz „zza biurka”.

(akta kontroli: tom X, str. 254-256, 365)

W ocenie NIK plan na 2023 r. nie zawierał uzasadnienia do objęcia kontrolą siedmiu instytucji obowiązanych. Przytoczone w wyjaśnieniu Dyrektora DIF kryteria wskazują na ryzyka w zakresie AML/CFT, jednak bez przypisania tym kryteriom wag nie pozwalają na weryfikację, w jakim stopniu wpłynęły one na dokonany wybór.

W planie kontroli GIIF na 2024 r. podano, że działania GIIF koncentrować się będą na podmiotach nie posiadających branżowej instytucji nadzorującej. Planowano podjęcie dziewięciu kontroli głównie w instytucjach obowiązanych działających w obszarze walut wirtualnych. Wyboru podmiotów do kontroli dokonano w oparciu o wskazane kryteria, którym nadano wagi przypisywane poszczególnym podmiotom na podstawie danych uzyskanych od podmiotów z sektora walut wirtualnych. Zasady obliczania poziomu ryzyka oraz wynik oceny ryzyka dla sektora walut wirtualnych stanowił załącznik do planu kontroli na 2024 r. Stworzony ranking był podstawą do wyboru siedmiu podmiotów do kontroli. Ponadto GIIF uwzględnił w planie kontroli jeden podmiot z sektora rynku finansowego z uwagi na wysoki wynik oceny *scoringowej* ryzyka AML/CFT przekazanej przez Urząd Komisji Nadzoru Finansowego (dalej też: Urząd KNF lub UKNF), sugestię przedstawicieli UKNF oraz negatywne informacje na temat działalności jednego podmiotu (oddziału instytucji kredytowej) pozyskane od komórek analitycznych GIIF. Przekazany przez UKNF

wynik oceny ryzyka stanowił załącznik do planu kontroli na 2024 r. Jeden podmiot prowadzący działalność w zakresie gier losowych, zakładów wzajemnych włączony został do planu w związku z niezakończeniem kontroli rozpoczętej w IV kwartale 2023 r.

W odniesieniu do kolejnych czterech podmiotów z sektora walut wirtualnych GIIF zaplanował przeprowadzenie analizy „zza biurka” oraz kontynuowanie tego typu działań wobec trzech oddziałów instytucji kredytowych, w których kontrole rozpoczęły się w 2023 r.

(akta kontroli: tom IX, str. 75-102, tom X, str. 364-365)

Jak wyjaśnił Dyrektor DIF plan na 2024 r. został opracowany na podstawie informacji będących w dyspozycji DIF w tamtym okresie, w tym danych pochodzących m.in. od instytucji obowiązanych objętych raportowaniem kwartalnym. W przypadku podmiotów rynku sektora finansowego, z uwagi na zalecenia pokontrolne po ewaluacjach międzynarodowych organów (przede wszystkim MONEYVAL), celem ujednolicenia praktyk pomiędzy KNF i GIIF wobec rynku finansowego – zdecydowano o przyjęciu wyników oceny ryzyka od KNF (tj. nadzorcy ostrożnościowego nad rynkiem podmiotów finansowych w Polsce). Jeden podmiot z sektora walut wirtualnych o średnio niskim poziomie ryzyka, jak wyjaśnił Dyrektor DIF, został włączony do planu na 2024 r. z uwagi m.in. na pozyskanie informacji o nieprawidłowościach w jego działaniu.

*Zastępca Dyrektora DIF poinformował, że w pierwszej połowie 2024 r. rozpoczęły się prace i wzajemnie konsultacje przedstawicieli GIIF i KNF nad wdrożeniem do raportowania kwartalnego podmiotów rynku ubezpieczeń. Grupa robocza przedstawicieli GIIF i KNF opracowała listę pytań dedykowaną dla tego rodzaju IO⁸⁰, wymaga teraz ona zatwierdzenia przez oba organy, a następnie planowane jest przystąpienie do zaawansowanych prac informatycznych nad projektem formularza raportowania kwartalnego na stronie SI*GIIF. Prace mogą zostać zakończone po zakończeniu I kwartału 2025 r.*

(akta kontroli: tom X, str. 256-257, 337-340)

Z przekazanych rocznych planów kontroli GIIF na lata 2022 – 2024 wynika, że nie zawierały one zakresu kontroli, tj. nie określono w nich jakie obowiązki dotyczące przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowania terroryzmu będą poddane kontroli w poszczególnych podmiotach objętych planami.

Zastępca Dyrektora DIF poinformował, że w zakresie założeń kontrolnych są one uzgadniane bezpośrednio przed kontrolą pomiędzy Naczelnikiem Wydziału Kontroli w DIF i kontrolerami i nie są dokumentowane. W toku kontroli jej zakres może ulegać modyfikacji w zależności od stwierdzonych nieprawidłowości. Jeżeli z założeń do kontroli nie wynika inaczej, kontrolerzy badają sposób realizacji przez instytucję obowiązującą obowiązków wymienionych w załączniku do *Procedury kontroli*.

(akta kontroli: tom IX, str. 14-102, tom X, str. 334, 340-342, 360-363)

Zastępca Dyrektora DIF podał także w szczególności, że „przepis art. 131 ust. 1 ustawy wskazuje na konieczność umieszczenia w planie kontroli zakresu kontroli, jednak nie precyzuje, w jaki sposób ma ten zakres być wskazany. W związku z powyższym przyjęte zostało podejście, że zakres kontroli obejmuje co do zasady wykonywanie obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, o ile już na etapie sporządzania planu nie ma przesłanek do zawężenia tego obszaru. Natomiast zawężenie zakresu kontroli następowało później. Takie podejście jest zgodne z poglądami przedstawianymi przez doktrynę por. M. Dyl, M. Królikowski (red.), Ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz

⁸⁰ Instytucje obowiązane.

finansowaniu terroryzmu. Komentarz, [w:] M. Dyl, M. Królikowski (red.), Ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Ustawa sankcyjna. Komentarz. Wyd. 2, Warszawa 2024 Komentarz do art. 131 ustawy AML „Ustawodawca określił elementy rocznego planu kontroli przy wykorzystaniu katalogu otwartego, co wskazuje, że zakres i tym samym szczegółowość rocznych planów kontroli została w istocie uzależniona od decyzji podmiotu obowiązującego do jego sporządzenia”.

(akta kontroli: tom X str. 359-360)

Zgodnie z art. 131 ust. 1 ustawy roczne plany kontroli powinny wskazywać co najmniej wykaz podmiotów podlegających kontroli, zakres kontroli oraz uzasadnienie jej przeprowadzenia. Oznacza to istnienie trzech obligatoryjnych elementów rocznego planu kontroli oraz możliwość zawarcia w planie innych dodatkowych elementów. W ocenie NIK przekazane kontrolerom roczne plany kontroli na lata 2022–2024 nie zawierały zakresów kontroli tj. jednej z części składowych wymaganych ustawą.

Do szczegółowego badania wybrano pięć kontroli, po jednej z każdego sektora instytucji obowiązanej, tj. przeprowadzonej w banku komercyjnym, fundacji, u operatora pocztowego, w podmiocie prowadzącym działalność w zakresie gier losowych, zakładów wzajemnych oraz w podmiocie prowadzącym działalność w zakresie walut wirtualnych, które ujęte zostały w planach kontroli w latach 2022–2024 i zakończyły się do 30 czerwca 2024 r. Zbadano sposób weryfikacji przez kontrolerów GIIF obowiązków wynikających z przepisów ustawy AML/CFT.

Ustalono, że w kontrolowanym banku komercyjnym z kontroli wyłączono sprawdzenie obowiązku posiadania ogólnej oceny ryzyka (art. 27 ustawy), ponieważ jego realizacja była przedmiotem zaleceń pokontrolnych po inspekcji problemowej przeprowadzonej przez Urząd KNF. Kontrola w podmiocie prowadzącym działalność w zakresie gier losowych, zakładów wzajemnych obejmowała głównie problematykę ustalania źródła pochodzenia środków klientów. W pozostałych podmiotach badaniem objęto sposób wypełniania obowiązków wynikających z przepisów ustawy AML/CFT ujętych w wykazie, którego wzór stanowił załącznik do *Procedury kontroli* z 2019 r. NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w tych działaniach kontrolnych. Po zakończonych kontrolach wszczęto postępowanie administracyjne wobec banku komercyjnego w przedmiocie nałożenia kary administracyjnej, o której mowa w rozdziale 13 ustawy AML/CFT. W pozostałych przypadkach do dnia 29 listopada 2024 r. mimo stwierdzenia naruszeń obowiązków wynikających z przepisów ustawy AML/CFT nie wszczęto postępowań administracyjnych w przedmiocie nałożenia kary.

(akta kontroli: tom X, str. 1-87, 360-363)

Po kontroli P/15/013 przeprowadzonej w 2015 r. NIK wniosowała do Ministra Finansów m.in. o podjęcie działań legislacyjnych mających na celu przyporządkowanie nadzoru nad tzw. kantorami internetowymi (tj. podmiotami świadczącymi internetową usługę bezgotówkowej wymiany walut) odpowiedniej instytucji.

W toku obecnej kontroli ustalono, że także Narodowy Bank Polski i Rzecznik Praw Obywatelskich w korespondencji kierowanej do Ministra Finansów kilkakrotnie zwracały uwagę na potrzebę unormowania działalności kantorów internetowych i ustanowienia nadzoru nad tymi podmiotami.

(akta kontroli: tom X, str. 405-424)

Kantory internetowe, jako podmioty prowadzące działalność w zakresie wymiany walut były (pod reżimem uchylonej ustawy z dnia 16 listopada 2000 r.

o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu⁸¹) i są instytucjami obowiązany (art. 2 ust. 1 pkt 11 ustawy AML/CFT⁸²), ale nie podlegały i nie podlegają odpowiednio kontroli, nadzorowi organów takich jak: Prezes NBP oraz KNF, tym samym w kontekście wypełniania obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu nie podlegają kontroli, o której mowa w art. 130 ust. 2 pkt 1 lit. a i b ustawy AML/CFT.

Minister Finansów, pomimo upływu prawie dziewięciu lat od zakończenia kontroli P/15/013, nie podjął skutecznych działań celem uregulowania działalności kantorów internetowych i nadzoru nad nimi, mimo składanych deklaracji o zasadności uregulowania tej działalności⁸³. Ponadto w okresie od początku 2022 r. do 30 czerwca 2024 r. Generalny Inspektor Informacji Finansowej nie przeprowadził ani nie zlecił naczelnikom urzędów celno-skarbowych żadnej kontroli w podmiocie tego rodzaju, dotyczącej wykonywania obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

W sprawie uregulowania nadzoru nad działalnością internetowych platform wymiany walut, Zastępca Dyrektora Departamentu Współpracy Międzynarodowej w Ministerstwie Finansów wskazał, że za poprzedniej kadencji Sejmu (tj. IX kadencji Sejmu) projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo dewizowe oraz niektórych innych ustaw nie został wpisany do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów⁸⁴. W marcu 2024 r. projekt uzyskał zgodę członka Kierownictwa Ministerstwa Finansów na jego dalsze procedowanie, w wyniku czego został skierowany do uzgodnień wewnętrznych w MF z terminem zgłaszania uwag do 18 kwietnia 2024 r., jak również został wpisany do prowadzonego przez MF Rejestru Legislacji. W wyniku przeprowadzonych uzgodnień wewnętrznych pozostała jedna kwestia sporna - dereglamentacja obrotu złotem dewizowym i platyną dewizową, niezgłaszana w pracach nad projektem w poprzednich latach. W związku z tym, że kwestia objęcia swobodą działalności gospodarczej w zakresie obrotu złotem dewizowym i platyną dewizową nie została uzgodniona, skierowano wniosek do ministra nadzorującego z prośbą o potwierdzenie możliwości dalszego procedowania projektu ustawy w zmienionym zakresie, tj. bez dereglamentacji obrotu złotem dewizowym i platyną dewizową, która pozostając jedynym zagadnieniem nieuzgodnionym uniemożliwia kontynuację prac legislacyjnych nad projektem (m.in. w zakresie uregulowania działalności tzw. e-kantorów).

(akta kontroli: tom X, str. 88-114, 258)

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów (w piśmie z dnia 8 listopada 2024 r. skierowanym do Rzecznika Praw Obywatelskich⁸⁵) podniósł m. in. iż *Ministerstwo Finansów jest świadome występowania problemu braku odpowiedniej regulacji prawnej przewidzianej dla działalności kantorów internetowych. We współpracy z Urzędem Komisji Nadzoru Finansowego, toczą się prace nad zaadresowaniem najpilniejszych kwestii związanych z prowadzeniem działalności przez podmioty*

⁸¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1049, ze zm. Art. 2 pkt 1 lit. p tej ustawy stanowił, iż instytucjami obowiązany są podmioty prowadzące działalność w zakresie wymiany walut.

⁸² W myśl art. 2 ust. 1 pkt 11 ustawy AML/CFT instytucjami obowiązany są przedsiębiorcy prowadzący działalność kantorową w rozumieniu ustawy Prawo dewizowe, ale także inni przedsiębiorcy świadczący usługę wymiany walut lub usługę pośrednictwa w wymianie walut, niebędący innymi instytucjami obowiązany, oraz oddziały przedsiębiorców zagranicznych prowadzących taką działalność na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

⁸³ W jednym z pism przekazanych do Rzecznika Praw Obywatelskich https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2022-08/Odpowiedz_MF_kantory_internetowe_12.08.2022.pdf wskazane zostało m. in. iż Ministerstwo Finansów niezmiennie potwierdza potrzebę uregulowania działalności tzw. kantorów internetowych. Nie podlega dyskusji fakt, iż rynek wymiany walut ma być obsługiwany przez podmioty regulowane. Nie powinny na nim działać podmioty świadczące usługę wymiany walut bez nadzoru.

⁸⁴ Projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo dewizowe oraz niektórych innych ustaw dotyczący m.in. uregulowania działalności kantorów internetowych był natomiast ujęty pod nr UD237 w Wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów z okresu 4 grudnia 2015 – 21 listopada 2019 r. Projekt UD237 nie został przedłożony Radzie Ministrów i skierowany do Sejmu VIII kadencji.

⁸⁵ https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2024-11/Odpowiedz_MF_kantory_internetowe_8_11_2024.pdf

świadczące usługi bezgotówkowej wymiany walut, czyli kantory internetowe. Przewiduje się m.in. zdefiniowanie następujących pojęć: bezgotówkowych krajowych środków płatniczych, bezgotówkowych zagranicznych środków płatniczych oraz bezgotówkowej wymiany walut. Ponadto, projektowane są także odpowiednie wymogi, w myśl których bezgotówkowa wymiana walut będzie mogła być dokonywana wyłącznie za pośrednictwem rachunków płatniczych w rozumieniu art. 2 pkt 25 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych⁸⁶ (dalej: u.u.p.); W efekcie proponowanych rozwiązań działalność gospodarcza w zakresie usług takiej wymiany (tj. obecna działalność kantorów internetowych) będzie mogła być wykonywana wyłącznie przez dostawcę usług płatniczych w rozumieniu u.u.p.

Propozycje regulacji, o których mowa w ww. piśmie z dnia 8 listopada 2024 r. Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów zostały ujęte w projekcie ustawy z dnia 14 listopada 2024 r. dotyczącym rynku kryptoaktywów⁸⁷, zakładającym m.in. zmiany w ustawie Prawo dewizowe. Przedmiotowy projekt przepisów mających na celu uregulowanie działalności tzw. kantorów internetowych do końca 2024 r. nie został przekazany przez Ministra Finansów do konsultacji publicznych oraz następnie do rozpatrzenia przez Radę Ministrów.

NIK podtrzymuje wniosek sformułowany po kontroli P/15/013 i wskazuje na pilną potrzebę ustawowego przyporządkowania nadzoru nad działalnością tzw. e-kantorów odpowiedniej instytucji także w celu wzmocnienia systemu przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu.

Koordinacja kontroli w instytucjach obowiązanych prowadzonych przez podmioty wymienione w art. 130 ust. 2 ustawy AML/CFT⁸⁸

W Departamencie Informacji Finansowej w grudniu 2023 r. przyjęta została *Procedura koordynacji kontroli*, sprawowanych przez podmioty, o których mowa w art. 130 ust. 2 dla wypełnienia obowiązków nałożonych na GIIF art. 132 ust. 1 ustawy z 1 marca 2018 roku o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu – rynek finansowy i pozafinansowy. *Procedura* opisywała procesy i mechanizmy koordynacji potrzebne do ich zrealizowania wraz z określeniem terminów i w powiązaniu z obowiązkami podmiotów wymienionych w art. 130 ust. 2 ustawy. Stosowanie *Procedury* rozpoczęto w 2024 r.

(akta kontroli tom X, str. 183-190)

Na podstawie art. 131 ust. 5 ustawy AML/CFT do dnia 31 grudnia roku poprzedzającego kontrolę podmioty, o których mowa w art. 130 ust. 2 ustawy przekazują do GIIF roczne plany kontroli. Terminowo plany na lata 2022–2024 przekazywali: Prezes NBP, KNF, Krajowa Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa.

(akta kontroli: tom IX, str. 4, 103, 116, 120, 133, 139, 149, 158, 161)

Nieterminowo przekazane zostały plany kontroli na 2022 r. przez: prezesów siedmiu z 11 funkcjonujących sądów apelacyjnych (tj. w Lublinie, w Poznaniu, w Białymstoku, we Wrocławiu, w Rzeszowie, w Warszawie, w Gdańsku), dwóch ministrów na sześć przekazanych planów (tj. przez Ministerstwo Zdrowia i Ministerstwo Sportu i Turystyki), naczelników dwóch na 16 funkcjonujących urzędów celno-skarbowych (tj. Warmińsko-Mazurskiego UCS w Olsztynie oraz Lubelskiego UCS w Białej Podlaskiej). Nieterminowo plany na 2022 r. lub informację o odstąpieniu od kontroli przesłało dwóch starostów (ze Starostwa Powiatowego w Dąbrowie Tarnowskiej

⁸⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 30, ze zm.

⁸⁷ Przebieg rządowych prac legislacyjnych nad projektem ustawy o rynku kryptoaktywów (UC2) jest dostępny na stronie Rządowego Centrum Legislacji <https://legislacja.gov.pl/projekt/12382311>.

⁸⁸ Zgodnie z art. 132 ust. 1 ustawy Generalny Inspektor koordynuje kontrole sprawowane przez podmioty, o których mowa w art. 130 ust. 2.

i Starostwa w Sokółce) spośród 16 losowo wybranych na 72 odpowiedzi, które wpłynęły do GIIF⁸⁹. Planów kontroli lub informacji o braku instytucji obowiązanych nie przekazało 14 wojewodów. Wojewoda opolski i wojewoda podlaski przesłali informacje w terminie.

(akta kontroli: tom IX, str. 4-5, 164-174, tom X, str. 208-210)

Plany kontroli na 2023 r. nieterminowo przekazane zostały przez: prezesów pięciu na 11 funkcjonujących sądów apelacyjnych (tj. w Warszawie, w Rzeszowie, w Lublinie, we Wrocławiu, w Katowicach), dwóch na 10 przekazanych przez ministrów (tj. przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych i Ministerstwo Rozwoju i Technologii). Nieterminowo plany na 2023 r. lub informację o odstąpieniu od kontroli przesłało dwóch starostów (ze Starostwa Powiatowego w Dąbrowie Tarnowskiej i Starostwa Powiatowego w Busku Zdroju) spośród 15 losowo wybranych na 112 odpowiedzi, które wpłynęły do GIIF⁹⁰. Planów kontroli lub informacji o braku instytucji obowiązanych nie przekazało 12 wojewodów. Wojewoda opolski i wojewoda podlaski przesłali informacje terminowo, wojewoda pomorski i wojewoda podkarpacki po terminie.

(akta kontroli: tom IX, str. 4-5, 175-182, tom X, str. 208-210)

Nieterminowo plany kontroli na 2024 r. przekazane zostały przez: prezesów pięciu z 11 funkcjonujących sądów apelacyjnych (tj. w Gdańsku, w Katowicach, w Rzeszowie, w Warszawie, we Wrocławiu), naczelników trzech na 16 funkcjonujących urzędów celno-skarbowych (Łódzkiego UCS w Łodzi, Pomorskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Gdyni oraz Zachodniopomorskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Szczecinie), ośmiu ministrów (tj. przez Ministerstwo Zdrowia, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Sportu i Turystyki, Ministerstwo Sprawiedliwości, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwo Infrastruktury, Ministerstwo Aktywów Państwowych, Ministerstwo Klimatu i Środowiska). Wojewodowie 13⁹¹ z 16 urzędów wojewódzkich po 31 grudnia 2023 r., przekazali informacje o braku instytucji obowiązanych. Spośród 246 planów kontroli lub informacji o odstąpieniu od kontroli przekazanych do GIIF przez starostów/prezydentów miast nieterminowo wpłynęło 205.

(akta kontroli: tom IX, str. 4-5, 183-219)

Dyrektor DIF wyjaśnił m.in. że z uwagi na liczbę podmiotów wpisujących się w przepis art. 130 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy AML/CFT (314 powiatów i 66 miast na prawach powiatu) w prowadzonych rejestrach za 2022 i 2023 – nie ewidencjonowano dat złożenia przez nich RPK⁹². Ponadto Dyrektor DIF podał, że przepis art. 131 ust. 5 pkt 1 ustawy AML statuuje obowiązek dla podmiotów, o których mowa w art. 130 ust. 2 ustawy AML. Z przepisu tego nie można jednak wyinterpretować wniosku o obowiązku GIIF do weryfikowania, czy plany kontroli zostały przekazane w terminie. Niemniej jednak w Procedurze koordynacji kontroli⁹³ została uregulowana tematyka dotycząca bieżącego monitorowania składanych RPK. Począwszy od RPK na rok 2024 Wydział Kontroli w DIF prowadzi na bieżąco Rejestr wpływu RPK, który zawiera wskazanie daty wpływu RPK na dany rok (bądź ich aktualizacji) w odniesieniu do podmiotów wskazanych w art. 130 ust. 2 ustawy AML (Naczelnicy UCS, Prezesi SA, ministerstwa, powiaty, wojewodowie). Następnie w terminie określonym procedurą, w odniesieniu do podmiotów, które nie złożyły RPK, bądź informacji

⁸⁹ Odpowiedzi ze starostw lub miast na prawach powiatu.

⁹⁰ Odpowiedzi ze starostw lub miast na prawach powiatu.

⁹¹ Dolnośląski UW we Wrocławiu, Kujawsko-Pomorski UW w Bydgoszczy, Lubelski UW w Lublinie, Lubuski UW w Gorzowie Wlkp., Małopolski UW w Krakowie, Mazowiecki UW w Warszawie, Podkarpacki UW w Rzeszowie, Pomorski UW w Gdańsku, Śląski UW w Katowicach, Świętokrzyski UW w Kielcach, Warmińsko-Mazurski UW w Olsztynie, Wielkopolski UW w Poznaniu, Zachodniopomorski UW w Szczecinie.

⁹² RPK – roczny plan kontroli.

⁹³ Przyjętej 14 grudnia 2023 r.

o odstąpieniu od jego sporządzenia wraz z uzasadnieniem, kierowany będzie monit z wezwaniem do niezwłocznego przekazania RPK. Z uwagi na ogromną liczbę podmiotów wpisujących się w przepis art. 130 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy AML (314 powiatów i 66 miast na prawach powiatu oraz wojewodowie i ministrowie) zasady monitorowania składanych RPK są na bieżąco wypracowywane, by osiągnąć jak najbardziej efektywne rozwiązanie. Co do zasady większość starostów i ministerstw informuje GIIF o odstąpieniu od sporządzenia RPK z uwagi na brak zidentyfikowania instytucji obowiązanych.

(akta kontroli: tom IX, str. 4-5, tom X, str. 124)

Dyrektor DIF podał, że problem braku przekazania przez UCS-y rocznych planów kontroli został zauważony już w 2023 roku. Z uwagi na fakt, że urzędy celno-skarbowe mają dość szerokie uprawnienia w stosunku do kontroli instytucji obowiązanych, GIIF w lipcu 2023 r. podjął rozmowy z Departamentem Nadzoru nad Kontrolami w Ministerstwie Finansów, celem uzgodnienia zmiany koncepcji kontroli realizowanych przez Naczelników UCS. W rozmowach tych podniesiono również temat zidentyfikowania przez GIIF w poprzednich latach, że wybrani naczelnicy UCS nie planują żadnych kontroli AML, co nie jest praktyką oczekiwaną z perspektywy realizacji celu przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Kontrola AML/CFT instytucji obowiązanych przez urzędy celno-skarbowe realizowana jest w oparciu o uprawnienia wynikające z przepisu art. 130 ust. 2 pkt 1 lit. e ustawy AML. Dotychczasowa praktyka wskazuje, że istnieje realna potrzeba wypracowania skutecznego modelu realizacji kontroli AML przez Naczelników UCS. Jest to oczekiwanie z perspektywy skutecznej realizacji celu przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, a także z perspektywy międzynarodowych standardów FATF, którymi związana jest Polska.

(akta kontroli: tom X, str. 205-206)

W ocenie NIK, GIIF jako koordynator kontroli sprawowanych przez podmioty, o których mowa w art. 130 ust. 2 ustawy AML/CFT, który wykorzystuje informacje o planowanych kontrolach przy tworzeniu własnego planu, powinien wypracować rozwiązania pozwalające na terminowe otrzymywanie planów od wszystkich podmiotów do tego zobowiązanych. Przyjęta 14 grudnia 2023 r. przez GIIF *Procedura koordynacji kontroli* ze względu na krótki okres obowiązywania nie pozwala na dokonanie oceny czy przyjęte rozwiązania będą skuteczne, z uwagi na nadal występujące braki i nieterminowość przekazywania rocznych planów kontroli na 2024 r.

W zestawieniach planów kontroli na 2022 r. podmiotów, o których mowa w art. 130 ust. 2 ustawy brak było zakresów kontroli lub uzasadnień jej przeprowadzenia w przypadku wszystkich 11 planów otrzymanych od prezesów sądów apelacyjnych i planów sześciu starostw powiatowych (Starostwa Powiatowego w Płońsku, Stargardzie, Bartoszycach, Dąbrowie Tarnowskiej Starostwa, Gnieźnie i Brzegu).

(akta kontroli: tom IX, str. 165-169)

W wykazach zawierających plany na 2023 r. brak było trzech uzasadnień przeprowadzenia kontroli sporządzonych przez Prezesów Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu, w Rzeszowie i w Białymstoku. W planie Sądu Apelacyjnego w Warszawie nie wskazano podmiotów podlegających kontroli, zakresu kontroli ani uzasadnienia. W planie przekazanym przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych nie wskazano podmiotu podlegającego kontroli. W planach trzech starostw powiatowych (w Bartoszycach, w Dąbrowie i w Gnieźnie) brak było uzasadnienia kontroli, w planie Starostwa Powiatowego w Płońsku brak było zakresu kontroli oraz uzasadnienia. W przypadku planu Warmińsko Mazurskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Olsztynie

brak było zakresu i uzasadnienia kontroli oraz w przypadku Lubelskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Białej Podlaskiej brak było w wykazie uzasadnienia kontroli.

(akta kontroli: tom IX, str. 175-179)

Zestawienia planów kontroli na 2024 r. w przypadku wszystkich 11 sądów apelacyjnych nie zawierały uzasadnienia, w dwóch sądach (w Warszawie i w Gdańsku) dodatkowo nie wskazano zakresu kontroli. W planie Ministerstwa Spraw Zagranicznych nie wskazano zakresu i uzasadnienia kontroli, w planie Ministerstwa Zdrowia brak było uzasadnienia kontroli. Plany kontroli na 2024 r. przekazane przez KNF nie zawierały uzasadnienia do kontroli.

(akta kontroli: tom IX, str. 128-130, 199-219)

Dyrektor DIF wyjaśnił w szczególności, że: *Dla zapewnienia, by RPK przekazywane były w formie określonej w art. 131 ust. 1 ustawy AML/CFT, GIIF wraz z pismem z 29 stycznia 2024 r. przekazał do Wojewodów (wg rozdzielnika), a za ich pośrednictwem wszystkim Starostom będących pod nadzorem Wojewody wzór RPK pismem z 22 marca 2024 r. przekazał do Prezesów Sądów Apelacyjnych zasady sprawowania kontroli nad notariuszami a w pkt 5 zasady przekazywania RPK i Informacji o wynikach kontroli wraz ze wzorem RPK, pismem z 13 czerwca 2024 r. przekazał do ministerstw (wg rozdzielnika) wzór RPK. Wzór rocznego planu kontroli /zawiadomienia o zamiarze przeprowadzenia kontroli doraźnej dla UCS stanowi załącznik nr 2 do dokumentu pn. Zasady współpracy organów Krajowej Administracji Skarbowej z Generalnym Inspektorem Informacji Finansowej ze stycznia 2020 r. urzędy celno-skarbowe sporządzają RPK wg tego wzoru i przekazują wg zasad określonych w ww. dokumencie. W każdym wzorze RPK znajdują się kolumny dla określenia „zakresu kontroli” i „uzasadnienia”. GIIF każdorazowo w korespondencji kierowanej do podmiotów podkreśla konieczność sporządzania RPK wg przekazanych wzorów z podaniem stosownego uzasadnienia. Jednocześnie podkreślenia wymaga fakt, że tematyka związana z zasadami sporządzania rocznych planów kontroli jest również podnoszona podczas szkoleń realizowanych przez GIIF, jak dotąd w odniesieniu urzędów celno-skarbowych i ministerstw.*

(akta kontroli: tom X, str. 205)

Z przedstawionych wyjaśnień i dokumentów wynika, że w latach 2022-2023 GIIF nie przekazywał do podmiotów, o których mowa w art. 130 ust. 2 ustawy pism informujących o obowiązku zawarcia stosownych elementów rocznych planów kontroli w myśl art. 131 ust. 1 ustawy. Korespondencja przekazywana w 2024 r. będzie miała zastosowanie do rocznych planów kontroli na 2025 r. z tego względu NIK nie może ocenić skuteczności działań podejmowanych przez GIIF w 2024 r.

W sprawie weryfikacji przez GIIF terminowości przekazywanych przez podmioty, o których mowa w art. 130 ust. 2 ustawy, wyników kontroli oraz zawiadomień o zamiarze przeprowadzenia kontroli doraźnych Zastępca Dyrektora DIF podał w szczególności, że GIIF nie posiada uprawnień nadzorczych a weryfikacja powyższych obowiązków nie niesie dla podmiotów nim objętych żadnych konsekwencji. Zadania Generalnego Inspektora przewidziane w ustawie nie sprowadzają się do statystycznego rozliczania i nadzorowania kompletności i terminowości realizacji rocznych planów kontroli przez podmioty określone w art. 130 ust. 2 ustawy AML/CFT, a przepisy ustawy nie nakładają na GIIF takiego obowiązku.

(akta kontroli: tom IX, str. 1, 7, tom X, str. 333, 350-351)

NIK w tym miejscu wskazuje m.in. iż to GIIF jest organem, który nakłada w drodze decyzji administracyjnej kary administracyjne za naruszenia stwierdzone w wyniku kontroli przeprowadzonych przez inne podmioty, tj. podmioty, o których mowa w art. 130 ust. 2 pkt 1 lit. c-e oraz pkt 2 i 3 ustawy, a zatem zasadnym jest - z punktu widzenia realizacji ustawowych obowiązków GIIF – monitorowanie terminowości

przekazania zwłaszcza przez ww. podmioty informacji o wynikach kontroli, gdyż może mieć to wpływ na przedawnienie karalności stwierdzonych w kontroli naruszeń (tj. przedawnienie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej) .

W ramach posiadanych uprawnień⁹⁴ GIIF zlecił podmiotom, o których mowa w art. 130 ust. 2 ustawy przeprowadzenie 49 kontroli doraźnych, w tym w 2022 r. w 41 podmiotach, w 2023 r. w siedmiu podmiotach oraz według danych na dzień 30 czerwca 2024 r. w jednym podmiocie.

(akta kontroli tom IX, str. 104-106, tom X, str. 251-252)

W 2022 r. zlecono przeprowadzenie 16 kontroli naczelnikom urzędów celno-skarbowych, z czego jedna kontrola nie mogła zostać zrealizowana. GIIF przyjął uzasadnienie o rezygnacji z kontroli wskazane przez naczelnika UCS. GIIF zwrócił się o przeprowadzenie przez Prezesa NBP w 2022 r. 19 kontroli, z czego przeprowadzone zostały cztery. Kontrole w 14 podmiotach były wcześniej przeprowadzone z inicjatywy Prezesa NBP w latach poprzednich, dlatego Prezes NBP odstąpił od ich przeprowadzenia. W odniesieniu do jednego podmiotu brak było podstaw do wszczęcia kontroli z uwagi na wykreślenie go z rejestru działalności kantorowej. Prezesom sądów apelacyjnych zlecono przeprowadzenie kontroli pięciu kancelarii notarialnych, z czego dwie zostały zakończone. Pozostałe trzy nie mogły zostać wszczęte z powodu nieskutecznie doręzonego wniosku przez GIIF do prezesa jednego sądu apelacyjnego. Kontrole zostaną ujęte w planie jednego z sądów apelacyjnych na 2025 r. GIIF zwrócił się w 2022 r. do KNF o przeprowadzenie jednej kontroli, która została zgodnie z wnioskiem zrealizowana.

(akta kontroli: tom X, str. 357, 367-370)

W ocenie NIK brak weryfikacji przez GIIF skuteczności doręczenia wniosku o przeprowadzenie kontroli doraźnych zleconych prezesowi jednego sądu apelacyjnego było działaniem nierzetelnym.

W 2023 r. GIIF zwrócił się z wnioskiem do naczelników urzędów celno-skarbowych o przeprowadzenie kontroli w pięciu podmiotach, z czego cztery kontrole pozostają w toku, a jedna nie będzie realizowana zgodnie z uzasadnieniem przedstawionym przez naczelnika UCS. Ponadto GIIF wnioskował o przeprowadzenie jednej kontroli przez Prezesa NBP - została zakończona i jednej przez KNF – kontrola nie została wszczęta. GIIF przyjął uzasadnienia odstąpienia od kontroli przekazane przez KNF i naczelnika UCS.

W 2024 r. GIIF wnioskował do jednego z ministerstw o przeprowadzenie kontroli w fundacji. Kontrola, na dzień zakończenia czynności kontrolnych w Ministerstwie Finansów pozostawała w toku.

(akta kontroli: tom X, str. 357, 367-370)

W latach 2022 – 2024 GIIF opracowywał i udostępniał podmiotom, o których mowa w art. 130 ust. 2 ustawy w terminie do 15 listopada każdego roku, informacje o obszarach i sektorach szczególnie narażonych na ryzyko prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. Dodatkowo GIIF skierował do KNF w pięciu pismach wskazówki dotyczące kontroli przestrzegania przepisów ustawy odnoszące się do konkretnych instytucji obowiązanych.

(akta kontroli: tom IX, str. 1-9, 220-403)

Zgodnie z art. 130 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy AML/CFT w ramach sprawowanego nadzoru lub kontroli, kontrolę wykonywania przez instytucje obowiązane obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu sprawują także (tj. obok GIIF) na zasadach określonych w ustawie wojewodowie lub starostowie

⁹⁴ Art. 131 ust. 4 ustawy, stanowi, iż Generalny Inspektor może zwrócić się do podmiotów, o których mowa w art. 130 ust. 2, o przeprowadzenie kontroli doraźnej w instytucjach obowiązanych.

w odniesieniu do stowarzyszeń oraz ministrowie lub starostowie w odniesieniu do fundacji. W trakcie kontroli NIK ustalono m.in., iż identyfikacja fundacji i stowarzyszeń mających status instytucji obowiązanej w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 21 i 22 ustawy AML/CFT⁹⁵ jest utrudniona m.in. z uwagi na to, iż ustawa o fundacjach jak i ustawa Prawo o stowarzyszeniach nie zawierają regulacji, które dawałyby uprawnienia m.in. wojewodom, starostom/prezydentom miast na prawach powiatu⁹⁶ do kontroli np. ksiąg rachunkowych nadzorowanych fundacji, stowarzyszeń w celu rozpoznania, które z nich są instytucjami obowiązany⁹⁷. Art. 25 ust. 2 ustawy Prawo o stowarzyszeniach stanowi jedynie, iż organ nadzorujący ma prawo w wyznaczonym terminie żądać dostarczenia przez zarząd stowarzyszenia odpisów uchwał walnego zebrania członków (zebrania delegatów) oraz niezbędnych wyjaśnień od władz stowarzyszenia. W ustawie o fundacjach nie ma nawet regulacji analogicznej do tej zawartej w art. 25 ust. 2 ustawy Prawo o stowarzyszeniach.

Fundacje mające status organizacji pożytku publicznego oraz stowarzyszenia nie sporządzają sprawozdań, w których wskazują na swój status jako instytucji obowiązanej w rozumieniu ustawy AML/CFT. Jedynie fundacje, o których mowa w art. 12 ust. 2 ustawy o fundacjach (tj. fundacje nieposiadające statusu organizacji pożytku publicznego⁹⁸) mają obowiązek sporządzać i składać do właściwego ministra⁹⁹ sprawozdanie z działalności fundacji¹⁰⁰, w którym podają m.in. informacje, co do swego statusu jako instytucji obowiązanej.

Na etapie rządowych prac legislacyjnych prowadzonych w trakcie IX kadencji Sejmu, tj. w latach 2019-2023, zgłoszony został projekt ustawy o sprawozdawczości organizacji pozarządowych (nr projektu UD217¹⁰¹). Projekt zakładał m.in., iż informacja o rodzaju działalności pożytku publicznego prowadzonej przez organizację pozarządową zawiera m.in. informację, czy fundacja ustanowiona na podstawie ustawy o fundacjach lub stowarzyszenie posiadające osobowość prawną, utworzone na podstawie ustawy Prawo o stowarzyszeniach jest instytucją obowiązaną w rozumieniu ustawy AML/CFT. Projekt nie został przekazany do prac sejmowych. W aktualnym Wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów brak jest projektu ustawy dotyczącego sprawozdawczości organizacji pozarządowych.

⁹⁵ Art. 2 ust. 1 pkt 21 i 22 ustawy AML/CFT stanowi, iż instytucjami obowiązany⁹⁷ są fundacje ustanowione na podstawie ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz. U. z 2023 r. poz. 166) oraz stowarzyszenia posiadające osobowość prawną, utworzone na podstawie ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2020 r. poz. 2261) w zakresie, w jakim przyjmują lub dokonują płatności w gotówce o wartości równej lub przekraczającej równowartość 10 tys. euro, bez względu na to, czy płatność jest przeprowadzana jako pojedyncza operacja, czy kilka operacji, które wydają się ze sobą powiązane.

⁹⁶ Organami sprawującym nadzór nad działalnością stowarzyszeń są odpowiednio: wojewodowie właściwi ze względu na siedzibę stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego oraz starostowie właściwi ze względu na siedzibę pozostałych stowarzyszeń (patrz art. 8 ust. 5 ustawy Prawo o stowarzyszeniach). Nadzór nad fundacjami sprawują zarówno właściwy minister (tj. minister właściwy ze względu na zakres swego działania oraz cele fundacji), jak i starosta właściwy ze względu na siedzibę fundacji (patrz art. 9 ust. 2 i art. 13 ustawy o fundacjach).

⁹⁷ W uchwale nr 50 Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2021 r. w sprawie przyjęcia strategii przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu wskazano m.in. iż w przypadku instytucji obowiązanych wymienionych w art. 2 ust. 1 pkt 21 i 22 ustawy AML/CFT (tj. fundacji oraz stowarzyszeń posiadających osobowość prawną, spełniających warunek dotyczący przyjmowania lub dokonywania płatności w gotówce) istnieje co prawda nadzór określony przepisami ustawy o fundacjach oraz ustawy Prawo o stowarzyszeniach, sprawowany w przypadku fundacji przez ministrów i starostów, a w przypadku stowarzyszeń – przez wojewodów i starostów. Jednak powyższe przepisy prawne nie przewidują uprawnień dla ww. organów do weryfikacji sprawozdań czy dokumentów księgowych lub finansowych stowarzyszeń i fundacji w celu rozpoznania, które z nich są instytucjami obowiązany⁹⁷. - patrz pkt 27 na str. 16 Strategii.

⁹⁸ Przepisu art. 12 ust. 2 ustawy o fundacjach nie stosuje się do fundacji posiadających status organizacji pożytku publicznego, które zamieściły na stronie podmiotowej Narodowego Instytutu Wolności - Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego w Biuletynie Informacji Publicznej sprawozdanie merytoryczne z działalności oraz sprawozdanie finansowe zgodnie z przepisami ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2024 r. poz. 1491, ze zm.).

⁹⁹ Fundacje, o których mowa w art. 12 ust. 2 ustawy o fundacjach nie mają zatem obowiązku przekazywania ww. sprawozdań także do właściwego starosty (prezydenta miasta na prawach powiatu).

¹⁰⁰ Wzór formularza sprawozdania z działalności fundacji stanowi załącznik do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 grudnia 2022 r. w sprawie jednolitego wzoru formularza sprawozdania z działalności fundacji (Dz. U. poz. 2791).

¹⁰¹ <https://legislacja.gov.pl/projekt/12348551>

Dyrektor DIF wyjaśnił w szczególności, że zakres właściwości Departamentu Informacji Finansowej oraz Ministra Finansów nie obejmuje przedstawiania propozycji rozszerzenia obowiązków sprawozdawczych fundacji i stowarzyszeń. Ponadto podał, że fundacja/stowarzyszenie może uzyskać status instytucji obowiązanej w sposób dynamiczny, a niezadeklarowanie takiego statusu nie zwalnia tych podmiotów z realizacji obowiązków wynikających z przepisów AML oraz nie ma bezpośredniego wpływu na zasady kontroli tych instytucji. Dodatkowo Dyrektor DIF dodał, że informacje zawarte w sprawozdaniach fundacji mają charakter pomocniczy, a starosta/prezydent miasta powinien starać się uzyskać informacje o działalności fundacji także z innych źródeł.

(akta kontroli: tom X, str. 195)

Minister Finansów poinformował, że kwestia jednolitego standardu sprawozdawczości i transparentności finansowania fundacji i stowarzyszeń podlegała opracowaniu w Ministerstwie Sprawiedliwości i stanowiła jeden z priorytetów ujętych w strategii AML/CFT.

(akta kontroli: tom XI, str. 368-393)

W Sprawozdaniu GIIF z realizacji ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu w 2023 r. wskazano, że według danych GUS na koniec 2022 r. w Polsce działało 19,3 tys. fundacji i 68,9 tys. stowarzyszeń, a według informacji uzyskanych w trybie art. 14 ust. 4 ustawy AML/CTF od starostów, wojewodów i ministrów zidentyfikowano łącznie (wg stanu na 31 grudnia 2023 r.) 15 instytucji obowiązanych (13 fundacji i dwa stowarzyszenia)¹⁰². W sprawozdaniu tym podano również, iż informacje przekazane przez ministrów, starostów i wojewodów bazowały na posiadanej przez nich wiedzy oraz że ministrowie, wojewodowie a zwłaszcza starostowie wskazywali na ograniczone możliwości ustalania, które fundacje i stowarzyszenia spełniają warunki wskazane w art. 2 ust. 1 pkt 21 i pkt 22 ustawy, m.in. z powodu nie udzielenia odpowiedzi na wystąpienie organu nadzorującego.

Dyrektor DIF poinformował m.in., iż *praktyka wskazuje, że co do zasady większość starostów i ministerstw informuje GIIF o odstąpieniu od sporządzenia rocznych planów kontroli, o których mowa w art. 131 ust. 5 pkt 1 ustawy AML/CFT z uwagi na brak zidentyfikowania wśród podległych jednostek instytucji obowiązanych.*

W latach 2022-2024 odpowiednio 65, 103 i 192 podmioty, poinformowały GIIF o odstąpieniu od sporządzania planu kontroli ze względu na brak instytucji obowiązanej.

(akta kontroli: tom IX, str. 168, 180-182, 188-194, 201-219, tom X, str. 204)

Na kwestię istnienia luk w systemie w zakresie raportowania przez fundacje i stowarzyszenia obowiązków w zakresie AML/CFT zwrócił uwagę MONEYVAL w raporcie z 5 rundy ewaluacji zakończonej w grudniu 2021 r. zalecając w stosunku do sektora organizacji non-profit m.in. zakomunikowanie wszystkim odpowiednim organom i instytucjom obowiązany, wiedzy na temat podatności organizacji non-profit na ryzyko finansowania terroryzmu, tak aby zapewnić wspólne zrozumienie problemu.

Część starostów informowało GIIF o niesporządzeniu planu kontroli AML/CFT w nadzorowanych fundacjach, stowarzyszeniach z uwagi na brak zidentyfikowania fundacji, stowarzyszeń, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 21 i 22 ustawy AML/CFT. Niektóre roczne plany kontroli przesłane przez starostów uwzględniały kontrole w fundacjach i stowarzyszeniach, które nie przekazały oświadczeń w zakresie

¹⁰² W sprawozdaniu z działalności GIIF za 2022 r. podobnie wskazano, iż wojewodowie, starostowie, ministrowie zidentyfikowali łącznie 15 instytucji obowiązanych.

posiadania statusu instytucji obowiązanej w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 21 i 22 ustawy, tj. czy przyjmują lub dokonują płatności w gotówce o wartości równej lub przekraczającej równowartość 10 tys. euro.

(akta kontroli: tom IX, str. 175, 177, tom X, str. 334, 337)

Dyrektor DIF m.in. poinformował, że: *starostowie jako organ nadzoru i kontroli w oparciu o przepisy ustawy o fundacjach, jak i ustawy Prawo o stowarzyszeniach nie mają zbyt wielu narzędzi nadzoru, tym samym częstą „dobrą” praktyką są cykliczne działania (polegające na żądaniu udzielenia niezbędnych informacji/wyjaśnień), w wyniku których organ podejmuje próbę pozyskania pisemnego oświadczenia od fundacji/stowarzyszeń w zakresie, czy przyjmują lub dokonują płatności gotówką o równowartości 10.000 euro. Jednakże samo pozyskanie przez starostę stosownego oświadczenia od podległych fundacji/stowarzyszeń czy są, czy też nie są instytucją obowiązaną nie może zostać uznane za kontrolę sprawowaną przez starostę w myśl przepisów ustawy AML. Zebrane w ramach prowadzonego nadzoru i bieżącej działalności starostwa dane, dokumenty, oświadczenia i informacje powinny stanowić podstawę prowadzonej analizy ryzyka, której efekty powinny zostać uwzględnione w sporządzanym rocznym planie kontroli na każdy rok. Starostwo przy tworzeniu RPK prócz pozyskiwania informacji z baz ogólnie dostępnych oraz pozyskiwania dodatkowych informacji w oparciu o statuty, oświadczenia, wyjaśnienia, sprawozdania itp., powinno wziąć również pod uwagę potencjalne ryzyko prania pieniędzy i finansowania terroryzmu w odniesieniu do podległych stowarzyszeń i fundacji. W świetle powyższego uznać należy, że zarówno starosta, jak i wojewoda, czy minister może podjąć kontrolę (AML/CFT) w podległej jednostce i powinien ją rozpocząć od ustalenia statusu tej jednostki w kontekście definicji „instytucji obowiązanej”. W przypadku potwierdzenia, że podmiot spełnia definicję instytucji obowiązanej przeprowadza się kontrolę w pełnym zakresie, zaś w momencie potwierdzenia (w oparciu o dokumentację źródłową, a nie oświadczenia), że jednostka nie spełnia kryteriów dla uznania jej za instytucję obowiązaną (czy to z uwagi na rodzaj prowadzonej działalności, czy z uwagi na kryterium kwotowe transakcji) odstępuje się od dalszych czynności kontrolnych w zgodzie z literą prawa. Jednocześnie przeciwna interpretacja przepisów doprowadziłaby do tego, że: fundacja/stowarzyszenie, które faktycznie przyjmuje wpłaty lub dokonuje wypłat gotówki powyżej progu, ale przekazała fałszywe oświadczenie lub nie złożyła go w ogóle nie mogłaby zostać skontrolowana, to fundacje/stowarzyszenia stałyby się decydem w zakresie tego, czy może być przeprowadzona kontrola, a nie okoliczności faktyczne.*

(akta kontroli: tom X, str. 115-116, 119-120, 194-197, 199-201, 206-207)

Powyższe wskazuje zdaniem NIK, na brak jednolitego podejścia do kwestii możliwości objęcia kontrolą fundacji i stowarzyszeń, które nie zadeklarowały się jako instytucje obowiązane. Oznacza to, że luki w systemie nadzoru nad działalnością fundacji i stowarzyszeń nadal występują, a GIIF i Minister Finansów nie podjęli stosownych działań w celu ich usunięcia. W ocenie NIK wątpliwa jest możliwość prowadzenia kontroli, o której mowa w rozdziale 12 ustawy AML/CFT w każdej fundacji, stowarzyszeniu, a w momencie ustalenia, iż taki podmiot nie posiada statusu instytucji obowiązanej odstąpienie od kontroli w trybie art. 143 ustawy AML/CFT.

W 2024 r. Zastępca Dyrektora DIIF przekazał do ministerstw informację, o tym iż identyfikacja nadzorowanych fundacji pod kątem spełniania przez nie statusu instytucji obowiązanych powinna dotyczyć także charakteru (rodzaju) prowadzonej przez te fundacje działalności, zaznaczając, iż fundacje spełniają wymóg uznania za instytucję obowiązaną z uwagi na rodzaj prowadzonej działalności (rodzaje wskazane w art. 2 ust. 1 ustawy AML/CFT np. fundacja, która prowadzi działalność polegającą na obrocie lub pośrednictwie w obrocie dziełami sztuki), bądź

po spełnieniu określonego ustawą progu kwotowego w zakresie przyjęcia lub dokonania płatności w gotówce (powyżej 10 tys. euro), jak również z uwagi na spełnienie obu tych kryteriów jednocześnie.

(akta kontroli: tom X, str. 250, 284-286)

W korespondencji GIIF do ministerstw, starostw i wojewodów z 2018 r. i 2020 r. podano, że uznanie fundacji/stowarzyszenia za instytucję obowiązującą następuje po spełnieniu określonego warunku, tj. po przyjęciu w gotówce kwoty równej lub przekraczającej 10 tys. euro bez względu na to, czy płatność jest przeprowadzana jako pojedyncza operacja czy kilka operacji, które wydają się ze sobą powiązane. W pismach tych brak było wskazania, że sposób identyfikacji fundacji/stowarzyszenia może następować ze względu na rodzaj prowadzonej działalności.

(akta kontroli: tom X, str. 247, 249-251, 267-283)

Przed 2024 r. GIIF nie przekazywał do organów, o których mowa w art. 130 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy informacji o tym, że jako instytucje obowiązane, podlegające kontroli AML/CFT ww. organów, należy identyfikować nie tylko fundacje, stowarzyszenia dokonujące transakcji gotówkowych o wartości równej lub powyżej 10 tys. euro, ale także fundacje, stowarzyszenia prowadzące działalność, o której mowa w pozostałych punktach (innych niż pkt 21 i 22) art. 2 ust. 1 ustawy AML/CFT. Nie zamieszczano też stosowanego komunikatu na stronie Ministerstwa Finansów w tej sprawie.

Kwestia sposobu identyfikacji instytucji obowiązanej w odniesieniu do fundacji i stowarzyszeń była przedmiotem korespondencji prowadzonej przez GIIF w 2024 r. w odpowiedzi na cztery indywidualne zapytania¹⁰³. Dodatkowo w czerwcu 2024 r. GIIF przeprowadził szkolenie dla ministerstw pn. *Zasady stosowania ustawy AML ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień związanych z prowadzeniem kontroli w fundacji w zakresie wskazanym w ustawie*.

(akta kontroli: tom X, str. 119-120, 249-251, 287-300)

W sprawie przekazywania do podmiotów, o których mowa w art. 130 ust. 2 pkt 2 i 3 informacji o sposobach identyfikacji fundacji/stowarzyszeń jako instytucji obowiązanych Zastępca Dyrektora DIF wyjaśnił, że nie były one kierowane, ponieważ przepisy ustawy są jasne oraz powszechnie dostępne dla wszystkich organów w Polsce.

(akta kontroli: tom X, str. 358, 388)

NIK wskazuje, że system kontroli AML/CFT nad stowarzyszeniami i fundacjami wymaga zmian, w tym zmian o charakterze legislacyjnym. Zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy o Radzie Ministrów członek Rady Ministrów jest obowiązany, w zakresie swojego działania m.in. do przedkładania projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów - na zasadach i w trybie określonych w regulaminie pracy Rady Ministrów. Art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej¹⁰⁴ stanowi zaś, m.in. iż w celu realizacji swoich zadań minister kierujący określonym działem współdziała, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach oraz w zakresie wynikającym z potrzeb danego działu, z innymi członkami Rady Ministrów oraz innymi organami administracji rządowej i państwowymi jednostkami organizacyjnymi.

Mając powyższe na uwadze, zdaniem NIK zasadnym jest m.in. podjęcie przez Ministra Finansów działań celem zmiany przepisów ustawy, tak aby wynikało z nich jasno, iż status instytucji obowiązanej posiadają nie tylko stowarzyszenia, fundacje, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 21 i 22 ustawy AML/CFT, a co za tym idzie kontroli

¹⁰³ Skierowane do GIIF przez Ministerstwo Zdrowia i Starostę Przemyskiego.

¹⁰⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 1370, ze zm.

starostów (prezydentów miast na prawach powiatu), ministrów, wojewodów w zakresie AML/CFT podlegają nie tylko stowarzyszenia/fundacje dokonujące transakcji gotówkowych o wartości równej lub powyżej 10 tys. euro, ale także stowarzyszenia, fundacje prowadzące działalność, o której mowa w pozostałych punktach art. 2 ust. 1 ustawy AML/CFT (np. stowarzyszenia prowadzące działalność gospodarczą, o której mowa w art. 2 ust. 1 pkt 24a ustawy AML/CFT).

Minister Finansów powinien m.in. także zainicjować działania w celu nałożenia obowiązku sprawozdawczego na wszystkie fundacje i stowarzyszenia zarejestrowane w KRS w przedmiocie informowania o ich statusie jako instytucji obowiązanej, jak również podjąć odpowiednie działania mające na celu dodanie w ustawie o fundacjach i w ustawie Prawo o stowarzyszeniach regulacji uprawniającej właściwe organy nadzorujące (tj. odpowiednio wojewodę, ministra i starostę) do żądania od władz fundacji, stowarzyszenia informacji, wyjaśnień i dokumentów (np. dokumentów księgowych) w celu rozpoznania, które z nadzorowanych stowarzyszeń, fundacji są lub były instytucjami obowiązanymi oraz regulacji określającej sankcję za niezastosowanie się do ww. żądania ewentualnie podjęcie odpowiednich działań celem zmiany ustawy AML/CFT w sposób, który uprawniałby GIIF i podmioty, o których mowa w art. 130 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy AML/CFT do weryfikacji, w tym w ramach kontroli, o której mowa w rozdziale 12 ustawy AML/CFT, czy nadzorowane stowarzyszenie, fundacja posiada lub posiadało/a status instytucji obowiązanej.

Minister Finansów w piśmie z dnia 24 grudnia 2024 r. potwierdził wyjaśnienia składane przez Dyrektora i Zastępcę Dyrektora DIF w zakresie problematyki przedstawionej w obszarze 3 *Kontrole w instytucjach obowiązanych*.

(akta kontroli tom XI, str. 368-401)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Plany kontroli GIIF na 2022 r. oraz na 2023 r. w odniesieniu do siedmiu podmiotów ujętych w tych planach nie zawierały uzasadnienia przeprowadzenia kontroli, co jest niezgodne z art. 131 ust. 1 ustawy.
2. Pomimo obowiązku wynikającego z art. 131 ust. 1 ustawy, plany kontroli GIIF sporządzone na lata 2022 – 2024 nie zawierały zakresu kontroli, tj. nie określono jakie obowiązki dotyczące przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowania terroryzmu będą poddane kontroli w poszczególnych podmiotach objętych planami.
3. Minister Finansów, jako organ obowiązany na mocy art. 34 ust. 1 ustawy o działach administracji rządowej i art. 7 ust. 2 ustawy o Radzie Ministrów do przedkładania na posiedzenia Rady Ministrów projektów ustaw w zakresie działów: finanse publiczne, budżet i instytucje finansowe, nie podjął skutecznych działań w celu uregulowania nadzoru nad działalnością tzw. kantorów internetowych. Do końca 2024 r. Minister Finansów nie przekazał do konsultacji publicznych i do rozpatrzenia przez Radę Ministrów projektu przepisów zakładających uregulowanie działalności podmiotów świadczących usługi bezgotówkowej wymiany walut i nadzoru nad tymi podmiotami.
4. GIIF jako koordynator kontroli sprawowanych przez podmioty, o których mowa w art. 130 ust. 2 ustawy AML/CFT, nie monitorował w latach 2022–2023 przekazywania rocznych planów kontroli opracowanych przez te podmioty ani tego czy przekazywane przez te podmioty roczne plany kontroli zawierają wszystkie elementy określone w art. 131 ust. 1 ustawy AML/CFT. GIIF nie monitorował również terminowości przekazywania przez ww. podmioty informacji

o wynikach kontroli w zakresie AML/CFT ani terminowości otrzymywanych zawiadomień o zamiarze przeprowadzenia kontroli doraźnych. W ocenie NIK działanie GIIF było nierzetelne.

5. GIIF nie weryfikował skuteczności doręczenia wniosku o przeprowadzenie kontroli doraźnych, skierowanego do prezesa jednego sądu apelacyjnego, co było działaniem nierzetelnym.
6. GIIF i Minister Finansów nie podjęli skutecznych działań w celu kompleksowego uregulowania kwestii związanych z identyfikacją i kontrolą fundacji i stowarzyszeń jako instytucji obowiązanych.

OCENA CZĄSTKOWA

Generalny Inspektor terminowo sporządzał roczne plany kontroli AML/CFT na lata 2022–2024, jednak nie zawierały one zakresu kontroli oraz w odniesieniu do siedmiu spośród 11 podmiotów ujętych w planie na 2022 r. i siedmiu spośród 13 podmiotów ujętych w planie na 2023 r. nie posiadały uzasadnienia jej przeprowadzenia, to jest nie spełniały wszystkich wymogów wynikających z art. 131 ust. 1 ustawy AML/CFT.

Najwyższa Izba Kontroli na podstawie zbadanej próby dokumentów pokontrolnych dotyczących pięciu instytucji obowiązanych nie wnosi uwag do sposobu i zakresu kontroli przeprowadzonych przez GIIF w tych podmiotach. Zakresy kontroli były spójne i kompletne w stosunku do przyjętych założeń.

Działalność w zakresie internetowej wymiany walut powinna być działalnością podlegającą nadzorowi instytucji państwowej. W okresie objętym kontrolą NIK, kantory internetowe, mimo że od 2013 r. są instytucjami obowiązаныmi nie były objęte kontrolą AML/CFT przez podmioty takie jak Prezes Narodowego Banku Polskiego lub Komisja Nadzoru Finansowego¹⁰⁵. Działania Ministra Finansów w celu uregulowania działalności tzw. kantorów internetowych i ustanowienia nadzoru nad tymi podmiotami były długotrwałe i nadal, mimo wniosku NIK sformułowanego prawie dziewięć lat temu po kontroli P/15/013 nie doprowadziły do stosownych zmian przepisów prawa – zatem były one nierzetelne i nieskuteczne.

GIIF zgodnie z art. 132 ust. 2 ustawy opracowywał i udostępniał podmiotom, o których mowa w art. 130 ust. 2 ustawy, informacje o obszarach i sektorach szczególnie narażonych na ryzyko prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. Jednak jako koordynator kontroli sprawowanych przez podmioty, o których mowa w art. 130 ust. 2 ustawy Generalny Inspektor nie monitorował w latach 2022-2023 terminowego przekazywania rocznych planów kontroli opracowanych przez te podmioty, ani tego czy przekazywane przez te podmioty roczne plany zawierają wszystkie elementy określone w art. 131 ust. 1 ustawy. Generalny Inspektor jako organ koordynujący wykonywanie kontroli nie weryfikował także terminowości i kompletności otrzymywanych w latach 2022 – 2024 informacji o wynikach kontroli ani terminowości otrzymywanych zawiadomień o zamiarze przeprowadzenia kontroli doraźnych, o których mowa w art. 131 ust. 5 pkt 2 i 3, co było działaniem nierzetelnym. Przyjęta w grudniu 2023 r. *Procedura koordynacji kontroli* zakładała monitorowanie wypełniania obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowania terroryzmu przez podmioty, o których mowa w art. 130 ust. 2 ustawy AML/CFT. Jednak z uwagi na to, że jej stosowanie w Departamencie Informacji Finansowej rozpoczęto w 2024 r. nie można ocenić skuteczności działań podejmowanych na podstawie *Procedury*.

GIIF i Minister Finansów nie podjęli skutecznych działań w celu kompleksowego uregulowania kwestii związanych z identyfikacją i kontrolą fundacji i stowarzyszeń

¹⁰⁵ Kantory internetowe nie podlegały i nie podlegają odpowiednio kontroli, nadzorowi organów takich jak Prezes Narodowego Banku Polskiego i Komisja Nadzoru Finansowego, a co za tym idzie, stosownie do przepisów art. 130 ust. 2 pkt 1 lit. a i b ustawy AML/CFT, organy te sprawują w odniesieniu do kantorów internetowych kontroli AML/CFT.

jako instytucji obowiązanych. Minister Finansów nie zainicjował m.in. działań zmierzających do zmiany przepisów, z których wprost wynikałoby, że status instytucji obowiązanej posiadają nie tylko fundacje i stowarzyszenia, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 21 i 22 ustawy AML/CFT, ale także fundacje i stowarzyszenia, które z uwagi na charakter prowadzonej działalności spełniają w rozumieniu ustawy AML/CFT przesłanki do kwalifikowania ich jako instytucje obowiązane.

OBSZAR

4. Wykorzystanie informacji wpływających do GIIF

Opis stanu faktycznego

Departament Informacji Finansowej w okresie od 1 stycznia 2022 r. do 30 czerwca 2024 r. sporządzał dla Kierownictwa MF sprawozdania kwartalne z zakresu kontroli zarządczej. Sprawozdania były przygotowywane odrębnie za każdy kwartał, bez obowiązku jednego sprawozdania rocznego. Liczbę mierników, ich nazwy i definicję określał DIF.

W zakresie zawiadomień o podejrzanych transakcjach i podejrzanej działalności (dalej też: zawiadomienia) rozliczenie mierników przedstawiono w sprawozdaniach następująco.

W 2022 r. rozliczono 34 wartości mierników: w poszczególnych kwartałach roku ustalono osiem mierników¹⁰⁶, niektóre mierniki były rozliczane przez kilka komórek wewnętrznych (wydziałów) DIF.

W 2023 r. rozliczono 44 wartości mierników: ustalono siedem¹⁰⁷mierników w każdym kwartale roku ten sam miernik rozliczało kilka wydziałów DIF.

W I połowie 2024 r, rozliczono 22 wartości mierników: podobnie jak w roku poprzednim mierników było siedem¹⁰⁸ i niektóre były rozliczane przez kilka wydziałów DIF.

(akta kontroli: tom III, str. 215-270)

Dyrektor DIF poinformował, że mierniki co do zasady nie były zmieniane w okresie objętym kontrolą. W poszczególnych latach doprecyzowywano jedynie nazwy i definicje mierników, tak aby lepiej oddawały prowadzone przez poszczególne wydziały działania, natomiast sposoby wyliczenia nie zmieniały się. Mierniki były modyfikowane z inicjatywy i w porozumieniu z Departamentem Strategii odpowiedzialnym w Ministerstwie Finansów za kontrolę zarządczą i po akceptacji Kierownictwa DIF. Dyrektor DIF przekazał też, że Kierownictwo Ministerstwa Finansów i audytorzy nie kierowali uwag do sprawozdań DIF z zakresu zawiadomień za okres od 1 stycznia 2022 r. do 30 czerwca 2024 r.

(akta kontroli: tom III, str. 247-248, 259-261)

¹⁰⁶ Mierniki rozliczane w 2022 r. to: Jakość zawiadomień przygotowanych do prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, Jakość zawiadomień przekazywanych w trybie art. 86 ust. 1 ustawy AML do GIIF, Rejestracja i weryfikacja zawiadomień przekazywanych do GIIF, Prowadzenie postępowań analitycznych w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, Terminowość przekazywania informacji zwrotnej w związku z informacjami otrzymanymi od organów ścigania w trybie art. 81 i 83 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, Realizacja spraw dotyczących wniosków o informacje, przekazywanych przez jednostek współpracujące, Weryfikacja pod kątem powiązań podmiotowych zawiadomień o charakterze priorytetowym (tj. otrzymanych od instytucji obowiązanych w trybie art. 86 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu) w rejestrze spraw i wniosków i Jakość analiz wstępnych.

¹⁰⁷ Mierniki rozliczane w 2023 r. to: Jakość zawiadomień przygotowanych do prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, Sprawność realizacji spraw - przygotowanie odpowiedzi jednostkom współpracującym, Terminowość dokonania analizy pod kątem wystąpienia zagrożeń związanych z praniem pieniędzy lub finansowaniem terroryzmu, Terminowość prowadzenia postępowań analitycznych w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, Terminowość rejestracji zawiadomień wpływających do GIIF, Weryfikacja zawiadomień i Opracowywanie zapytań o podmioty do zagranicznych jednostek analityki finansowej.

¹⁰⁸ Mierniki rozliczane w I połowie 2024 r. to: Jakość zawiadomień przygotowanych do prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, Sprawność realizacji spraw - przygotowanie odpowiedzi jednostkom współpracującym, Terminowość dokonania analizy pod kątem wystąpienia zagrożeń związanych z praniem pieniędzy lub finansowaniem terroryzmu, Terminowość prowadzenia postępowań analitycznych w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, Terminowość rejestracji zawiadomień wpływających do GIIF, Weryfikacja zawiadomień i Opracowywanie zapytań o podmioty do zagranicznych jednostek analityki finansowej.

NIK ustaliła, że trzy mierniki, tj.:

- „rejestracja i weryfikacja zawiadomień przekazywanych do GIIF” obowiązujący w IV kwartale 2022 r. zdefiniowany jako „liczba zarejestrowanych i zweryfikowanych zawiadomień otrzymanych od instytucji obowiązanych w ustawowym trybie do GIIF w stosunku do wszystkich przekazanych zawiadomień” zastąpiony miernikiem „terminowość rejestracji zawiadomień wpływających do GIIF” stosowany w 2023 r. i I połowie 2024 r. i zdefiniowany jako „liczba terminowo (w terminach wynikających z przepisów wewnętrznych) zarejestrowanych zawiadomień kierowanych do GIIF w stosunku do wszystkich zawiadomień z terminem do rejestracji, w danym okresie sprawozdawczym”;
- „terminowość dokonania analizy pod kątem wystąpienia zagrożeń związanych z praniem pieniędzy lub finansowaniem terroryzmu” stosowany w okresie od 2023 r. do I połowy 2024 r. i zdefiniowany jako „liczba przeprowadzonych analiz w wymaganym terminie, w stosunku do łącznej liczby analiz do dokonania w danym okresie sprawozdawczym”;
- „weryfikacja zawiadomień” stosowany w okresie od 2023 r. do I połowy 2024 r. i zdefiniowany jako „Liczba zweryfikowanych zawiadomień (dokonanie kwalifikacji wstępnej) pod kątem potencjalnego finansowania terroryzmu w stosunku do liczby tych zawiadomień do weryfikacji w danym okresie sprawozdawczym”

wbrew temu co mogą sugerować ogólne treści nazw (tytułów) mierników i ich definicje, nie obejmowały wszystkich zawiadomień wpływających do DIF, tj. tych, w przypadku których analizę wstępną wykonano nawet po upływie kilkuset dni od dnia ich wpływu do DIF. Wykonanie trzech przywołanych wyżej mierników wykazano w sprawozdaniach, w całym kontrolowanym okresie, na poziomie wzorcowym, referencyjnym, czyli 100%.

Problem upływu długiego czasu od dnia wpływu zawiadomień do dnia ich wstępnego zakwalifikowania do dalszego procedowania został szczegółowo opisany w dalszej części wystąpienia. W tym miejscu należy odnotować, że analiza wstępna zawiadomień obejmowała dwa etapy: 1) rejestrację zawiadomień w powiązaniu z poszukiwaniem powiązań tych zawiadomień z innymi już zarejestrowanymi zawiadomieniami, czy sprawami oraz 2) analizę merytoryczną w wyniku której należało ocenić czy zawiadomienie zawiera przesłanki do procedowania w trybie analizy operacyjnej (i zostało zakwalifikowane do analizy aktywnej), czy też przesłanek tych nie zawierało (i zostało zaliczone do analizy pasywnej). Odpowiedzialnym za przeprowadzenie analizy wstępnej zawiadomień był Wydział Analiz Wstępnych DIF. Jeśli istniały przesłanki do podjęcia dalszych czynności analitycznych zawiadomienia były przekazywane do Wydziałów Analiz Operacyjnych DIF. Wydziały te przygotowywały m.in. zawiadomienia do prokuratury w związku z uzasadnionym podejrzeniem popełnienia przestępstwa, informacje innym organom w trybie art. 106 ustawy AML/CFT i wystąpienia o dodatkowe informacje do instytucji obowiązanych, jednostek współpracujących lub zagranicznych jednostek analityki finansowej.

(akta kontroli: tom II, str. 114-162, tom III, str. 249-270)

Dyrektor DIF, odnosząc się do trzech ww. mierników, poinformował, że kontrola w ramach miernika „rejestracja i weryfikacja zawiadomień przekazywanych do GIIF” i miernika, który go zastąpił „terminowość rejestracji zawiadomień wpływających do GIIF” *dotyczyła wyłącznie rejestracji zawiadomienia i identyfikacji potencjalnych powiązań – a nie ich kwalifikacji do analizy aktywnej czy pasywnej*. Natomiast miernik: „terminowość dokonania analizy pod kątem wystąpienia zagrożeń związanych z praniem pieniędzy lub finansowaniem terroryzmu” odnosił się do *współpracy krajowej GIIF z jednostkami współpracującymi w zakresie hazardu*, a miernik

„weryfikacja zawiadomień” – do weryfikacji i dokonania kwalifikacji wstępnej zawiadomień dotyczących potencjalnego finansowania terroryzmu, a nie prania pieniędzy. Zdaniem Dyrektora DIF określenie jednolitego terminu dla spraw o zróżnicowanym poziomie ryzyka spełnienia przesłanek wynikających z art. 299 i 165a Kodeksu karnego¹⁰⁹ (dalej też: kk) oraz stopniu skomplikowania, w tym spraw, w których ustalono wiele nowych okoliczności (przepływów finansowych oraz podmiotów) niosłoby za sobą wysokie ryzyko błędu w zakresie analizy całości sprawy.

Dyrektor DIF przekazał ponadto, że od IV kwartału 2024 r. zmodyfikowano miernik „terminowość rejestracji zawiadomień wpływających do GIIF” dla Wydziału Analiz Wstępnych poprzez wyznaczenie podstawowych terminów dla weryfikacji i rejestracji wpływających zawiadomień od instytucji obowiązanych „Liczba zawiadomień od instytucji obowiązanych otrzymanych zgodnie z przepisami ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, zweryfikowanych oraz zarejestrowanych w terminie (jeden dzień roboczy dla zawiadomień w trybie art. 86 ustawy AML/CFT, pięć dni roboczych dla pozostałych zawiadomień) w stosunku do wszystkich zawiadomień od instytucji obowiązanych otrzymanych zgodnie z przepisami ustawy w danym okresie sprawozdawczym”. Natomiast, w ramach szerszego procesu tworzenia planu kontroli zarządczej na rok 2025 r. oraz dodatkowych działań na rzecz lepszego monitoringu bieżącej realizacji zadań przez DIF, planowana jest dalsza rewizja mierników Wydziału Analiz Wstępnych oraz Wydziałów Analiz Operacyjnych, aby w sposób szerszy niż dotychczas uwzględniać czynności i procesy realizowane w ramach analizy zawiadomień od instytucji obowiązanych.

(akta kontroli: tom III, str. 247- 261)

W okresie od 1 stycznia 2022 r. do 30 czerwca 2024 r., nie było, w ramach kontroli zarządczej, opracowanego dokumentu (np. pisma, polecenia, instrukcji, wytycznych czy innego), w którym by precyzyjnie określono dlaczego i jakie mierniki wdrożono w DIF w odniesieniu do zawiadomień o podejrzanych transakcjach i podejrzanej działalności, (ogólne definicje mierników zostały zamieszczone w sprawozdaniach, jednak są sformułowane bardzo ogólnie, a przez to mogą być różnie interpretowane), a także w jaki sposób (według jakiego algorytmu) i na podstawie jakich konkretnie źródeł informacji (np. ścisłego wskazania określonej ewidencji, czy sprawozdań i konkretnych danych z nich wynikających) mierniki są obliczane. Nie udostępniono też NIK analizy ryzyka poprzedzającej ustalenie zakresu mierników (ich liczby i zakresu materii, które objęły), w odniesieniu do zawiadomień o podejrzanych transakcjach i podejrzanej działalności.

(akta kontroli: tom III, str. 215-270, tom IV, str. 323-332)

Dyrektor DIF podał, że podstawą opracowywania planów, sprawozdań kwartalnych/rocznych (w tym mierników) stanowią zarządzenia Ministra Finansów dotyczące kontroli zarządczej. Przedmiotowe akty nie wymagają od komórek organizacyjnych Ministerstwa Finansów wydania osobnego dokumentu dotyczącego kontroli zarządczej w departamencie. Mierniki są opracowywane zgodnie z ww. przepisami przy udziale komórki organizacyjnej właściwej do spraw koordynacji kontroli zarządczej w Ministerstwie. Do kompetencji DIF pozostaje ustalenie jakimi metodami mierniki są obliczane i z jakich źródeł dane do mierników są pozyskiwane. Również w przypadku przeprowadzanych w DIF analiz ryzyka opierano się na zarządzeniu Ministra Finansów, tj. Polityce zarządzania ryzykiem operacyjnym¹¹⁰

¹⁰⁹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2024 r. poz. 17, ze zm.). Art. 299 kk stanowi o odpowiedzialności karnej za zachowanie określane mianem prania pieniędzy, a art. 165a kk stanowi o przestępstwie finansowania terroryzmu.

¹¹⁰ Przed 1 stycznia 2025 r. polityka zarządzania ryzykiem operacyjnym w Ministerstwie Finansów stanowiła załącznik do zarządzenia Ministra Finansów z dnia 7 lutego 2022 r. w sprawie Polityki zarządzania ryzykiem operacyjnym w Ministerstwie Finansów (Dz. Urz. Min. Fin. poz. 10).

i stosowano do wytycznych przedstawianych w tym zakresie przez Departament Strategii. Samoocena ryzyka operacyjnego jest opracowywana co roku i przekazywana do Departamentu Strategii, nie dotyczy ona poszczególnych kwartalnych mierników realizacji zadań poszczególnych wydziałów w komórkach organizacyjnych. Celem przeprowadzenia procesu samooceny jest przeanalizowanie wpływu ryzyka operacyjnego na działalność Ministerstwa Finansów oraz podatność realizowanych w Ministerstwie celów i zadań na czynniki ryzyka operacyjnego.

(akta kontroli: tom IV, str. 323-329)

W okresie od 1 stycznia 2022 r. do 30 czerwca 2024 r. nie objęto monitorowaniem przy pomocy mierników czasu przeznaczonego zarówno na rejestrowanie wszystkich zawiadomień o podejranych transakcjach i podejranej działalności, jak i czasu przeznaczonego na zakwalifikowanie tych zawiadomień do analizy aktywnej lub pasywnej. Ponadto, zdaniem NIK, zbyt ogólne były tytuły (nazwy) części mierników utrudniające ustalenie faktycznego zakresu pomiaru. Nie wydano też w DIF dokumentu (np. instrukcji, wytycznych), w którym by precyzyjnie określono w jaki sposób (według jakiego algorytmu) i na podstawie jakich konkretnie źródeł informacji/danych (np. ewidencji, sprawozdań etc.) mierniki są obliczane - tak aby nie było jakichkolwiek wątpliwości czy zakresem pomiaru objęto wszystkie etapy rejestrowania i wstępnej analizy zawiadomień, a także co do przyjętego sposobu obliczania mierników i zasobów danych na podstawie, których wyliczono wartości mierników.

NIK przyjmuje do wiadomości informację o planowanym wdrożeniu od IV kwartału 2024 r. nowego miernika „Liczba zawiadomień od instytucji obowiązanych otrzymanych zgodnie z przepisami ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, zweryfikowanych oraz zarejestrowanych w terminie (jeden dzień roboczy dla zawiadomień w trybie art. 86 ustawy, pięć dni roboczych dla pozostałych zawiadomień) w stosunku do wszystkich zawiadomień od instytucji obowiązanych otrzymanych zgodnie z przepisami ustawy w danym okresie sprawozdawczym” i wskazuje na konieczność jego rzetelnego opisu, obliczania i monitorowania, zauważa jednak, że tytuł miernika wskazuje że nadal poza pomiarem miernika pozostaje ważny etap procedowania, jakim jest analizowanie zawiadomień w celu ich kwalifikacji do analizy aktywnej lub pasywnej, czyli etap na który – według wyliczeń przedstawionych przez Dyrektora DIF¹¹¹ na żądanie NIK – w okresie od 1 stycznia 2022 r. do 30 czerwca 2024 r. poświęcano od 59 do 278 dni¹¹². Wskazane dane zostaną omówione w dalszej części wystąpienia. Ponadto przyjęty w IV kwartale 2024 r. miernik będzie analizowany dopiero w sprawozdaniu sporządzonym na początku 2025 r., co nie pozwala na dokonanie oceny czy jego zdefiniowanie jest adekwatne do zidentyfikowanych ryzyk, zwłaszcza w zakresie analizy zawiadomień przed ich kwalifikacją do analizy pasywnej lub aktywnej.

(akta kontroli: tom III, str. 259- 261, 279-280)

NIK przypomina też, że celem kontroli zarządczej jest stałe usprawnianie zarządzania, którego konsekwencją ma być zwiększanie efektywności i skuteczności działania poszczególnych jednostek sektora finansów publicznych. Kontrola zarządcza zakłada samodoskonalenie organizacji, ciągłość diagnozowania, monitorowania i poprawiania realizowanych przez organizację procesów. Mechanizmy wdrożone w ramach kontroli zarządczej powinny być dopasowane do charakteru jednostki oraz realizowanych przez nią zadań i zabezpieczać m.in. przed niewykonaniem lub przewlekłością wykonywania zadań. Do obowiązków kierownictwa należy monitorowanie wszystkich krytycznych procesów. Zakres

¹¹¹ Pismo z 21 października 2024 r., znak IF11.0811.3.2024.

¹¹² Dni kalendarzowe.

i charakter tych czynności powinna określić wcześniej przeprowadzona analiza ryzyka, a wykonanie kontroli powinno być dokumentowane. Zasadniczą rolę w kształtowaniu i w późniejszym funkcjonowaniu systemu zarządzania ryzykiem na poziomie jednostki sektora finansów publicznych pełni kierownik tej jednostki. Jego postawa i zaangażowanie wpływają na to, jak zarządzanie ryzykiem jest postrzegane przez pozostałych pracowników jednostki. NIK zwraca uwagę, że stosowane mierniki powinny umożliwiać określanie stopnia realizacji celów, efektywnie oddawać rzeczywisty, pełen obraz mierzonego obszaru i odnosić się do rezultatu, jaki ma być osiągnięty¹¹³. Mierniki powinny być sformułowane w sposób precyzyjny, ale łatwy do zrozumienia dla osób nieposiadających szczegółowej znajomości tematu.

W 2022 r., w trybie art. 72 ustawy AML/CFT (transakcje ponadprogowe), przekazano do GIIF 42 899 018 informacji o wartości 87 511 538,3 mln zł, w 2023 r. – 46 247 133 o wartości 86 429 343,9 mln zł, a w I połowie 2024 r. – 24 345 571 o wartości 43 668 902,9 mln zł.

Przekazywanie informacji o transakcjach raportowanych w trybie art. 72 ustawy AML/CFT następowało w sposób ciągły przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego GIIF (SI*GIIF).

(akta kontroli: tom II, str. 9-17, 67-71, 169-172)

Dyrektor DIF poinformował, że stosownie do art. 35 ust. 1 pkt 2 lit. a i pkt 3 ustawy AML/CFT, instytucje obowiązane stosują środki bezpieczeństwa finansowego, o których mowa w art. 33 tej ustawy m.in. w przypadku przeprowadzania transakcji okazjonalnej o równowartości 15 tys. euro lub większej, bez względu na to, czy transakcja jest przeprowadzana jako pojedyncza operacja, czy kilka operacji, które wydają się ze sobą powiązane lub w przypadku przeprowadzania gotówkowej transakcji okazjonalnej o równowartości 10 tys. euro lub większej, bez względu na to, czy transakcja jest przeprowadzana jako pojedyncza operacja, czy kilka operacji, które wydają się ze sobą powiązane (w przypadku instytucji obowiązanych, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 21–23 ustawy). Przedmiotowy przepis nakłada zatem na instytucje obowiązane obowiązek oceny przeprowadzanych transakcji celem zastosowania wobec klienta środków bezpieczeństwa finansowego zarówno w zakresie rodzaju transakcji jak i ewentualnego wystąpienia powiązanych ze sobą operacji, które przekraczają określony w ustawie próg kwotowy. Stosownie do art. 147 pkt 4 ww. ustawy instytucja obowiązana, która nie dopełnia obowiązku stosowania środków bezpieczeństwa finansowego podlega karze administracyjnej.

Dyrektor DIF przekazał, że poszukiwano „powiązań” przesłanych zawiadomień z tymi złożonymi wcześniej. Kontrolę wykonywania obowiązków przez instytucje obowiązane sprawowano w ramach prowadzonych kontroli.

(akta kontroli: tom II, str. 72-73)

W 2022 wpłynęło do GIIF 3986 zawiadomień o podejrzanych transakcjach i podejrzanej działalności o wartości 11 966,6 mln zł, w 2023 r. 4906 zawiadomień o wartości 2 992 073,8 mln zł, a w I połowie 2024 r. 2885 zawiadomień o wartości 1492,0 mln zł.

Z 3986 zawiadomień, które wpłynęły w 2022 r.:

- 1746 (43,8%), to zawiadomienia, w których opisane okoliczności uzasadniały podejrzenie popełnienia przestępstwa, w tym między innymi w 657 przypadkach zawiadomiono prokuraturę o podejrzeniu popełnienia przestępstwa,

¹¹³ Patrz m.in.: Standardy kontroli Ministra Finansów w sektorze finansów publicznych, Szczegółowe wytyczne Ministra Finansów dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem, a także opracowanie Ministerstwa Finansów, Kontrola zarządcza w sektorze finansów publicznych. Istota, unormowania prawne i otoczenie. Kompendium wiedzy (wersja 1.0), Warszawa luty 2012 r. Wskazane dokumenty dostępne są na stronie internetowej Ministerstwa Finansów – <https://www.gov.pl/web/finanse/standardy-i-wytyczne-kontrola-zarzadzca>.

w 371 przypadkach - powiadomiono odpowiednie jednostki¹¹⁴ o możliwości popełnienia przestępstw innych niż przestępstwo prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, a w 355 przypadkach uzyskano zawiadomienia od instytucji obowiązanych, że to one poinformowały organ ścigania;

- 1479 (37,1%), to zawiadomienia, w których opisane okoliczności nie uzasadniały dostatecznie popełnienia przestępstwa prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu;
- 761 (19,1%), to zawiadomienia oczekujące na klasyfikację/na przypisanie do sprawy.

Z 4906 zawiadomień, które wpłynęły w 2023 r.:

- 1505 (30,7%), to zawiadomienia, w których opisane okoliczności uzasadniały podejrzenie popełnienia przestępstwa, w tym między innymi w 669 przypadkach zawiadomiono prokuraturę o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, w 279 przypadkach - powiadomiono odpowiednie jednostki o możliwości popełnienia przestępstw innych niż przestępstwo prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, a w 235 uzyskano zawiadomienia od instytucji obowiązanych, że to one poinformowały organ ścigania;
- 1002 (20,4%), to zawiadomienia, w których opisane okoliczności nie uzasadniały dostatecznie popełnienia przestępstwa;
- 2399 (48,9%), to zawiadomienia oczekujące na klasyfikację/na przypisanie do sprawy.

Z 2885 zawiadomień, które wpłynęły do 12 lipca 2024 r.:

- 526 (18,2%), to zawiadomienia, w których opisane okoliczności uzasadniały podejrzenie popełnienia przestępstwa, w tym między innymi w 224 przypadkach zawiadomiono prokuraturę o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, w 75 – powiadomiono odpowiednie jednostki o możliwości popełnienia przestępstw innych niż przestępstwo prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, a w 84 uzyskano zawiadomienia od instytucji obowiązanych, że to one poinformowały organ ścigania;
- 259 (9,0%), to zawiadomienia, w których opisane okoliczności nie uzasadniały dostatecznie popełnienia przestępstwa;
- 2100 (72,8%), to zawiadomienia oczekujące na klasyfikację/na przypisanie do sprawy.

Z powyższego wynika, że liczba wpływających zawiadomień zwiększyła się z 3986 w 2022 r. do 4906 w 2023 r. (o 23,1%). Znaczącą część zawiadomień (2740, czyli 23,3% ogółu - w okresie od 1 stycznia 2022 do 30 czerwca 2024 r.) stanowiły zawiadomienia, w których opisane okoliczności nie uzasadniały dostatecznie popełnienia przestępstwa prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu (23,3%).

W 2022 r. kwalifikacją zawiadomień i ich analizą operacyjną zajmowało się 35 pracowników (36,1% ogółu pracowników DIF), w 2023 r. – 38 (31,4%), a w I połowie 2024 r. – 42 (33,9%)¹¹⁵. Liczba pracowników zajmujących się analizą

¹¹⁴ Np. Policję, naczelników urzędu celno-skarbowego, czy Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Zgodnie z art. 106 ust. 1 ustawy AML/CFT w przypadku powzięcia podejrzenia popełnienia przestępstwa skarbowego lub innego przestępstwa niż przestępstwo prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu Generalny Inspektor przekazuje informacje uzasadniające to podejrzenie właściwym organom wskazanym w art. 105 ust. 1 i 4 ustawy w celu podjęcia czynności wynikających z ich ustawowych zadań.

¹¹⁵ Liczbę pracowników podano wg stanu na 31 grudnia 2022 r., 31 grudnia 2023 r. i 3 lipca 2024 r. Na 35 pracowników w 2022 r. 14 pracowników było w Wydziale Analiz Wstępnych a 21 w trzech Wydziałach Analiz Operacyjnych. W wymienionych wydziałach było czterech naczelników. Na 38 pracowników w 2023 r. 11 pracowników było w Wydziale Analiz Wstępnych a 27 pracowników w trzech Wydziałach Analiz Operacyjnych. Wydziałami kierowało czterech naczelników. Na 42 pracowników w I połowie 2024 r. 14 pracowników było w Wydziale Analiz Wstępnych a 28 pracowników w trzech Wydziałach Analiz Operacyjnych. Podobnie jak w poprzednich latach wydziałami kierowało czterech naczelników.

wstępną w 2022 r. i I połowie 2024 wynosiła 14, a pracowników Wydziałów Analiz Operacyjnych wzrosła z 21 w 2022 r. do 28 w I połowie 2024 r. (o 33,3%).

(akta kontroli: tom II, str. 67-71, tom III, str. 274-278)

Systemem do procedowania zawiadomień o podejrzanych transakcjach i podejrzanej działalności był SI*GIIF. Z wykorzystaniem systemu przekazywano: formularze identyfikujące instytucję obowiązaną, o którym mowa w art. 77 ustawy AML/CFT; informacje o transakcjach ponadprogowych; informacje i zawiadomienia, o których mowa w art. 74, art. 76, art. 86, art. 89 ust. 8 i art. 90 ust. 1 ustawy AML/CFT.

(akta kontroli: tom II, str. 67-71, tom III, str. 274-278)

Większość zawiadomień o podejrzanych transakcjach i podejrzanej działalności przekazywano GIIF elektronicznie. Korespondencja przekazywana elektronicznie była szyfrowana i wpływała na dedykowaną, osobną skrzynkę pocztową. Dane wprowadzane były przez analityków do SI*GIIF. Cechą SI*GIIF, w zakresie danych pochodzących z zawiadomień, było manualne zasilanie tabel danymi z nieustrukturyzowanych dokumentów, co miało miejsce podczas rejestrowania zawiadomień oraz wprowadzenia do systemu innych danych mających wpływ na późniejszą analizę informacji. Ocena przychodzących zawiadomień mająca na celu ich uszeregowanie według istotności, wykonywana była przez analityków także manualnie.

(akta kontroli: tom II, str. 11-17, tom III, str. 54- 71, 105-128, 158-162,189-200)

Minister Finansów, pomimo upływu ponad sześciu lat od dnia wejścia w życie ustawy AML/CFT, nie udostępnił w formie dokumentu elektronicznego wzorów: zawiadomień, powiadomień, żądań, zwolnień i informacji, o których mowa w art. 79 ust. 2, art. 84 ust. 2, art. 93 ustawy AML/CFT oraz nie wydał trzech rozporządzeń, o których mowa w art. 79 ust. 3, art. 84 ust. 4 i art. 94 ustawy AML/CFT. Art. 79 ust. 2, art. 84 ust. 2 i art. 93 ustawy AML/CFT stanowią, iż minister właściwy do spraw finansów publicznych udostępnia, w formie dokumentu elektronicznego, wzory:

- zawiadomienia składanego do GIIF przez instytucję obowiązaną o okolicznościach, które mogą wskazywać na podejrzenie popełnienia przestępstwa prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu (tj. zawiadomienia, o którym mowa w art. 74 ustawy AML/CFT),
- informacji przekazywanych lub udostępnianych przez instytucję obowiązaną na żądanie GIIF, niezbędnych do realizacji zadań ustawowych GIIF (tj. informacji, o których mowa w art. 76 ustawy AML/CFT),
- informacji przekazywanych do GIIF przez prokuratora o wydaniu postanowienia o blokadzie rachunku lub wstrzymaniu transakcji, wszczęciu postępowania, przedstawieniu zarzutu i wniesieniu aktu oskarżenia, w sprawach o przestępstwo prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu (tj. informacji, o których mowa w art. 81 ustawy AML/CFT),
- powiadomień GIIF przez jednostki współpracujące o podejrzeniu popełnienia przestępstwa prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu (tj. powiadomień, o których mowa w art. 83 AML/CFT),
- zawiadomień przekazywanych do GIIF przez instytucję obowiązaną o przypadku powzięcia uzasadnionego podejrzenia, że określona transakcja lub określone wartości majątkowe mogą mieć związek z praniem pieniędzy lub finansowaniem terroryzmu (tj. zawiadomień, o których mowa w art. 86 ust. 1 ustawy AML/CFT),
- zawiadomień przekazywanych do GIIF przez instytucję obowiązaną o przeprowadzeniu transakcji, o której mowa w art. 86 ust. 1 ustawy AML/CFT, w przypadku gdy przekazanie zawiadomienia było niemożliwe przed jej przeprowadzeniem (tj. zawiadomień, o których mowa w art. 90 ust. 1 ustawy AML/CFT),

- żądań GIIF przekazywanych do instytucji obowiązanej o wstrzymanie transakcji lub blokadę rachunku na okres nie dłuższy niż 96 godzin (tj. żądań, o których mowa w art. 86 ust. 5 i art. 87 ust. 1 ustawy AML/CFT),
- zwolnień z obowiązku nieprzeprowadzania transakcji (tj. zwolnień, o których mowa w art. 86 ust. 6 ustawy AML/CFT),
- informacji przekazywanych do GIIF przez instytucję obowiązaną, z wyłączeniem banków krajowych, oddziałów banków zagranicznych, oddziałów instytucji kredytowych oraz spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, o zawiadomieniach złożonych do prokuratora o przypadku powzięcia uzasadnionego podejrzenia, że wartości majątkowe będące przedmiotem transakcji lub zgromadzone na rachunku pochodzą z przestępstwa innego niż przestępstwo prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu lub z przestępstwa skarbowego albo mają związek z przestępstwem innym niż przestępstwo prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu lub z przestępstwem skarbowym. (tj. informacji o zawiadomieniu, o której mowa w art. 89 ust. 8 ustawy AML/CFT).

Art. 79 ust. 3, art. 84 ust. 4 oraz art. 94 ustawy AML/CFT stanowią, iż minister właściwy do spraw finansów publicznych określi, w drodze rozporządzenia, sposób sporządzania i przekazywania:

- zawiadomienia, o którym mowa w art. 74 ustawy AML/CFT,
 - informacji i dokumentów, o których mowa w art. 76 ustawy AML/CFT,
 - informacji, o których mowa w art. 81 ustawy AML/CFT,
 - powiadomień, o których mowa w art. 83 ustawy AML/CFT,
 - zawiadomień, o których mowa w art. 86 ust. 1 i art. 90 ust. 1 ustawy AML/CFT,
 - potwierdzeń GIIF o otrzymaniu zawiadomienia z art. 86 ust. 1 ustawy AML/CFT (tj. potwierdzeń, o których mowa w art. 86 ust. 3 ustawy AML/CFT,
 - żądań, o których mowa w art. 86 ust. 5 i art. 87 ust. 1 ustawy AML/CFT,
 - zwolnień, o których mowa w art. 86 ust. 6 ustawy AML/CFT,
 - informacji o zawiadomieniu, o której mowa w art. 89 ust. 8 ustawy AML/CFT,
- jak również tryb ich przekazywania, mając na uwadze konieczność/potrzebę sprawnego/szybkiego, wiarygodnego i bezpiecznego ich przekazywania.

Projekty rozporządzeń, o których mowa w art. 79 ust. 3, art. 84 ust. 4 oraz art. 94 ustawy AML/CFT były załączone do rządowego projektu ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Sejm VIII kadencji, druk nr 2233¹¹⁶). Zostały także wpisane do Wykazu prac legislacyjnych Ministra Finansów¹¹⁷.

Kierownictwo DIF¹¹⁸ podniosło m.in., że aktualnie funkcjonująca wersja systemu teleinformatycznego SI*GIIF jest niedostosowana do przyjmowania ustrukturyzowanych zgłoszeń od instytucji obowiązanych oraz informacji i dokumentów od jednostek współpracujących. Zakres przedmiotowych rozporządzeń sprowadza się, co do zasady do sposobu sporządzania i przekazania do GIIF określonych w ustawie danych w formie dokumentów elektronicznych. Wydanie zatem rozporządzeń bez uprzedniego udostępnienia przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych wzorów dokumentów elektronicznych było i jest niezasadne. W związku z powyższym, wstrzymano proces legislacyjny dotyczący ww. rozporządzeń do czasu zdefiniowania odpowiednich funkcjonalności w zmodernizowanym systemie lub jego następcy. W połowie 2022 r. DIF przedstawił propozycję inicjatywy biznesowej, tj. budowy nowego Systemu Informatycznego GIIF 2.0 służącego przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, następnie w 2023 r. zarekomendował wykorzystanie oprogramowania goAML

¹¹⁶ <https://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2233>

¹¹⁷ <https://www.gov.pl/web/finanse/wykaz-prac-legislacyjnych>

¹¹⁸ Odpowiednio Dyrektor lub Zastępca Dyrektora DIF.

w ramach projektu SIGIIF 2.0. Autorem oprogramowania goAML jest Biuro Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przystępczości – UNODC.

(akta kontroli: tom II, str. 21-66, 74-75, tom III, str. 110-111, 179)

Umowa z UNODC została podpisana 19 października 2023 r. W 2024 r. projekt „System informatyczny GIIF 2.0 wraz z implementacją goAML” został zgłoszony na Radę Informatyzacji.

Planuje się, że proces implementacji goAML powinien zostać ukończony w 2025 r.

Jak wskazano w uzasadnieniu realizacji projektu¹¹⁹: *Projekt „System informatyczny GIIF 2.0 wraz z implementacją goAML” pozwoli na pełną digitalizację i automatyzację działań w obszarze przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu realizowanych przez Departament IF (GIIF). Jego kluczowym elementem będzie aplikacja goAML, która stanowi jedną ze strategicznych odpowiedzi ONZ na zagrożenia związane ze stabilnością i z bezpieczeństwem systemów finansowych. Pozwala ona na realizację podstawowych zadań każdej jednostki analityki finansowej tj. m.in. komunikacji z instytucjami obowiązującymi i jednostkami współpracującymi, konsolidacji danych, zarządzania procesem analitycznym, analizy i wiązania danych z różnych źródeł oraz monitorowania efektywności prowadzonych działań. Dodatkowo proces analiz gromadzonych danych zostanie wzmocniony algorytmami sztucznej inteligencji (AI).*

Dyrektor DIF wyjaśnił także, że: *infrastruktura testowa dla oprogramowania goAML została przygotowana na początku 2024 i w tak przygotowanym środowisku zainstalowane zostało oprogramowanie goAML. Przygotowanie infrastruktury oraz zainstalowanie oprogramowania umożliwiło przeprowadzenie przez UNODC w kwietniu 2024 r. dla pracowników MF i AK dwutygodniowego szkolenia na temat procesu dostosowywania oprogramowania do lokalnych warunków oraz wykorzystania uniwersalnej schemy xml w goAML do przygotowania wzorów dokumentów elektronicznych dla przewidywanych rodzajów raportów dla SIGIIF 2.0 (w tym eSAR). Oprogramowanie goAML w ramach SIGIIF 2.0 zostanie wdrożone od 2026 r.*

Ponadto Dyrektor DIF wyjaśnił, że zgodnie z wiedzą obecnych pracowników Departamentu Informacji Finansowej, przed 2022 r. prowadzone w MF analizy nie były formalnie dokumentowane.

Zgodnie z przekazanym kontrolerom harmonogramem projektu SIGIIF2.0 w 2024 r. przygotowano: testowe środowisko do prac implementacyjnych dla goAML (wykonano 41%), specyfikację procesów i wymagań biznesowych dla goAML (wykonano 34%); schema xsd do eSAR (wykonano 28%), implementacja goAML (wykonano 15%). W harmonogramie projektu wskazano, że system SIGIIF 2.0 zostanie wdrożony do końca lutego 2028 r.

Dyrektor DIF poinformował też, że brak wykonania powyższych czynności nie wpływa na szybkość, wiarygodność i bezpieczeństwo przekazywania informacji. Przepisy ustawy AML/CFT determinują termin przekazania przedmiotowych informacji, a nie rozwiązania przyjęte na poziomie rozporządzenia.

(akta kontroli: tom VIII, str. 1-37, 43-205)

NIK zwraca uwagę, iż przepisy art. 79 ust. 2 i 3, art. 84 ust. 2 i 4, art. 93 i art. 94 ustawy AML/CFT formułują obowiązek, a nie uprawnienie Ministra Finansów w przedmiocie udostępnienia oraz wydania odpowiednich wzorów i rozporządzeń, a konieczność zmian w systemie SI*GIIF była podnoszona przez Ministerstwo Finansów już na etapie projektowania ustawy AML/CFT (OSR do projektu ww. ustawy

¹¹⁹ Karta projektu przekazana na Radę Informatyzacji (mail z 3 kwietnia 2024 r.).

– numer w wykazie prac legislacyjnych UC52¹²⁰) i prace w tym zakresie nie powinny trwać tak długo.

(akta kontroli: tom II, str. 33-40, 53-60)

Na podstawie ewidencji zawiadomień, na dzień jej przedstawienia NIK, czyli 17 lipca 2024 r., NIK ustaliła że liczba zawiadomień, które „oczekują na przypisanie do sprawy” lub „oczekują na klasyfikację”¹²¹, to 5260¹²², czyli blisko 45% ogółu zawiadomień (11777), a zatem niemal co drugie, które wpłynęło do GIIF w okresie od 1 stycznia 2022 r. do 30 czerwca 2024 r.

W wyniku losowego wyboru próby 20 zawiadomień, z tych najdłużej oczekujących¹²³, o szacowanej wielkości wartości majątkowych 31 mln zł¹²⁴, NIK ustaliła, że średnia liczba dni, które upłynęły od daty wpływu zawiadomienia do daty zakwalifikowania zawiadomienia do analizy pasywnej lub aktywnej wyniosła co najmniej 338 dni roboczych (490 dni kalendarzowe)¹²⁵.

(akta kontroli: tom II, str. 11, 163-388, tom III, str. 1-96, 278, tom IV, str. 347)

Dyrektor DIF poinformował, w szczególności, że instytucje obowiązane przekazują do GIIF informacje o okolicznościach i transakcjach, zidentyfikowanych jako podejrzane, w trybie informacji i zawiadomień z art. 74, art. 86, art. 89 ust. 8 lub art. 90 ust. 1 ustawy AML/CFT. Uwzględniając liczbę wpływających zawiadomień oraz istniejące zasoby ludzkie i techniczne, GIIF ustala priorytety podejmowanych działań. Priorytet pod kątem rejestracji oraz analiz mają zawiadomienia składane w trybie art. 86 ust. 1 ww. ustawy w związku z reżimem czasowym związanym z decyzją GIIF dotyczącą blokady środków majątkowych. Realizacja pozostałych zawiadomień polega przede wszystkim na wstępnej analizie opartej o oszacowanie ryzyka prania pieniędzy i/lub finansowania terroryzmu. Z uwagi na liczbę zawiadomień, ustalanie priorytetów zawiadomień pozwala na identyfikację zdarzeń opisanych w zawiadomieniach, w których ryzyko spełnienia przesłanek wynikających z art. 299 i 165a kk jest wysokie. Zawiadomienia o niższym ryzyku spełnienia przesłanek wynikających z art. 299 i 165a kk realizowane są w dalszej kolejności.

Dyrektor DIF podał, że decyzja o kolejności realizacji zawiadomień bazuje także na następujących czynnikach:

¹²⁰ <https://legislacja.gov.pl/projekt/12298001>

¹²¹ Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora DIF z 5 sierpnia 2024 r. przekazany NIK, za pismem znak IF11.0811.3.2024, przez zwrot „oczekuje na przypisanie do sprawy” należy rozumieć formalną rejestrację zawiadomienia od instytucji obowiązanej lub jednostki współpracującej w SI*GIIF i pełną dostępność takiego zawiadomienia w SI*GIIF na potrzeby analizy w ramach istniejących spraw analitycznych lub konieczności odpowiedzi na wnioski kierowane przez jednostki współpracujące i zagraniczne jednostki analityki finansowej. Zwrot „oczekuje na klasyfikację” oznacza założenie na podstawie zawiadomienia instytucji obowiązanej lub jednostki współpracującej nowej sprawy analitycznej, która następnie poddawana jest procedurze analitycznej, której rezultat przedstawiono w formularzu kwalifikacyjnym.

¹²² Ogółem w obydwu kategoriach: z 2022 r. – 761, z 2023 r. – 2399, i z 2024 r. (do 16 lipca 2024 r.) – 2100.

¹²³ Numery zawiadomień/spraw: IF/7600-929/24, IF/7600-538/23, IF/7600-2034/23, IF/7600-3329/23, B/N, 448000-443010.505.248.2023, IF/7600-833/22, IF/7600-501/22, IF/7600-2406/21, IF/7600-581/22, IF/7600-851/22, IF/7600-804/22, IF/7600-1096/22, IF/7600-504/22, IF/7600-448/22, IF/7600-879/22, IF/7600-1516/21, IF/7600-911/22, IF/7600-118/22 i IF/7600-2008/19.

¹²⁴ Podano szacowaną, bardzo przybliżoną wartość badanych zawiadomień, mając na uwadze wyjaśnienie Dyrektora DIF zawarte w piśmie z 30 sierpnia 2024 r., znak IF11.0811.3.2024: „Zgodnie z art. 74 ust. 3 pkt 3 ustawy AML, instytucja obowiązana zobowiązana jest podać w zawiadomieniu rodzaj i wielkość wartości majątkowych oraz miejsce ich przechowywania. Ustawa nie precyzuje natomiast, czy ma to dotyczyć np. aktualnych na moment zawiadomienia sald środków zgromadzonych na rachunkach, czy sumy kwot transakcji, o których mowa w art. 74 ust. 3 pkt 6 ustawy AML, czy jeszcze inaczej określonej wartości. Przy rejestracji zawiadomień, ustalono, że co do zasady będzie odnotowywana orientacyjna kwota obrotów wyrażona w PLN, o ile zostanie wskazana w zawiadomieniu i nie będzie to wymagało dodatkowych obliczeń wymagających czasu, gdy przykładowo środki transferowane są przez kilka rachunków opisanych w jednym zawiadomieniu lub gdy część transferów została dokonana w walutach obcych. Dlatego czasem wartość tych zawiadomień (SAR) nie jest rejestrowana w systemie SI*GIIF. Poza czysto statystyczną funkcją kwota zawiadomień (SAR) nie jest wykorzystywana, ani interpretowana, z uwagi na to, że jest podatna na sytuacje, gdy wartość obrotów nie jest rzeczywista, a zawiadomienie dotyczy hipotetycznych transakcji o dużej wartości”.

¹²⁵ Daty wpływnięcia zawiadomień i daty zakwalifikowania zawiadomienia do analizy pasywnej lub aktywnej ustalono na podstawie ewidencji przedłożonej kontrolerowi NIK 17 lipca 2024 r., a jeśli ich nie podano w ewidencji – przyjęto datę, kiedy kontroler NIK dokonał wyliczenia liczby dni, czyli 29 lipca 2024 r. Przyjęto też wyjaśnienia Dyrektora DIF zawarte w piśmie z 27 listopada 2024 r., znak IF11.0811.3.2024.

- zasobach kadrowych i technicznych oraz aktualnej liczbie zadań nałożonych na danego analityka;
- wiedzy eksperckiej osób kierujących pionem analitycznym i poszczególnymi wydziałami, a także analityków, do których przekazywane są zawiadomienia (sprawy);
- informacji o powiązaniach podmiotów, których dotyczy zawiadomienie z zarejestrowanymi danymi dotyczącymi wniosków i informacji z organów ścigania, a także informacji od jednostek zagranicznych oraz z istniejącymi sprawami analitycznymi i ewentualnymi wynikami analiz;
- informacji o działaniach planowanych przez inne organy prowadzące śledztwo, czynności operacyjne lub postępowania kontrolne. W przypadkach, kiedy decyzja o ewentualnej blokadzie i skierowaniu zawiadomienia do prokuratury ma wpływ na planowane czynności innych organów pracownicy DIF podejmują starania, by analiza danego zawiadomienia została dokonana w terminach, skoordynowanych z działaniami przedstawicieli jednostek współpracujących. Analogicznie szybciej realizowane są sprawy, w których GIIF posiada informacje, że na wyniki analizy GIIF i informacje na podstawie art. 106 ust. 1 i 106 ust. 1a ustawy AML/CFE oczekują inne jednostki współpracujące;
- liczbie punktów przypisanych zawiadomieniu (która stanowi zunifikowaną ocenę ryzyka¹²⁶) oraz analizie informacji i danych zebranych przez analityka.

Dyrektor przekazał także, że system punktowy przesądza czy dana sprawa powinna być prowadzona w trybie analizy aktywnej, czy pasywnej i jego zastosowanie gwarantuje, że przy podobnych okolicznościach zawiadomienie jest rozpatrywane w ten sam sposób. System *scoringowy* jest powszechnie wykorzystywany przez jednostki analityki finansowej na całym świecie do oceny ryzyka i selekcji spraw, które są przedmiotem analizy pod kątem związku transakcji i okoliczności z praniem pieniędzy lub finansowaniem terroryzmu. Wynik punktowy podlega eksperckiej weryfikacji naczelnika odpowiedzialnego za analizę wstępną.

Dyrektor DIF podkreślił ponadto, m.in. że w latach objętych kontrolą zachodziły zmiany kadrowe w Wydziale Analiz Wstępnych oraz w Wydziałach Analiz Operacyjnych - nowozatrudnione osoby potrzebowały czasu na wdrożenie się w nowe obowiązki i zadania. Mając na uwadze stale rosnącą liczbę zawiadomień kierowanych do GIIF, kierownictwo dąży do zwiększenia zasobów kadrowych i wprowadzenia zmian w zakresie używanych narzędzi informatycznych. W październiku 2022 r. utworzony został nowy (tj. trzeci) Wydział Analiz Operacyjnych, zwiększono także liczbę etatów analitycznych i zatrudniono nowych pracowników. W ostatnim kwartale 2024 r. zaplanowano uruchomienie rezerwy pozwalającej na zatrudnienie kolejnych analityków. Jednocześnie rozpoczęto prace nad budową nowego systemu teleinformatycznego SIGIIF 2.0, którego jednym z głównych celów będzie automatyzacja wybranych procesów analitycznych i zwiększenie ich efektywności.

(akta kontroli: tom II, str. 163-165, 170, tom III, str. 97-128, 179-180)

Zdaniem NIK, zarówno z analizy przywołanych wyżej danych z okresu 1 stycznia 2022 r. do 30 czerwca 2024 r., jak i badania próby 20 zawiadomień wynika, że zakwalifikowanie zawiadomień do analizy aktywnej lub pasywnej przebiegało zbyt długotrwale. W badanych sprawach nie stwierdzono, aby przyczyną tego stanu rzeczy było niezwłoczne, tj. bezpośrednio po wpływie zawiadomienia do DIF, podjęcie czynności, a następnie wykonywanie pracochłonnych czynności. Na akta sprawy składały się pojedyncze dokumenty, w tym w szczególności formularze kwalifikacyjne

¹²⁶ W celu przeprowadzenia kwalifikacji analityk dokonuje analizy, biorąc pod uwagę informacje dostępne w wewnętrznych i zewnętrznych bazach, następnie wypełnia formularz kwalifikacji służący analizie ryzyka. Podstawą kwalifikacji jest próg kwalifikacyjny określający liczbę punktów, powyżej której sprawa powinna być zakwalifikowana do analizy aktywnej, a poniżej – do analizy pasywnej.

(dziewięć zawiadomień), formularze uproszczone (dziewięć zawiadomień), a nawet brak formularza (dwa zawiadomienia). Daty zamieszczane na wypełnionych formularzach były równoznaczne z datą klasyfikacji zawiadomienia. Długotrwały przebieg analizy wstępnej był podstawą podjęcia decyzji kadrowych i organizacyjnych przedstawionych przez Dyrektora DIF w powyższym wyjaśnieniu. NIK dostrzega dużą liczbę wpływających zawiadomień, niedoskonałości systemu SI*GIIF, znaczne obciążenie pracą analityków, konieczność priorytetyzacji zawiadomień i wykonania różnych pilnych zadań w ograniczonym czasie, niemniej ocenia, że znaczna część zawiadomień oczekiwała na przeprowadzenie analizy wstępnej zbyt długo. NIK zwraca też uwagę, że zakończenie prac związanych z wdrożeniem systemu SIGIIF 2.0 planowane jest dopiero na koniec lutego 2028 r.¹²⁷

Sposób analizy wpływających do GIIF informacji i zawiadomień, a także tryb podejmowania decyzji co do dalszego postępowania z zawiadomieniami, w okresie od 1 stycznia 2022 r. do 30 czerwca 2024 r. regulowały, poza ustawą AML/CFT, m.in. następujące decyzje GIIF:

- 1) nr 1/2014 z 14 lutego 2014 r. w sprawie ogólnych zasad prowadzenia i dokumentowania analiz oraz realizowania wniosków o informację,
- 2) nr 1/2023 z 4 października 2023 r. w sprawie instrukcji sposobu realizacji zadań przez Departament Informacji Finansowej Ministerstwa Finansów, w zakresie gromadzenia, przetwarzania i analizy informacji w trybie ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu,
- 3) nr 2/2023 z 12 grudnia 2023 r. w sprawie instrukcji sposobu realizacji zadań przez Departament Informacji Finansowej Ministerstwa Finansów, w zakresie gromadzenia, przetwarzania i analizy informacji w trybie ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

Decyzja nr 1/2023 GIIF z 4 października 2023 r. w sprawie instrukcji sposobu realizacji zadań przez Departament Informacji Finansowej Ministerstwa Finansów, w zakresie gromadzenia, przetwarzania i analizy informacji w trybie ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu została wydana dopiero w październiku 2023 r., na podstawie art. 12 ust. 3 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu¹²⁸, pomimo, że ustawa ta weszła w życie już 13 lipca 2018 r., czyli ponad pięć lat wcześniej.

Przed wskazaną decyzją obowiązywała ww. decyzja nr 1/2014 GIF z dnia 14 lutego 2014 r. Decyzja ta została wydana na podstawie uprzednio obowiązującej ustawy z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

Kolejna decyzja, czyli decyzja nr 2/2023, została wydana po zaledwie dwóch miesiącach.

(akta kontroli: tom II, str. str. 73-74, 114-162)

Dyrektor DIF podał, że od czasu wejścia w życie ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu podejmowano, z inicjatywy dyrekcji DIF, próby opracowania procedury analitycznej dostosowanej do aktualnie obowiązujących przepisów oraz potrzeb. Niemniej z uwagi na długotrwały proces opracowywania projektów oraz istotne rozbieżności co do koncepcji proponowanych zmian, projekty te nie uzyskały akceptacji kierownictwa DIF. Dyrektor

¹²⁷ Zgodnie z przekazanym w dniu 14 listopada 2024 r. harmonogramem projektu SIGIIF 2.0.

¹²⁸ Art. 12 ust. 3 ustawy AML/CFT stanowi, iż w celu skutecznego i efektywnego wykonywania zadań Generalny Inspektor może wydać, z zachowaniem wymogów dotyczących ochrony informacji niejawnych, instrukcję dotyczącą sposobu realizacji zadań przez komórki, o której mowa w ust. 2 (tj. komórki organizacyjną w MF zapewniającą prawidłową realizację zadań Generalnego Inspektora), w zakresie gromadzenia, przetwarzania i analizy informacji w trybie ustawy.

zaznaczył, że od czasu wejścia w życie ustawy do czasu opracowania ww. decyzji DIF kierowało trzech dyrektorów. Decyzja nr 1 wprowadzała zmiany uwzględniające strukturę departamentu oraz podział zadań w komórkach analitycznych (m.in. utworzono nowe wydziały analityczne, ujednolicono zadania wydziałów analiz operacyjnych). Po jej wydaniu okazało się że wymaga dalszego doprecyzowania, dlatego zdecydowano o wprowadzeniu korekt i uzupełnień, czego efektem jest decyzja nr 2/2023 GIIF z 12 grudnia 2023 r.

(akta kontroli: tom IV, str. 323-332)

Zdaniem NIK wewnątrz regulacje GIIF powinny być dostosowywane niezwłocznie do nowych lub zmienianych przepisów prawa. Powinny być one jednak na tyle dopracowane, aby nie zachodziła potrzeba ich zmiany w krótkim okresie czasu (np. kilku tygodni). Art. 12 ust. 3 ustawy AML/CFT przewiduje, co prawda tylko możliwość, a nie obowiązek wydania ww. instrukcji, niemniej w ocenie NIK, z punktu widzenia rzetelności, skuteczności i efektywności realizacji zadań w zakresie AML/CFT, zasadnym było wydanie przedmiotowej instrukcji znacznie wcześniej, a nie dopiero po ponad pięciu latach od wejścia w życie ustawy AML/CFT.

W decyzjach GIIF, lub innej sformalizowanej formule, nie wdrożono rozwiązania lub zespołu rozwiązań w celu skrócenia czasu potrzebnego na przeprowadzenie wstępnej analizy wszystkich zawiadomień, tj. np. nie wyznaczono granicznego, maksymalnego terminu, jaki powinien upłynąć od dnia wpływu zawiadomienia do dnia jego przeanalizowania i podjęcia decyzji o przypisaniu do określonego rodzaju analizy i/lub wymogu objęcia szczególnym nadzorem tych spraw przez kierownictwo DIF.

Dyrektor DIF przedstawił wyliczenia, z których wynika że proces rejestracji i weryfikacji części zawiadomień (tych analizowanych w dalszej kolejności)¹²⁹ zajmował w pierwszych trzech kwartałach 2022 r. - od 22 do 66 dni, w IV kwartale 2022 r. i I połowie 2023 r. średnio od jednego dnia do dwóch dni¹³⁰, w II połowie 2023 r. i pierwszej połowie 2024 r. - od sześciu do 14 dni, czyli nawet w sytuacji gdy średnia liczba dni zmalała z 66 w I kwartale 2022 r. do 11 dni w II kwartale 2024 r., to jednak poprawa sytuacji nie następowała w sposób trwały i systematyczny, w porównaniu z przełomem lat 2022/2023, gdzie na dokonanie tej czynności potrzebnych było średnio od jednego do dwóch dni. Nieco inaczej sytuacja kształtowała się w przypadku analizy zawiadomień w celu zakwalifikowania do analizy aktywnej lub pasywnej. Uśredniona liczba dni potrzebnych na dokonanie analizy zmalała z 278 dni w I kwartale 2022 r. do 59 dni w II kwartale 2024 r.

(akta kontroli: tom II, str. 114-162, tom III, str. 279-280)

Dyrektor DIF poinformował, w szczególności, że sporządzenie analiz wstępnych, w z góry wyznaczonym terminie np. siedmiu dni od wpływu zawiadomienia, biorąc pod uwagę średnią liczbę od kilkunastu do kilkudziesięciu zawiadomień wpływających dziennie do departamentu i liczbę analityków przyporządkowanych do rejestracji oraz analizy byłoby niemożliwe do dotrzymania. Podkreślił ponadto, iż z uwagi na inne liczne i pilne działania realizowane przez pracowników wydziałów analiz operacyjnych, w szczególności te wymagające podjęcia decyzji o blokadzie i przygotowaniu oraz weryfikacji w ciągu 48-72 godzin zawiadomienia uzasadniającego podejrzenie prania pieniędzy, a także okresy urlopowe, udział w szkoleniach, etc. sprawiają, że decyzja o ewentualnym dołączeniu zawiadomienia do prowadzonej sprawy analitycznej jest podejmowana w dłuższym okresie. W ocenie Dyrektora DIF wyznaczanie jednego terminu dla analizy wszystkich zawiadomień

¹²⁹ Do wyliczenia danych przyjęto określone założenia, w tym m.in. uwzględniono zawiadomienia z instytucji obowiązanych otrzymanych w trybie art. 74 oraz 90 ust. 1 ustawy AML/CFT (zgodnie ze wskazaniem NIK nie uwzględniono zawiadomień złożonych na podstawie art. 86 ustawy AML/CFT) i nie uwzględniono spraw, które nie miały wskazanej żadnej daty formularza kwalifikacyjnego – zgodnie z pismem Dyrektora DIF z 21 października 2024 r., znak IF11.0811.3.2024.

¹³⁰ W całym akapicie mowa o dniach kalendarzowych.

doprowadziłoby do istotnego zmniejszenia efektywności działań GIIF zwłaszcza w zakresie zawiadomień do prokuratury, których większość związana jest z blokadą środków lub wstrzymaniem transakcji oraz ograniczone zostałyby korzyści, jakie osiągane są ze skoordynowanych działań GIIF i innych jednostek analityki finansowej. Dyrektor wskazał też, że ustawa AML/CFT nie narzuca GIIF terminów na realizację zadań związanych z analizowaniem informacji zawartych w zawiadomieniach instytucji obowiązanych, za wyjątkiem zawiadomień przekazywanych w trybie art. 86 ust. 1 ustawy AML/CFT.

(akta kontroli: tom III, str. 114, 181)

Na pytanie NIK, czy analizowano w DIF skutki kwalifikowania zawiadomień do analizy aktywnej lub pasywnej przez długi okres czasu, jakie to były skutki i czy zostały udokumentowane, Dyrektor DIF podał m.in. że skutki kwalifikowania zawiadomień do analizy aktywnej lub pasywnej regularnie omawiane są przez gremium kierownictwa DIF, jak również są wykorzystywane w rozmowach z naczelnikami wydziałów i kierownikami zespołów. W wyniku identyfikacji wzrostu zawiadomień instytucji obowiązanych, powiadomień jednostek współpracujących oraz powiązanych z tym konsekwencjami dla procesu analitycznego, podjęto decyzję zarówno o wdrożeniu SIGIIF 2.0 (goAML), jak i regularnego zwiększania stanu kadrowego DIF. Działania te (poza czynnościami wynikającymi z procesu pozyskiwania odpowiednich zasobów ludzkich i technicznych) nie zostały w okresie objętym kontrolą sformułowane w konkretnym dokumencie.

(akta kontroli: tom IV, str. 323-332)

Zdaniem NIK konieczne jest wypracowanie określonego rozwiązania lub zespołu rozwiązań na rzecz skrócenia czasu potrzebnego na przeprowadzenie wstępnej analizy zawiadomień. Kwestia przyjęcia optymalnego rozwiązania/narzędzia, wobec braku szczegółowych uregulowań w tej materii w przepisach prawa powszechnie obowiązujących i przy uwzględnieniu realiów funkcjonowania DIF, należy do Dyrektora DIF – w ramach procedur kontroli zarządczej. NIK zwraca uwagę, iż czym innym jest podejmowanie działań zaradczych na rzecz skrócenia czasu przeznaczonego na dokonanie analizy wstępnej zawiadomień (czyli w sferze zasobowej), a czym innym ustalanie następstw, skutków kwalifikowania zawiadomień do określonego rodzaju analizy przez tak długi czas. W przywołanych wyżej wyjaśnieniach Dyrektora DIF nie wskazano skutków i nie dołączono dokumentacji ich podsumowującej.

We wskazanych decyzjach GIIF lub też innym dokumencie wewnętrznym, nie sformułowano definicji analizy aktywnej i definicji analizy pasywnej oraz nie wymieniono szczegółowego zakresu czynności merytorycznych, które powinny być w ich ramach wykonane.

(akta kontroli: tom II, str. 114-162)

Dyrektor DIF podał, w szczególności, że powyższe kwestie nie zostały uregulowane formalnie, ponieważ zakres czynności uzależniony jest od charakteru każdej sprawy i stopnia jej skomplikowania, w tym stwierdzonego ewentualnego przestępstwa bazowego. Przykładowo dane podatkowe i ich zestawienie z przepływami finansowymi mogą być podstawową informacją wskazującą na uzasadnione podejrzenie prania pieniędzy. Natomiast w innych sprawach, kwestie podatkowe mogą mieć marginalne znaczenie (np. pranie pieniędzy pochodzących z oszustw). W wydanych decyzjach nie zdefiniowano obydwu analiz i nie wymieniono szczegółowego zakresu merytorycznych czynności wykonywanych w ich ramach, ponieważ mogą się one powtarzać i się uzupełniać. Zawiadomienia od instytucji obowiązanych i ewentualnie informacje zgromadzone w ramach analizy wstępnej są punktem wyjścia do sporządzenia analizy operacyjnej, natomiast zakres podmiotowy

i przedmiotowy jest każdorazowo ustalany indywidualnie do sprawy. Analitycy wydziałów analiz operacyjnych mają obowiązek zgromadzenia i przetworzenia wszelkich istotnych informacji, które będą stanowiły uzasadnienie podejrzenia popełnienia przestępstwa bądź stwierdzenie, iż nie ma takiego uzasadnienia.

(akta kontroli: tom IV, str. 323-332)

Argumentacja Dyrektora DIF, że „charakter każdej sprawy” i „stopień jej skomplikowania” uniemożliwił określenie zakresu czynności w ramach analizy wstępnej, czy operacyjnej, nie może być przyjęta, gdyż aby dokonać oceny materii przedstawionej w zawiadomieniu w powiązaniu z innymi danymi i informacjami pozostającymi w posiadaniu DIF, trzeba najpierw wykonać określony zestaw czynności analitycznych. W ocenie NIK czym innym jest zakres czynności możliwych do wykonania w ramach danego rodzaju analizy, a czym innym wykonanie czynności z danego zakresu analizy w zależności od specyfiki sprawy. Tak jak czym innym jest wstępna selekcja spraw wyłącznie w oparciu o analizę punktową, a czym innym zarówno o tę analizę jak i analizę faktów i danych wynikających z innych dokumentów i/lub baz danych. W celu poprawy efektywności prowadzenia obydwu analiz, a także efektywnego wykorzystania zasobów do ich przeprowadzania, powinien być określony przejrzysty zakres zadań jakie powinien wykonać analityk w ramach analizy wstępnej (jakie zgromadzić dane i informacje, na podstawie jakich dokumentów/baz danych), a jakie analityk w ramach analizy operacyjnej (jakie dodatkowo zgromadzić dane i informacje, na podstawie jakich dokumentów/baz danych), a jeśli jakieś czynności powinny być powtarzane – to w jakim zakresie i przy zaistnieniu jakich okoliczności. Co do zasady czynności w ramach obydwu analiz powinny być wykonane w sposób komplementarny, czyli uzupełniający się, bez powtarzania.

Na zadane Dyrektorowi DIF pytanie, czy analitycy z Wydziałów Analiz Operacyjnych mieli, w okresie od 1 stycznia 2022 r. do 30 czerwca 2024 r. obowiązek poszukiwania jakichkolwiek dodatkowych danych/informacji, czy też na bazie informacji i danych które przedstawili analitycy z Wydziału Analiz Wstępnych – mieli tylko sporządzić dokumenty, o których mowa w § 7 ust. 3 decyzji nr 1/2023 lub nr 2/2023, czyli np. zawiadomienia do prokuratury w związku z uzasadnionym podejrzeniem popełnienia przestępstwa, Dyrektor DIF wskazał, że: *Analitycy wydziałów analiz operacyjnych mają obowiązek zgromadzenia i przetworzenia wszelkich istotnych informacji, które będą stanowiły uzasadnienie podejrzenia popełnienia przestępstwa bądź stwierdzenie, iż nie ma takiego uzasadnienia. Zawiadomienie od instytucji obowiązanych i ew. informacje zgromadzone w ramach analizy wstępnej są punktem wyjścia do sporządzenia analizy operacyjnej, natomiast zakres podmiotowy i przedmiotowy jest każdorazowo ustalany indywidualnie do sprawy.*

(akta kontroli: tom IV, str. 323-332)

Uwzględniając powyższe NIK nie miała możliwości ustalenia jaki zakres dokumentów, danych i faktów powinien zostać ustalony w ramach analizy wstępnej, a jaki – operacyjnej oraz czy czynności, które powinny być wykonane w ramach tych analiz pozostawały w związku komplementarnym, a ustalenia z analizy wstępnej przyczyniały się do skutecznego i efektywnego prowadzenia analizy operacyjnej, a zatem nie wymagały powtórnego wykonania. NIK podkreśla, że dokładne określenie czynności jakie ma wykonać analityk i maksymalna standaryzacja pracy, nie tylko nie wyklucza prowadzenia znacznie bardziej skomplikowanych analiz, ale powinno przyspieszyć przetwarzanie zawiadomień prostszych, a zatem prowadzić do wygospodarowania czasu na sprawy/analizy trudniejsze. Dążenie do organizacji pracy w taki sposób powinno zapewniać realizację celów i zadań w sposób efektywny, oszczędny i terminowy. Przemawia za tym także to, że sprawność i jakość procesu analitycznego zawiadomień stanowi jedno z najważniejszych zadań GIIF. Zgodnie ze standardem nr 3 *Struktura organizacyjna* standardów kontroli zarządczej dla

sektora finansów publicznych zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny.

W okresie od 1 stycznia 2022 r. do 30 czerwca 2024 r. znacznym wahaniom ulegała liczba formularzy kwalifikacyjnych zatwierdzanych przez Zastępcę Dyrektora DIF bezpośrednio nadzorującego pion analityczny. Celem sporządzenia arkusza kwalifikacyjnego było przypisanie zawiadomienia do określonego rodzaju analizy: aktywnej lub pasywnej, czyli podjęcie decyzji odnośnie dalszego trybu postępowania z zawiadomieniem. W dziewięciu miesiącach (30%) badanego okresu (ogółem 30 miesięcy) Zastępca Dyrektora DIF nie zatwierdził żadnego arkusza kwalifikacyjnego, a w pozostałych 21 miesiącach zatwierdził od 16 (w kwietniu 2023 r.) do 451 (w maju 2022 r.). W okresie 12 miesięcy bezpośrednio poprzedzających kontrolę NIK – w sześciu miesiącach (od grudnia 2023 r. do maja 2024 r.) Zastępca Dyrektora DIF nie zatwierdził żadnego arkusza kwalifikacyjnego, w okresie od lipca do listopada 2023 r. zatwierdził średnio w miesiącu 22 arkusze, a w czerwcu 2024 r. – aż 436 arkuszy. Biorąc pod uwagę pierwsze połowy 2022 r., 2023 r. i 2024 r. – Zastępca Dyrektora DIF zatwierdził odpowiednio: 1321, 459 i 436 arkuszy kwalifikacyjnych, co porównując I połowę 2023 r. i 2024 r. oznacza około trzykrotny spadek w porównaniu z I połową 2022 r., pomimo wzrostu zatrudnienia w DIF z 97 w 2022 r. do 124 pracowników (o 27,8%) w 2024 r., w tym Zastępców Dyrektora z dwóch do trzech (o 50%).

(akta kontroli: tom III str. 277, tom IV str. 309)

Dyrektor DIF poinformował, że zasady zatwierdzania formularzy kwalifikacyjnych i uproszczonych regulowały w badanym okresie: § 7 Procedury analitycznej z 26 stycznia 2015 r. (do 13 grudnia 2023 r.) i § 4 Instrukcji wypełniania dokumentacji elektronicznej w systemie SI*GIIF przez pracowników pionu analitycznego z 14 grudnia 2023 r. Dyrektor DIF przekazał, że zatwierdzanie formularzy ze spraw analitycznych w okresie objętym kontrolą było dokonywane przez Zastępcę Dyrektora DIF, bezpośrednio nadzorującego pion analityczny (IF1, IF2, IF7, IF8, IF14) oraz naczelników wydziałów (IF1, IF2, IF14). Formularze, których wynik wskazywał na analizę aktywną zatwierdzali w zdecydowanej większości naczelnicy wydziałów analitycznych, do których trafiała sprawa po kwalifikacji. Zastępca Dyrektora DIF w zakresie zatwierdzenia analizy poszczególnych spraw analitycznych, musi dokonać weryfikacji materiałów sprawy, zapoznać się z zawiadomieniami oraz wynikiem analizy, którą może zatwierdzić lub zwrócić naczelnikowi wydziału do ponownej analizy w przypadku zidentyfikowania nieprawidłowości lub braków. Zapoznanie się przez Zastępcę Dyrektora DIF ze sprawami obejmuje zapoznanie się ze sprawami realizowanymi we wszystkich podległych wydziałach pionu analitycznego. Różnice liczbowe w okresach kwartalnych wynikają z tego, że sprawy prowadzone w pionie analitycznym mają różny stopień skomplikowania i nie ma możliwości osadzenia takich spraw w sztywnych ramach czasowych, gdyż znacząco zaburzyłoby to jakość analizy, jak również jakość weryfikacji tych analiz przez poszczególnych przełożonych. Ponadto Zastępca Dyrektora DIF, zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora DIF, oprócz nadzoru nad pionem analitycznym, posiada wiele innych zadań, aniżeli wyłącznie zatwierdzanie spraw analitycznych. Do tego należy uwzględnić delegacje, spotkania, czy uprawnienia wynikające z prawa pracy, takie jak np. urlopy wypoczynkowe. Nadmienić należy, że wiele spraw już zweryfikowanych i faktycznie zaakceptowanych, oczekuje na manualne wykonanie czynności technicznej, jaką jest zatwierdzenie w SI*GIIF. W czerwcu 2024 r. Zastępca Dyrektora DIF zatwierdził 436 formularzy, z czego 434 do analizy pasywnej i dwa do analizy aktywnej.

(akta kontroli: tom IV, str. 244 -246, 323-332)

Zdaniem NIK, występowanie miesięcy, w których właściwy Zastępca Dyrektora DIF nie zatwierdził żadnego formularza kwalifikacyjnego, podczas gdy w innych – ponad 400 arkuszy, świadczy o nieprawidłowo zorganizowanym nadzorze. Zgodnie ze standardem nr 11 *Nadzór* standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych nadzór należy prowadzić nad wykonywaniem zadań w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji.

W wyniku badania wcześniej wskazanych 20 zawiadomień NIK ustaliła, że formularze kwalifikacyjne, które wystąpiły w dziewięciu przypadkach¹³¹ obejmowały zasadniczo dwie części merytoryczne: w pierwszej podawano liczbę punktów, która stanowiła zunifikowaną ocenę ryzyka i wynikała z podsumowania punktów odnoszących się do wylistowanych w formularzu kilku przesłanek (jak np. długość okresu, w którym realizowano transakcje, czy przedział wartości transakcji), a w drugiej prezentację ustaleń dokonanych przez analityka na podstawie analizy dokumentów i baz danych, o charakterze określonych faktów (np. powiązań podmiotów, liczbie rachunków bankowych, przedmiocie transakcji, kwot przekazywanych środków, danych z deklaracji podatkowych, innych prowadzonych analizach, czy postępowaniach). Druga część formularza, faktograficzna, nie była standaryzowana, tj. w jej wzorcu nie zamieszczono obowiązkowego wykazu, czy listy pytań/czynności/faktów, które powinien obowiązkowo, czy fakultatywnie ustalić i odnieść się do nich analityk. W rezultacie *post factum* trudno jest ustalić czy w przypadku wypełnionego formularza, w konkretnej sprawie, zawarto wszystkie możliwe do pozyskania informacje (fakty). Ma to też bezpośredni związek z opisanym wcześniej problemem braku zdefiniowania i określenia zakresu czynności w ramach analizy aktywnej i pasywnej. Adekwatnie do specyfiki tych analiz powinny być przygotowane wzorce dokumentów maksymalnie ułatwiające pracę analitykom.

Z badanych przez NIK dziewięciu formularzy kwalifikacyjnych, za wyjątkiem jednego¹³², w części zatytułowanej „Podsumowanie i inne ustalenia”, poza ustaleniami faktograficznymi analityka, nie wyodrębniono tekstu krótkiego podsumowania¹³³ okoliczności, które zadecydowały o zakwalifikowaniu zawiadomienia do analizy aktywnej lub pasywnej. W rezultacie, bezstronny czytelnik, także zewnętrzna kontrola, nie ma możliwości sprawnego ustalenia w jakim stopniu treści prezentowane w obydwu częściach formularza (punktowej i opisowej) przyczyniły się do zakwalifikowania zawiadomienia i oceny czy kwalifikacja znajduje uzasadnienie w zgromadzonych i przedstawionych w formularzu danych i informacjach.

(akta kontroli: tom II, str. 173-388, tom III, str. 1- 96)

Dyrektor DIF poinformował między innymi, że formularz kwalifikacyjny służący do sporządzania analiz wstępnych zawiera szereg charakterystyk odnoszących się do: transakcji realizowanych przez klienta instytucji obowiązanej, cech tego klienta, okoliczności, w których są realizowane transakcje lub zidentyfikowanych obszarów ryzyka. Analityk zaznaczając poszczególne charakterystyki, przyporządkowuje w każdej sprawie określoną liczbę punktów, która jest zunifikowaną oceną ryzyka. W celu przeprowadzenia kwalifikacji analityk dokonuje analizy, biorąc pod uwagę informacje dostępne w wewnętrznych i zewnętrznych bazach, następnie wypełnia formularz kwalifikacji służący analizie ryzyka.

¹³¹ Formularze kwalifikacyjne sporządzono w przypadku następujących zawiadomień: końcówki sygnatur: 804/22, 833/22, 879/22, 911/22, 2008/19, 2406/21, 504/22, 851/22 i 2034/23.

¹³² IF/7600/851/22.

¹³³ Bądź czyniono to w sposób lakoniczny, jednozdaniowy w relacji do prezentowanego stanu faktycznego (IF/7600/911/22), a nawet taki gdzie można doszukiwać się rozbieżności pomiędzy punktacją, a treścią części opisowej i ostatecznie zadekretowaniem zawiadomienia do określonego typu analizy, po decyzji przełożonego, bez jednak uzasadnienia decyzji przez przełożonego (IF/7600/2008/19).

Dyrektor DIF wskazał także, że analiza wstępna jest procesem selekcjonowania spraw i nie ma na celu zastępowania analizy operacyjnej. Uzasadnia to, że w formularzu w polu „Podsumowania i inne sprawdzenia”, co do zasady, przedstawiany jest stan faktyczny, a nie uzasadnienie podejrzenia popełnienia przestępstwa prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu albo jego braku. Każdorazowe sporządzanie szczegółowego opisu stanu faktycznego i formułowanie innych wniosków w odniesieniu do okoliczności wskazanych przez instytucję obowiązana byłoby działaniem nieefektywnym, skoro zaistniał jednoznaczny argument za analizą pasywną lub aktywną.

(akta kontroli: tom III, str. 97-128)

Wyjaśnienie Dyrektora DIF nie jest dla NIK zrozumiałe, z trzech powodów. Po pierwsze Dyrektor DIF wdrożył do stosowania wzorzec formularza, w którym znajduje się końcowa część „Podsumowania i inne sprawdzenia”, a w niej zamieszczano ustalenia faktyczne, bez przejrzystego podsumowania całokształtu informacji wynikającej z części punktowej i faktograficznej formularza kwalifikacyjnego. Stąd nawet z formalnego punktu widzenia osiem badanych przez NIK formularzy nie zawierało wymaganej treści – adekwatnej do tytułu danej części formularza. Po drugie bezspornym jest, że celem analizy wstępnej jest analiza podstawowych danych i segregacja zawiadomień, a nie ostateczne przesądzenie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, jednak im lepiej zostanie ona przeprowadzona i udokumentowana, w tym większym stopniu przyczyni się do sprawnego przeprowadzenia analizy operacyjnej, bądź potwierdzi zasadność skierowania zawiadomienia do analizy pasywnej. Po trzecie, nie można podzielić stanowiska Dyrektora DIF, że umieszczenie krótkiego, syntetycznego podsumowania zarówno z części punktowej, jak i części opisowej formularza, po zgromadzeniu przez analityka materiału i jego intelektualnym przetworzeniu, wraz z oceną tego stanu rzeczy przez przełożonych, może być ocenione jako działanie nieefektywne, szczególnie w przypadkach, w których „zaistniał jednoznaczny argument za analizą pasywną lub aktywną” – na co zwrócił uwagę Dyrektor DIF. Podsumowanie takie stanowiłoby nie tylko końcowy efekt z analizy wstępnej, ale także istotny zasób informacji do dalszego procedowania zawiadomienia. Ponadto udoskonalenie tego procesu, w tym także zapewnienie standaryzacji działań w celu zapewnienia maksymalnego obiektywizmu i bezstronności postępowania, jest niezwykle istotne ze względu na wagę decyzji jakie zapadają przy wstępnej selekcji zawiadomień. Tym bardziej, że wyniki analizy wstępnej zawiadomień nie podlegają żadnej procedurze odwoławczej, ale mogą być badane w toku np. zewnętrznych kontroli. Zatem także dla sprawności przebiegu tych kontroli, końcowe wnioski z wykonanych czynności powinny być sformułowane w sposób niebudzący wątpliwości.

NIK zwraca uwagę, że analiza punktowa miała służyć selekcji zawiadomień. W sytuacji gdy analiza punktowa była wsparta przez gromadzenie dodatkowych danych/informacji, co znajduje odzwierciedlenie w treści wzorca formularza, to logiczną konsekwencją było sformułowanie konkluzji, ze wskazaniem które najważniejsze okoliczności, zarówno po dokonaniu analizy punktowej, jak i stanu faktycznego, przesądziły o zakwalifikowaniu zawiadomienia do analizy aktywnej lub pasywnej.

W okresie od 1 stycznia 2022 r. do 30 czerwca 2024 r. GIIF złożył 1711 zawiadomień do prokuratur: 646 w 2022 r. dotyczących kwoty w łącznej wysokości 3378,0 mln zł, 735 w 2023 r. dotyczących kwoty 9735,2 mln zł oraz 330 w I połowie 2024 r. – kwota 1825,9 mln zł. W związku z tymi zawiadomieniami GIIF otrzymał, wg stanu na 21 października 2024 r., z prokuratur, w szczególności następujące informacje zwrotne:

- a) dla zawiadomień złożonych w 2022 r.: wszczęto 175 postępowań w 2022 r., 12 w 2023 r. i jedno w 2024 r.¹³⁴; odmówiono wszczęcia w siedmiu przypadkach w 2022 r. i jednym w 2023 r.; umorzono postępowania: 29 w 2022 r., 39 w 2023 r. i 14 w 2024 r.; podtrzymano blokady/wstrzymania transakcji: w 2022 r. – 331, w 2023 r. – 26 i w 2024 r. w jednym przypadku; postawiono zarzuty w dwóch przypadkach w 2022 r. i czterech w 2023 r.; sformułowano jeden akt oskarżenia w 2023 r. i jeden w 2024 r.;
- b) dla zawiadomień złożonych w 2023 r.: wszczęto 268 postępowań w 2023 r. i 15 w 2024 r.; odmówiono wszczęcia postępowania w dwóch przypadkach w 2023 r.; umorzono postępowania: 29 – w 2023 r. i 46 w 2024 r.; podtrzymano blokady /wstrzymano transakcje: w 2023 r. – 448 i w 2024 r. – 56; postawiono zarzuty: 13 w 2023 r. i cztery w 2024 r.; sformułowano jeden akt oskarżenia w 2023 r. i dwa akty w 2024 r.;
- c) dla zawiadomień złożonych w I połowie 2024 r., w 2024 r. wszczęto 123 postępowania; odmówiono wszczęcia w jednym przypadku; umorzono postępowania w 15 przypadkach, podtrzymano blokady/wstrzymano transakcje: 234, postawiono zarzuty: 6 i nie wydano aktu oskarżenia w żadnym przypadku.

Przypadki 10 zawiadomień/spraw GIIF (0,6%) w odniesieniu do których sporządzono zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa i prokuratorzy odmówili wszczęcia postępowania, czyli wszystkie z okresu od 1 stycznia 2022 r. do 30 czerwca 2024 r. zostały poddane badaniu NIK. Obejmowały one łączne wartości: 10,6 mln zł, 10,2 mln euro i 6,0 mln dolarów amerykańskich.

(akta kontroli: tom II, str. 167, tom III, str. 128, str. 141 – 144, str. 281-346, tom IV, str. 1-233, str. 234-243, str. 319-322)

W wyniku badania NIK ustaliła, że w odniesieniu do czterech postanowień prokuratorów w sprawie odmowy wszczęcia śledztwa (40%) nie złożono zażaleń¹³⁵, a sześciu postanowień (60%) – zażalenia złożono, z tym że – w przypadku tych drugich – w trzech przypadkach sąd zażalenia uwzględnił i śledztwa zostały wszczęte¹³⁶, w jednym sąd uznał zażalenie za bezzasadne i zaskarżone postanowienie prokuratora utrzymał w mocy¹³⁷, w jednym odmówił przyjęcia zażalenia z powodów formalnych¹³⁸, a w jednym GIIF nie miał informacji o sposobie rozpatrzenia zażalenia¹³⁹.

W przypadku czterech postanowień, do których nie złożono zażaleń, prokuratorzy argumentowali, że do przypisania przestępstwa z art. 299 § 1 i 5 kk niezbędne jest wykazanie tzw. przestępstwa bazowego, tj. że środki pieniężne będące przedmiotem czynności wykonawczych określonych w ww. przepisie „pochodzą z korzyści związanych z popełnieniem czynu zabronionego”. Prokuratorzy podkreślali m.in., że w zawiadomieniach GIIF brakowało okoliczności uzasadniających podejrzenie przestępnego pochodzenia środków pieniężnych poza wskazaniem ogólnych, nieuprawdopodobnionych okoliczności. Informowali, że nie jest wystarczające ogólne wskazanie, że korzyść majątkowa pochodzi z działalności przestępczej, jakiegoś bliżej nieokreślonego czynu zabronionego czy też pewnej grupy przestępstw (np. przeciwko mieniu czy oszustw podatkowych) bez sprecyzowania, o jaki konkretnie typ przestępstwa chodzi.

¹³⁴ W przypadku wskazania 2024 r. w całym tym zdaniu podano dane wg stanu na 25 października 2024 r.

¹³⁵ IF2/7600-938/2018 (wartość: 2,2 mln euro i 6 mln dolarów amerykańskich), IF1/7600-2341/2021 (690,1 tys. zł), IF2/7600-678/2022 (wartości 5,2 tys. euro i 1,5 tys. dolarów amerykańskich) i IF2/7600-1129/22 (wartość: 100,7 tys. euro).

¹³⁶ IF2/7600-933/2022 (wartość: 58,5 tys. zł); IF2/7600-1766/2022 (708,8 tys. zł), IF2/7600-572/22 (wartość: 7,4 mln zł, 148,6 tys. euro i 8,5 tys. zł).

¹³⁷ IF2/7600-1964/20 (wartość: 1,7 mln zł).

¹³⁸ IF2/7600-1653/23 (wartość: 7,7 mln euro).

¹³⁹ IF1/7600-2/24 (wartość: 22,8 tys. zł).

W jednym przypadku sąd uznał zażalenie GIIF za bezzasadne podnosząc m.in., że działanie osób fizycznych podejrzanych o popełnienie przestępstwa, sprowadzało się wyłącznie do takiego wykorzystania pieniędzy „wygranych” w kasynie internetowym, które miało postać zadysponowania wpłaty tych środków na ich osobiste rachunki bankowe, z których następnie dokonywały określonych zakupów, czy wypłat ze wskazaniem ich przeznaczenia, np. na zakup nieruchomości. Nie dokonywały one równocześnie żadnych czynności „maskujących” tzn. takich, które wyrażałyby ich zamiar udaremnienia, czy też utrudnienia ustalenia miejsca umieszczenia tychże środków pochodzących ze wskazanych przestępstw bazowych. Sąd podkreślił, że osoby fizyczne, nie tylko nie ukrywały miejsca przechowywania wypłaconych im „wygranych” środków pieniężnych, ale wręcz ujawniły ustalenie źródła ich pochodzenia. Umieściły je bowiem na własnych rachunkach bieżących, następnie z nich korzystając dysponowały na bieżąco tymi środkami. Sąd zauważył, że konsumpcja osób fizycznych „wygranych” pieniężnych może uchodzić co najwyżej za zwykłe używanie korzyści uzyskanych ze zdziałanych uprzednio oszustw, nie zaś proceder prania brudnych pieniędzy mający na celu zatarcie ich pochodzenia.

Z kolei odmowa przyjęcia zażalenia GIIF na postanowienie prokuratora w sprawie odmowy wszczęcia śledztwa z powodów formalnych wynikała z tego, że upoważnienie radcy prawnego GIIF opatrzone było dwoma różnymi datami oraz podpisem elektronicznym i w ocenie prokuratora „Dokument ten nie spełniał zarówno wymogów stawianych przez art. 116 i 119 § 1 pkt 4 kpk¹⁴⁰, jak również nie stanowił skutecznego umocowania zgodnie z art. 89 § 1 kpc¹⁴¹ w zw. z art. 89 kpk. Innymi słowy w takiej formule, w dodatku opatrzonej dwoma różnymi datami, nie może wywołać skutków w postępowaniu karnym”.

(akta kontroli: tom III, str. 281-346, tom IV, str. 1-243)

Dyrektor DIF poinformował m.in., że przedmiotowe upoważnienie zostało udzielone przy zachowaniu elektronicznej formy czynności prawnej i zostało opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym, a więc przy zachowaniu formy równoważnej formie pisemnej. Zgodnie z przyjętą praktyką, w przypadku składania środka zaskarżenia na postanowienie o odmowie wszczęcia śledztwa drukowana jest kopia upoważnienia, która następnie potwierdzana jest za zgodność z oryginałem. Wydruk oprócz daty dziennej, w której dokument został wydrukowany, a jego kopia potwierdzona z oryginałem zawiera również datę, opatrzenia oryginału dokumentu kwalifikowanym podpisem elektronicznym mocodawcy. Wykazanie umocowania do wniesienia środka zaskarżenia w opisany powyżej sposób jest w pełni zgodne z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa oraz nie jest kwestionowane przez prokuratury, sądy czy pełnomocników osób lub podmiotów, których wnoszone środki zaskarżenia dotyczą. Zdaniem Dyrektora DIF abstrahując od błędnego stanowiska prokuratury, w przedmiotowej sprawie uznano, że składanie środka zaskarżenia na doręczone w styczniu 2024 r. zarządzenie o odmowie przyjęcia środka zaskarżenia nie jest celowe w związku z faktem, że postępowanie w sprawie jest nadal prowadzone, bowiem sprawa nie składa się wyłącznie z jednego zawiadomienia. Dyrektor DIF zauważył też, że celem złożenia zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa objętego próbą NIK, do toczącego się już śledztwa, było wydanie przez prokuratora postanowienia o blokadzie rachunku podmiotu. Termin blokady tego upłynął 26 lipca 2023 r. Wobec braku wydania przez prokuratora postanowienia o blokadzie rachunku przed tą datą spółka uzyskiwała możliwość rozporządzania środkami, a co za tym idzie prokurator utracił możliwość ich zabezpieczenia. Uznano zatem, że ewentualne złożenie środka zaskarżenia na ww. zarządzenie prokuratora o odmowie przyjęcia środka zaskarżenia poza

¹⁴⁰ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 46).

¹⁴¹ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 1568).

koniecznością przeznaczenia kolejnych zasobów oraz stwierdzeniem nieprawidłowości przedmiotowego zarządzenia nie wywrze żadnych pozytywnych skutków na efektywność postępowania karnego prowadzonego w tej sprawie
(akta kontroli: tom III, str. 209-211)

W trzech przypadkach, w których GIIF złożył zażalenia i sądy postanowiły uchylić postanowienia prokuratorów o odmowie wszczęcia śledztwa i przekazały sprawy do dalszego prowadzenia, w ocenie sądów zidentyfikowanie tzw. przestępstwa bazowego nie było niezbędne na etapie zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa i wymagało dopiero poczynienia stosownych ustaleń w toku dalszych czynności przez organ prowadzący postępowanie. Nawet jeśli informacje wskazane w materiałach załączonych do zawiadomienia GIIF dotyczące tego, że środki znajdujące się na koncie mogą mieć i pochodzić z oszustwa były zbyt ogólne, to zdaniem sądu decyzja o odmowie wszczęcia śledztwa została wydana przedwcześnie, bez sprawdzenia wszystkich istotnych okoliczności sprawy. Nie sposób oczekiwać od zawiadamiającego, że zastąpi organy ścigania w ustaleniu istnienia tzw. przestępstwa bazowego z art. 299 § 1 i 5 kk czy też innych przestępstw.
(akta kontroli: tom III, str. 281-346, tom IV, str. 1-243)

Dyrektor DIF poinformował, że każde postanowienie prokuratora o odmowie wszczęcia śledztwa jest szczegółowo analizowane i oceniane pod kątem argumentów przedstawionych przez prokuratora, możliwości prowadzenia postępowania przygotowawczego i jego skuteczności. GIIF korzysta z prawa do złożenia środka odwoławczego w przypadkach, w których uznano, że szansa na prowadzenie postępowania jest wysoka lub gdy istnieje przekonanie, że argumenty dotyczące odmowy wszczęcia śledztwa wskazane przez prokuratora są nieprawidłowe. Sporządzaniem zażeń przez większość okresu objętego kontrolą zajmowali się analitycy prowadzący daną sprawę analityczną. Od marca 2024 r., do pisania zażeń został wyznaczony wyspecjalizowany analityk Wydziału Analiz Operacyjnych III, w celu ujednolicenia sposobu przygotowania zażeń, harmonizacji wykorzystywanej argumentacji oraz stosowania jednolitych metod pogłębionej analizy prawnej. Powierzenie omawianych czynności jednej osobie ma ograniczyć przypadki uznania zażeń przez Sąd za bezzasadne oraz zminimalizować występowanie ewentualnych braków formalnych.

(akta kontroli: tom III, str. 141-142)

NIK pozytywnie ocenia, że od marca 2024 r., do pisania zażeń został w DIF wyznaczony wyspecjalizowany analityk, w celu ujednolicenia sposobu przygotowania zażeń, harmonizacji wykorzystywanej argumentacji oraz stosowania jednolitych metod pogłębionej analizy prawnej, zwraca jednak uwagę że liczba pracowników powinna być monitorowana i dostosowywana elastycznie do bieżącego obciążenia pracą w przedmiotowym zakresie, a także nieobecności pracownika w pracy.

Zgodnie z art. 86 ust. 1 ustawy AML/CFT, instytucja obowiązana ma obowiązek niezwłocznie zawiadomić Generalnego Inspektora, za pomocą środków komunikacji elektronicznej, o przypadku powzięcia uzasadnionego podejrzenia, że określona transakcja lub określone wartości majątkowe mogą mieć związek z praniem pieniędzy lub finansowaniem terroryzmu.

Art. 86 ust. 5 oraz art. 87 ust. 1 ustawy AML/CFT upoważnia GIIF do pisemnego¹⁴² żądania wstrzymania transakcji lub blokady rachunku. Szczegółowe zasady postępowania w sprawie wstrzymywania transakcji i blokowania rachunków określone

¹⁴² Art. 181 ustawy AML/CFT stanowi m.in. iż żądania, o których mowa w art. 86 ust. 5 i art. 87 ust. 1 ustawy AML/CFT są przekazywane w formie pisemnej do dnia wejścia w życie rozporządzeń, o których mowa w art. 79 ust. 3 i art. 94 ustawy AML/CFT; przekazanie może następować za pomocą środków komunikacji elektronicznej, jeżeli instytucja obowiązana uzgodniła z Generalnym Inspektorem taki sposób przekazywania.

były w decyzjach Generalnego Inspektora Informacji Finansowej obowiązujących w kontrolowanym okresie.

W 2022 r. GIIF otrzymał 428 zawiadomień, o których mowa w art. 86 ustawy AML/CFT, w 2023 r. 559, a w I półroczu 2024 r. 239 zawiadomienia. W wyniku tych zawiadomień, po przeprowadzeniu analizy transakcji, w 2022 r. wystąpił o 674 blokady rachunków na łączną kwotę 134 231,9 tys. zł i 30 wstrzymań transakcji na kwotę 5 351,7 tys. zł, w 2023 r. o 1 227 blokad na kwotę 414 445,2 tys. zł i 73 wstrzymania transakcji na kwotę 14 459,2 tys. zł, a w I półroczu 2024 r. o 372 blokady na kwotę 54 618,9 tys. zł i 32 wstrzymania transakcji na kwotę 1 270,5 tys. zł.

Wykonana w toku kontroli NIK analiza losowo wybranych 10 spraw dotyczących blokady rachunków wykazała, że GIIF weryfikował niezwłocznie blokadę rachunku tj. przed upływem 24 godzin od momentu potwierdzenia przyjęcia zawiadomienia przez GIIF.

Art. 86 ust. 4 ustawy AML/CFT wskazuje, że do czasu otrzymania żądania wstrzymania transakcji/blokady rachunku, nie dłużej jednak niż przez 24 godziny, licząc od momentu potwierdzenia przyjęcia zawiadomienia instytucja obowiązana nie przeprowadza transakcji będącej przedmiotem zawiadomienia lub innych transakcji obciążających rachunek, na którym zgromadzono wartości majątkowe, które mogą mieć związek z praniem pieniędzy lub finansowaniem terroryzmu.

Generalny Inspektor w przypadku uznania, że transakcja, o której zawiadomiła go instytucja obowiązana, może mieć związek z praniem pieniędzy lub finansowaniem terroryzmu, przekazywał instytucji obowiązanej żądanie blokady rachunku na okres nie dłuższy niż 96 godzin (zgodnie z art. 86 ust. 5 ustawy AML/CFT) licząc od daty potwierdzenia otrzymania zawiadomienia lub od momentu otrzymania żądania, o którym mowa w art. 87 ust. 1 ustawy AML/CFT. GIIF zawiadamiał właściwego prokuratora o podejrzeniu popełnienia przestępstwa prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu niezwłocznie po przekazaniu żądania, zgodnie z art. 86 ust. 8, oraz art. 87 ust. 3 ustawy AML/CFT.

W wyniku badania 10 spraw dotyczących blokady rachunku stwierdzono, że GIIF informował za pomocą środków komunikacji elektronicznej Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (dalej także: ABW) o przekazaniu żądań, których mowa w art. 86 ust. 5 oraz art. 87 ust. 1 ustawy AML/CFT, jednakże informacje te nie były przekazywane niezwłocznie. Liczba dni roboczych od momentu przekazania żądania blokady rachunku do dnia powiadomienia Szefa ABW wyniosła od 13 do 76. W trzech sprawach o przekazaniu żądania poinformowano w przedziale od 13 do 16 dni, a w sześciu sprawach w przedziale od 21 do 26 dni a w jednej po 76 dniach. Powyższe było niezgodne z art. 88 ustawy AML/CFT, w myśl którego Generalny Inspektor informuje niezwłocznie, za pomocą środków komunikacji elektronicznej, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego o przekazaniu żądania, o którym mowa w art. 86 ust. 5 oraz art. 87 ust. 1 ustawy AML/CFT.

Dyrektor DIF wyjaśnił m.in., że: *Ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz. U. z 2023 r. poz. 1024, z późn. zm.) nie definiuje pojęcia „niezwłocznie”, również inne akty prawa nie zawierają legalnej definicji tego pojęcia. Wobec powyższego Departament Informacji Finansowej kieruje się interpretacją zgodną z orzecznictwem sądowym, zgodnie z którym termin „niezwłocznie” należy traktować jako termin realny w okolicznościach danego miejsca i czasu, przy uwzględnieniu celu społeczno - gospodarczego i panujących w danym zakresie zwyczajów oraz z uwzględnieniem staranności przyjętej w stosunkach danego rodzaju. Wymiana informacji w trybie art. 88 ww. ustawy pomiędzy GIIF i ABW realizowana jest za pośrednictwem systemu*

niejawnego, do którego dostęp posiadają wyłącznie wyznaczeni pracownicy (analitycy) Departamentu Informacji Finansowej. W związku z tym, aby nie dezorganizować pracy analityków, w porozumieniu z ABW został ustalony sposób przekazywania informacji (tj. zbiorcze wysyłanie informacji w cyklach kilkutygodniowych) oraz zakres danych. W dotychczasowej współpracy w omawianym obszarze nie było ze strony ABW żadnych negatywnych uwag odnośnie terminu przekazywania informacji ani ich zakresu. Jednocześnie pragnę podkreślić, że długi czas przekazywania informacji w bieżącym roku w sprawie nr IF/7600-597/24 wynikał z problemów technicznych związanych z funkcjonowaniem skrzynki pocztowej w ww. systemie. Problemy te zostały obecnie rozwiązane.

Zdaniem NIK powyższa sytuacja skutkowałą brakiem bieżącej informacji ABW o przypadkach powzięcia uzasadnionego podejrzenia, że określona transakcja lub określone wartości majątkowe mogą mieć związek z praniem pieniędzy lub finansowaniem terroryzmu.

(akta kontroli: tom VI, str. 1-231, tom VII, str. 1-326, tom VIII, str. 38-42, 65-67, 206-230)

Minister Finansów w piśmie z dnia 24 grudnia 2024 r. potwierdził wyjaśnienia składane przez Dyrektora i Zastępcę Dyrektora DIF w zakresie problematyki przedstawionej w obszarze 4 *Wykorzystanie informacji wpływających do GIIF*. Minister Finansów dodatkowo podniósł, że próba pobrana przez NIK do kontroli nie odzwierciedla rzeczywistego czasu trwania procesów, gdyż dobór próby działał w sposób powodujący wydłużenie średniego czasu procesów, w których uczestniczy dane zawiadomienie. Ponadto Minister zauważył, że próba nie zawiera zawiadomień, których „sposób załatwienia” to wykorzystanie w zawiadomieniu do prokuratury czy powiązanie z powiadomieniem do jednostki współpracującej.

(akta kontroli: tom XI, str. 368-401)

Próba badanych 20 zawiadomień została dobrana na podstawie przedstawionej kontrolerom NIK ewidencji zawiadomień. Z ewidencji tej jednoznacznie wynika, że 11777 zawiadomień, z ogółu zawiadomień (5260), czyli niemal co drugie „oczekiwało na przypisanie do sprawy” lub „oczekiwało na klasyfikację”. Dane te zaprezentowano we wcześniejszej części niniejszego wystąpienia. Z uwagi na skalę problemu obszarowi temu przypisano wysokie ryzyko i z tego obszaru dobrano zawiadomienia do badania. Badanie procedowania zawiadomień, których przedmiotem były wstrzymywanie transakcji i blokada rachunków przeprowadzono na podstawie innej próby zawiadomień, co także przedstawiono powyżej.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Brak, w ramach kontroli zarządczej, w okresie objętym kontrolą NIK, ustalonego miernika lub mierników umożliwiających monitorowanie czasu przeznaczonego zarówno na rejestrowanie wszystkich zawiadomień o podejrzanych transakcjach i podejrzanej działalności jak i czasu przeznaczonego na zakwalifikowanie tych zawiadomień do analizy aktywnej lub pasywnej.
2. Zbyt ogólne tytuły (nazwy) mierników odnoszących się do rejestrowania i wstępnej analizy zawiadomień utrudniające ustalenie faktycznego zakresu pomiaru i brak w DIF sformalizowanego dokumentu (np. pisma okólnego, instrukcji, wytycznych), w którym by precyzyjnie określono w jaki sposób (według jakiego algorytmu) i na podstawie jakich konkretnie źródeł informacji/danych (np. ewidencji, sprawozdań etc.) mierniki są obliczane.
3. Niewydanie trzech rozporządzeń, o których mowa w art. 79 ust. 3, art. 84 ust. 4 i art. 94 ustawy AML/CFT oraz nieudostępnienie przez Ministra Finansów

w formie dokumentu elektronicznego wzorów: zawiadomień, powiadomień, żądań, zwolnień i informacji, o których mowa w art. 79 ust. 2 art. 84 ust. 2, art. 93 ustawy AML/CFT.

4. Pomimo zidentyfikowania przez Ministra Finansów, już na etapie projektowania ustawy AML/CFT, konieczności zmian w systemie SI*GIIF obarczonego *długiem technologicznym*, dopiero w 2022 r. rozpoczęto prace nad nowym systemem SIGIIF 2.0, a jego zakończenie planowane jest na 2028 r. W ocenie NIK było to działanie nierzetelne.
5. Generalny Inspektor Informacji Finansowej wydał decyzję nr 1/2023 w sprawie instrukcji sposobu realizacji zadań przez Departament Informacji Finansowej Ministerstwa Finansów, w zakresie gromadzenia, przetwarzania i analizy informacji w trybie ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu dopiero 4 października 2023 r., tj. po ponad pięciu latach od dnia wejścia w życie tej ustawy, co było działaniem nierzetelnym.
6. Zbyt długi upływ czasu od dnia wpływu części zawiadomień o podejrzanych transakcjach i podejrzanej działalności do dnia zakwalifikowania zawiadomień do analizy aktywnej lub pasywnej.
7. Przyjęcie takiej formuły redakcji tekstów w arkuszach kwalifikacyjnych, stanowiących podstawę do zakwalifikowania zawiadomienia o podejrzanych transakcjach i podejrzanej działalności do analizy aktywnej lub pasywnej, która uniemożliwia jednoznaczną ocenę które z zamieszczonych w nim przesłanek/okoliczności/faktów, z szeregu analizowanych, zadecydowały o ostatecznym zakwalifikowaniu danego zawiadomienia do określonego rodzaju analizy.
8. Brak systematycznego zatwierdzania formularzy kwalifikacyjnych przez Zastępcę Dyrektora DIF nadzorującego pion analityczny.
9. We wszystkich 10 badanych przez NIK sprawach Generalny Inspektor informował za pomocą środków komunikacji elektronicznej Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (dalej także: ABW) o przekazaniu żądań, o których mowa w art. 86 ust. 5 oraz art. 87 ust. 1 ustawy AML/CFT, jednakże informacje te nie były przekazywane niezwłocznie, co było niezgodne z art. 88 ustawy AML/CFT oraz było działaniem nierzetelnym.

OCENA CZĄSTKOWA

Minister Finansów, pomimo upływu ponad sześciu lat od dnia wejścia w życie ustawy AML/CFT, nie wydał trzech rozporządzeń, o których mowa w art. 79 ust. 3, art. 84 ust. 4 i art. 94 ustawy AML/CFT oraz nie udostępnił w formie dokumentu elektronicznego wzorów: zawiadomień, powiadomień, żądań, zwolnień i informacji, o których mowa w art. 79 ust. 2 art. 84 ust. 2, art. 93 ustawy AML/CFT. GIIF, decyzję nr 1/2023 z 4 października 2023 r. w sprawie instrukcji sposobu realizacji zadań przez Departament Informacji Finansowej Ministerstwa Finansów, w zakresie gromadzenia, przetwarzania i analizy informacji w trybie ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu wydał dopiero w październiku 2023 r., czyli po upływie ponad pięciu lat od wejścia w życie ustawy AML/CFT, na podstawie przepisu której decyzja ta została wydana.

Pomimo zidentyfikowania przez MF, już na etapie projektowania ustawy AML/CFT, konieczności zmian w systemie SI*GIIF obarczonego *długiem technologicznym*, dopiero w 2022 r. rozpoczęto prace nad nowym systemem SIGIIF 2.0 wraz z implementacją goAML. W 2023 r. rozpoczęto prace związane z implementacją goAML, które nie zostały zakończone do 29 listopada 2024 r.

Liczba zawiadomień, które wpłynęły do GIIF, w okresie od 1 stycznia 2022 r. do 30 czerwca 2024 r. i „oczekują na przypisanie do sprawy” lub „oczekują na klasyfikację”, na dzień przedstawienia NIK ewidencji zawiadomień, tj. 17 lipca 2024 r., to 5260, czyli blisko 45% ogółu zawiadomień (11777), a zatem niemal co drugie. W wyniku losowego wyboru próby 20 zawiadomień, z tych najdłużej oczekujących, NIK ustaliła, że średnia liczba dni, które upłynęły od daty wpływu zawiadomienia do daty zakwalifikowania zawiadomienia do analizy pasywnej lub aktywnej wyniosła co najmniej 338 dni roboczych (490 dni kalendarzowe).

Nie zapewniono efektywnej analizy zawiadomień o podejrzanych transakcjach i podejrzanej działalności: nie sformułowano rozwiązania lub zespołu rozwiązań na rzecz skrócenia czasu potrzebnego na przeprowadzenie wstępnej analizy zawiadomień i nie określono szczegółowego zakresu czynności w ramach analizy wstępnej i operacyjnej. Poza tym, w ośmiu na dziewięć przeanalizowanych formularzy kwalifikacyjnych badanej próby 20 zawiadomień nie wynika jednoznacznie, które z szeregu ustalonych i prezentowanych okoliczności, po dokonaniu analizy wstępnej zawiadomień, determinowały ostatecznie dalszy tryb postępowania z zawiadomieniami. Powodem tego stanu rzeczy był brak krótkich, czytelnych podsumowań dokonanych analiz. W rezultacie bezstronny czytelnik, nie ma możliwości ustalenia w jakim stopniu treści prezentowane w obydwu częściach formularzy (punktowej i opisowej) przyczyniły się do zakwalifikowania zawiadomienia do określonego rodzaju analizy, a zatem które ostatecznie okoliczności uznano w sprawie za najważniejsze.

Nie było też właściwego nadzoru nad procedowaniem zawiadomień. Zastępca Dyrektora DIF nadzorujący pion analityczny zatwierdzał formularze kwalifikacyjne w sposób niesystematyczny, a zakresem miernika/mierników, w ramach kontroli zarządczej, nie objęto zawiadomień w stosunku do których analizę wstępną wykonano nawet po upływie kilkuset dni od dnia ich wpływu do DIF.

Na 100 rozliczanych wartości mierników w zakresie zawiadomień o podejrzanych transakcjach i podejrzanej działalności, w okresie od 1 stycznia 2022 r. do 30 czerwca 2024 r., większość mierników w badanych latach wykonywano na planowanym poziomie 100%. Nie wykonano pięciu mierników (5%), w przedziale od 0,5 do 6,7 punktów procentowych, w relacji do wartości referencyjnej 100%. Niewykonanie wystąpiło w pięciu kwartałach, tj. 50% kwartałów badanego okresu. Rozliczane mierniki nie obejmowały wszystkich zawiadomień procedowanych w DIF, tj. tych w przypadku których analizę wstępną wykonano nawet po upływie kilkuset dni od dnia ich wpływu do DIF.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie objęte szczegółowym badaniem, działania GIIF związane z blokadą rachunków, pomimo braku niezwłocznego powiadamiania Szefa ABW o przekazaniu żądania, o którym mowa w art. 86 ust. 5 oraz art. 87 ust. 1 ustawy AML/CFT.

OBSZAR

5. Postępowania administracyjne w zakresie nakładania kar administracyjnych

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą w Ministerstwie Finansów obowiązywała *Procedura prowadzenia postępowań administracyjnych* zatwierdzona przez GIIF w maju 2020 r. Zgodnie z *Procedurą* sprawa w I instancji powinna zostać załatwiona nie później niż w terminie dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, a w II instancji w terminie miesiąca od otrzymania odwołania. Decyzję kończącą postępowanie w I instancji wydaje GIIF, decyzję w II instancji wydaje Minister Finansów.

(akta kontroli: tom XI, str. 1-13)

Zdaniem NIK zasadnym jest ujęcie w *Procedurze prowadzenia postępowań administracyjnych* terminu, w którym powinno zostać wszczęte postępowanie, licząc od dnia zakończenia kontroli AML/CFT.

W okresie od 1 stycznia 2022 r. do 30 czerwca 2024 r. prowadzono 60 postępowań administracyjnych w przedmiocie nałożenia kar, w tym 50 wszczęto w ww. okresie, a 10 przed 1 stycznia 2022 r. W badanym okresie zakończono 48 postępowań, z tego 39 wszczętych po 1 stycznia 2022 r. oraz 9 postępowań wszczętych przed 2022 r.

Spośród 60 postępowań 39 prowadzonych było w I instancji oraz 21 w II instancji. Sprawy w przedmiocie nałożenia kary administracyjnej zakończyły się w I instancji (strona nie skorzystała z prawa do wniesienia środka zaskarżenia) w 14 przypadkach. Najwcześniej postępowanie w I instancji wszczęte zostało po 17 dniach od zakończenia kontroli w obszarze AML/CFT. Cztery postępowania wszczęto po 800 dniach od zakończenia kontroli w obszarze AML/CFT¹⁴³. Średnio wszczęcie postępowania w I instancji następowało po 360 dniach od zakończenia kontroli w zakresie AML/CFT.

(akta kontroli: tom X, str. 397-402, tom XI, str. 308 plik 449)

Zastępca Dyrektora DIF wyjaśnił m.in., że po wyłączeniu przypadków skrajnie najdłuższych postępowań (tj. wszczętych po 800 dniach), średni czas oczekiwania na wszczęcie postępowania w I instancji wynosił około 300 dni. Było to spowodowane przede wszystkim brakami kadrowymi, bardzo dużym stopniem skomplikowania spraw i dużym obciążeniem pracowników, problemami związanymi ze zmianami w DIF (wydzielenie wydziału postępowań administracyjnych z wydziału kontroli), koniecznością stopniowego wdrażania nowych pracowników. W odniesieniu do najpóźniej wszczętych postępowań, Zastępca Dyrektora DIF wskazał, że wynikało to ze zmian organizacyjnych w Departamencie. Jedna sprawa¹⁴⁴ o sygn. IF13.723.7.2022 miała niski priorytet w odróżnieniu od spraw, na przykład dotyczących banków. W dwóch przypadkach¹⁴⁵ spraw o sygn. IF13.721.1.2024 i IF13.721.2.2024 wystąpiły błędy organizacyjne wynikające z wydzielenia wydziału postępowań administracyjnych z wydziału kontroli. Sprawy te zostały przekazane do wydziału postępowań administracyjnych dopiero 16 marca 2023 r. Od otrzymania wyników przez wydział postępowań do wszczęcia postępowania upłynął odpowiednio okres 440 i 375 dni. W przypadku postępowania wszczętego po 819 dniach o sygn. IF13.723.1.2024, sprawa dotycząca go została błędnie zarejestrowana w wydziale postępowań administracyjnych, co zostało odnotowane w listopadzie 2023 r.

(akta kontroli: tom X str. 358, 384-387)

W ocenie NIK wszczynanie postępowań administracyjnych powinno następować bez zbędnej zwłoki, a sposób organizacji pracy w Departamencie Informacji Finansowej powinien zapewniać skuteczną realizację zadań GIIF.

Postępowania prowadzone w I instancji zakończone wydaniem decyzji prowadzone były średnio przez 211 dni. Na 33 zakończone postępowania cztery z nich prowadzone były powyżej jednego roku, tj. przez 481 dni (sygn. IF13.723.6.2022), 507 dni (sygn. IF13.721.6.2022), 510 dni (sygn. IF13.721.3.2022) oraz 568 dni (sygn. IF13.721.1.2022).

15 postępowań zakończonych w II instancji prowadzonych było średnio przez 179 dni, przy czym trzy najdłużej prowadzone postępowania zakończone zostały po 409

¹⁴³ To jest po 891, 876, 864 i 819 dniach od zakończenia kontroli w obszarze AML/CFT.

¹⁴⁴ Wszczęta po 876 dniach.

¹⁴⁵ Wszczętych po 891 i po 864 dniach.

dniach (sygn. IF13.722.1.2023), 295 dniach (sygn. IF13.722.1.2022) oraz 249 dniach (sygn. IF13.724.1.2023).

(akta kontroli: tom X str. 400, tom XI str. 308 plik 449)

Wyjaśniając przyczyny wydłużonego czasu prowadzenia postępowań w I i w II instancji Zastępca Dyrektora DIF podał m.in., że celem wprowadzenia terminów załatwienia sprawy do *Procedury* nie było ograniczenie czasu ich trwania do 1 i 2 miesięcy. Treść ta wynika z art. 35 § 3 k.p.a.¹⁴⁶, gdzie użyto zwrotu *powinny być załatwione*. Dyrektor wyjaśnił także m.in., że: *w przypadku spraw wszczynanych z urzędu, choćby najprostszych, dochowanie terminu 2 miesięcznego jest często niemożliwe (a raczej wyjątkiem byłoby dochowanie tego terminu). Każda sprawa wymaga wymiany kilku pism, a na końcu wyznaczenia stronie terminu na ostateczne wypowiedzenie się na temat zgromadzonego materiału. Aby usprawnić postępowanie wprowadzono nowy wzór pierwszego pisma w sprawie, które zawiera nie tylko zawiadomienie o wszczęciu, ale i od razu pytania do strony na temat przesłanek z art. 150 ust. 4 pkt 3-5 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu¹⁴⁷, a także postanowienie włączające materiał dowodowy do sprawy, czym unika się wysyłania 2 pism. Należy podkreślić, że postępowania sankcyjne nie są postępowaniami, w których strony dążą do szybkiego zakończenia postępowania. W sprawach dotyczących większych podmiotów strony reprezentują duże kancelarie, które składają liczne wnioski przedłużające postępowanie.*

Podając powody najdłużej prowadzonych spraw Zastępca Dyrektora DIF wskazał m.in. na długotrwałą chorobę strony postępowania, złożoność przedmiotu postępowania, oczekiwanie na zakończenie postępowań w innych sprawach strony, duży zakres nieprawidłowości, konieczność przesłuchania świadków.

(akta kontroli: tom XI str. 254-260)

Mając na uwadze czas trwania postępowań prowadzonych w I i w II instancji, tym bardziej szczególnie istotnym jest, zdaniem NIK wszczynanie postępowań bez zbędnej zwłoki, która wpływa na łączny czas, po którym nie można nałożyć na podmiot kary pieniężnej, z uwagi na termin przedawnienia.

NIK nie kwestionuje, iż termin wskazany w art. 35 § 3 k.p.a. jest terminem instrukcyjnym. Niemniej postępowania administracyjne nie powinny być prowadzone przewlekłe, tj. nie powinny być prowadzone dłużej niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy.

Spośród 60 prowadzonych postępowań w trzech przypadkach nastąpiło częściowe przedawnienie karalności naruszeń zidentyfikowanych podczas kontroli. Dotyczyło to postępowań o sygn. IF13.721.2.2024, IF13.723.1.2024, IF13.721.2.2023 wszczętych odpowiednio po 864, 819 i 660 dniach od dnia zakończenia kontroli AML/CFT w podmiotach.

Postępowanie IF13.723.1.2024 wszczęte zostało pismem z 12 stycznia 2024 r. po kontroli zakończonej 15 października 2021 r. i przeprowadzonej przez Naczelnika Małopolskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Krakowie w okresie od 29 stycznia 2021 r. do 29 września 2021 r. Kontrolą objęto okres od 13 lipca 2018 r. do 31 grudnia 2019 r. tj. 17,5 miesiąca, jednak z uwagi na upływ czasu, w chwili wszczęcia postępowania administracyjnego przez GIIF zastosowane sankcje dotyczyły

¹⁴⁶ Art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572) stanowi, iż załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym - w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania.

¹⁴⁷ Art. 150 ust. 4 ustawy AML/CFT stanowi, iż ustalając rodzaj kary administracyjnej oraz wysokość kary uwzględnia się m.in. możliwości finansowe instytucji obowiązananej (pkt 3); skalę korzyści osiągniętych lub strat unikniętych przez instytucję obowiązaną, jeżeli można te korzyści lub straty ustalić (pkt 4); straty poniesione przez osoby trzecie w związku z naruszeniem, jeżeli można je ustalić (pkt 5).

naruszeń mających miejsce w okresie od 19 marca 2019 r. do 31 grudnia 2019 r., tj. 8,5 miesiąca. Decyzją z 20 marca 2024 r. GIIF nałożył na podmiot karę w wysokości 40 tys. zł. Od decyzji GIIF podmiot odwołał się do Ministra Finansów. W dniu 30 października 2024 r. Minister Finansów uchylił decyzję GIIF i nałożył na podmiot karę w wysokości 4 tys. zł. Zmniejszenie wysokości kary z 40 tys. zł do 4 tys. zł wynikało ze skrócenia do dwóch miesięcy okresu, w którym naruszono obowiązek wynikający z art. 52 ustawy AML/CFT z uwagi na okres przedawnienia. Ponadto ze względu na znikomą wagę naruszenia i krótki czas jego trwania – dwa miesiące, Minister Finansów odstąpił od nałożenia kary za naruszenie obowiązków wynikających z art. 27 ustawy oraz umorzył postępowanie w części dotyczącej niedopełnienia obowiązków z art. 33 i 72 ustawy ze względu na upływ okresu przedawnienia.

Postępowanie IF13.721.2.2024 wszczęte zostało pismem z 25 marca 2024 r. po kontroli zakończonej 12 listopada 2021 r. i przeprowadzonej przez GIIF w terminie od 12 lipca do 27 lipca 2021 r., która objęła okres od 13 lipca 2018 r. do 30 czerwca 2021 r. Decyzją GIIF z 30 października 2024 r. na podmiot nałożono karę w wysokości 90 tys. zł. W odniesieniu do 6 transakcji dokonanych w okresie od 30 lipca 2018 r. do 27 września 2019 r. stwierdzono podczas kontroli naruszenie obowiązku stosowania środków bezpieczeństwa finansowego, jednak z uwagi na upływ pięciu lat od dnia naruszenia prawa albo wystąpienia skutków naruszenia, zgodnie z art. 189g § 1 k.p.a.¹⁴⁸ GIIF nie był uprawniony do nałożenia kary pieniężnej. Do dnia 29 listopada 2024 r. strona nie odwołała się od tej decyzji.

Postępowanie IF13.721.2.2023 wszczęte zostało pismem z 28 czerwca 2023 r. po kontroli zakończonej 6 września 2021 r. i przeprowadzonej przez GIIF w terminie od 26 kwietnia do 29 kwietnia 2021 r. która objęła okres od 13 lipca 2018 r. do 31 marca 2021 r. Decyzją GIIF z 16 stycznia 2024 r. na podmiot nałożono karę w wysokości 80 tys. zł. W odniesieniu do jednej transakcji z dnia 27 września 2018 r. GIIF nie nałożył kary pieniężnej za niedopełnienie obowiązku stosowania środków bezpieczeństwa finansowego z uwagi na upływ pięciu lat od dnia naruszenia i przedawnienie jego karalności. Od decyzji GIIF nakładającej karę pieniężną podmiot odwołał się do Ministra Finansów.

(akta kontroli: tom X str. 387, tom XI str. 14-156, 254, 261)

Wszczęcie trzech postępowań IF13.721.2.2024, IF13.723.1.2024, IF13.721.2.2023 przez GIIF po zbyt długim upływie czasu od zakończenia kontroli w zakresie AML/CFT skutkowało nienalożeniem na podmioty kar pieniężnych za część naruszeń stwierdzonych podczas tych kontroli. Wszczynianie ze zbędną zwłoką postępowań administracyjnych NIK ocenia jako działanie nierzetelne.

Zastępca Dyrektora DIF wyjaśnił m. in. , że przedawnienie karalności naruszeń monitorowane jest poprzez prowadzenie roboczego spisu spraw do wszczęcia i spraw prowadzonych.

(akta kontroli: tom X str. 386-387)

NIK zwraca uwagę, że wprowadzony system monitoringu okazał się nie w pełni skuteczny, ponieważ nie wyeliminował przypadków zbyt późnego wszczynania spraw, czego konsekwencją były przedawnienia karalności części naruszeń.

W celu skrócenia czasu trwania postępowań Zastępca Dyrektora DIF poinformował m.in., że w Wydziale Postępowań Administracyjnych wprowadzono wytyczne skracające objętość decyzji oraz wzory około 20 pism, zatrudniono dwóch nowych

¹⁴⁸ Art. 189g § 1 k.p.a. stanowi, iż administracyjna kara pieniężna nie może zostać nałożona, jeżeli upłynęło pięć lat od dnia naruszenia prawa albo wystąpienia skutków naruszenia prawa.

pracowników, w przygotowaniu jest nowa procedura postępowań administracyjnych, stworzono listę tez z wyroków sądowych z zakresu AML.

(akta kontroli: tom XI, str. 263-268)

Spośród 60 prowadzonych postępowań administracyjnych 24 postępowania były wynikiem ustaleń kontroli GIIF, a 36 dotyczyło kontroli przeprowadzonych przez inne podmioty.

Najczęściej prowadzone postępowania w I instancji dotyczyły naruszeń obowiązków określonych w ustawie AML/CFT w odniesieniu do:

- a) art. 27 – tj. stwierdzano nieprawidłowości polegające na niesporządzaniu lub braku aktualizacji oceny ryzyka działalności instytucji obowiązanej;
- b) art. 34 – naruszenia obowiązku stosowania poszczególnych środków bezpieczeństwa finansowego oraz jego dokumentowania;
- c) art. 50 – stwierdzano nieprawidłowości związane z wprowadzaniem wewnętrznej procedury w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu;
- d) art. 52 – tj. zapewnieniu udziału w szkoleniach dotyczących realizacji obowiązków związanych z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu;
- e) art. 72 – tj. przekazaniu z naruszeniem terminu lub bez wymaganych elementów informacji o transakcjach ponadprogowych Generalnemu Inspektorowi.

(akta kontroli: tom X str. 397-398)

Spośród 33 postępowań zakończonych na dzień 30 czerwca 2024 r. w I instancji cztery sprawy¹⁴⁹ nie zakończyły się nałożeniem kar pieniężnych na instytucje obowiązane. W tych decyzjach GIIF umorzono postępowania lub/i odstąpiono od nałożenia kary pieniężnej. W jednym przypadku GIIF zastosował także sankcję, o której mowa w art. 150 ust. 1 pkt 1 ustawy AML/CFT, tj. karę w postaci publikacji informacji o instytucji obowiązanej oraz zakresie naruszenia przepisów ustawy przez tę instytucję w Biuletynie Informacji Publicznej MF, Karę w tej formie zastosowano z uwagi na znikomą skalę naruszeń, brak przychodów spółki i zakończenie działalności operacyjnej podmiotu.

(akta kontroli: tom X str. 397, tom XI str. 157-195)

Trzy instytucje obowiązane nie zapłaciły w terminie nałożonej kary. Dwóm podmiotom wystawiono elektroniczne tytuły wykonawcze i skierowano do realizacji przez urzędy skarbowe, jeden podmiot w październiku 2024 r. wpłacił karę z niepełnymi odsetkami.

(akta kontroli: tom X str. 342-343, 383, 397-398)

Wyjaśniając przyczyny nienakładania kar pieniężnych przez GIIF na kadre menedżerską odpowiedzialną za nieprawidłowości Zastępca Dyrektora DIF podał, że jest to działanie obwarowane wieloma zastrzeżeniami. Wskazał, że *Przepis art. 154 ustawy można zastosować jedynie, gdy instytucja obowiązana została ukarana co najmniej ostateczną decyzją oraz instytucja posiadała formalnie wyznaczony podmiot, o którym mowa w art. 6, 7 lub 8 ustawy. Dodatkowym ograniczeniem jest fakt, że zgodnie z art. 189g § 1 k.p.a. – administracyjna kara pieniężna nie może zostać nałożona, jeżeli upłynęło pięć lat od dnia naruszenia prawa albo wystąpienia skutków naruszenia prawa. Datą naruszenia prawa jest w tym wypadku data naruszenia prawa przez instytucję obowiązaną. Nabycie więc waloru ostateczności przez decyzję wydaną wobec instytucji obowiązanej powinno nastąpić odpowiednio wcześniej, aby zakończyć postępowanie administracyjne wobec osoby fizycznej przed upływem ww. terminu. Ponadto Zastępca Dyrektora podał że z uwagi na zakaz karania dwa razy za to samo, nie można nałożyć tej kary na osobę, która*

¹⁴⁹ O sygn. IF6.721.1.2022, IF13.723.3.2022, IF13.723.6.2022, IF13.721.5.2023.

została już ukarana będąc instytucją obowiązaną (jako osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą). Biorąc pod uwagę wszystkie ww. okoliczności, a także fakt, że trwające postępowania są długotrwałe, a wydział postępowań ma ograniczone możliwości w zakresie prowadzonych prac, a także fakt, że nałożenie kary na podstawie tego przepisu nie jest obowiązkiem organu, lecz przepis ten daje jedynie taką możliwość – do tej pory nie podjęto decyzji o nałożeniu tego typu kary.

(akta kontroli: tom X, str. 263, 383-384)

NIK wskazuje, że celem kary jest m.in. dyscyplinowanie jej adresatów, a zwłoka we wszczynaniu postępowań przez GIIF oraz/lub ich długotrwałość, a niekiedy wręcz przewlekłe prowadzenie skutkuje przedawnieniem karalności części stwierdzanych w kontroli naruszeń oraz/lub ma wpływ na niekorzystanie przez GIIF z możliwości nakładania kary, o której mowa w art. 154 ustawy AML/CFT.

W przypadku 15 postępowań zakończonych w II instancji Minister Finansów w siedmiu sprawach uchylił zaskarżone decyzje i nałożył kary pieniężne w niższej kwocie. Przyczynami uchylenia zaskarżonych decyzji i nakładania niższych kar w postępowaniach prowadzonych w II instancji było stwierdzenie pogorszenia sytuacji finansowej strony postępowania w odniesieniu do specyfiki stwierdzonych naruszeń, relatywnie krótki okres naruszeń ustawy AML/CFT przez stronę lub stwierdzenie braku poszczególnych naruszeń.

(akta kontroli: tom X, str. 398)

W sprawach prowadzonych w I i w II instancji wystąpiły przypadki częściowego umorzenia postępowań w zakresie niektórych naruszeń, będących efektem ponownej analizy stanu faktycznego. Częściowe umorzenia dotyczyły 11 postępowań prowadzonych przez GIIF i trzech postępowań prowadzonych przez Ministra Finansów. Umorzenia postępowań dotyczyły głównie obowiązku wynikającego z art. 50 ustawy AML/CFT (wprowadzenie wewnętrznej procedury w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu) oraz obowiązku wynikającego z art. 34 ust. 1 (stosowanie środków bezpieczeństwa finansowego).

(akta kontroli: tom X, str. 258-262, 370-373, 397-398)

Do szczegółowego badania wybrana została próba trzech postępowań administracyjnych prowadzonych w okresie między 1 stycznia 2022 r., a 30 czerwca 2024 r. Wybrano dwa postępowania spośród postępowań prowadzonych w obu instancjach, które zakończyły się najpóźniej w stosunku do terminu zakończenia kontroli tj. postępowanie o sygn. IF13.723.7.2022¹⁵⁰, które zakończyło się łącznie po 1227 dniach oraz postępowanie o sygn. IF13.721.6.2022¹⁵¹ które zakończyło się po 949 dniach od dnia zakończenia kontroli. Ponadto zbadano przebieg postępowania o sygn. IF6.721.4.2021 będącego przedmiotem skargi skierowanej do NIK.

Postępowanie o sygn. IF13.723.7.2022 wszczęte zostało dopiero po 876 dniach od zakończenia kontroli prowadzonej w podmiocie przez naczelnika urzędu celno-skarbowego. Kwestia terminu wszczęcia postępowania była m.in. przedmiotem odwołania skierowanego przez podmiot do Ministra Finansów. Na podmiot w I instancji nałożono karę pieniężną w wysokości 8 tys. zł za niedopełnienie obowiązków wprowadzenia wewnętrznej procedury instytucji obowiązanej (art. 50 ustawy), wdrożenia wewnętrznej procedury anonimowego zgłaszania naruszeń przepisów AML/CFT (art. 53 ustawy), przekazania GIIF informacji, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1 ustawy. Postępowanie w I instancji prowadzone było przez 128 dni. Decyzją Ministra Finansów nałożona na podmiot kara z uwagi na niższą wagę naruszeń została uchylona i ustalona na kwotę 6 tys. zł. Postępowanie

¹⁵⁰ Sygn. IF13.724.7.2022 w II instancji.

¹⁵¹ Sygn. IF13.722.1.2024 w II instancji.

w II instancji prowadzone było przez 223 dni. Nałożona kara została zapłacona przez podmiot.

(akta kontroli: tom X, str. 401, tom XI, str. 229-239, str. 296 pliki 276-277, str. 297 pliki 280,283,284, str. 307 pliki 436-438)

W sprawie wszczęcia postępowania w I instancji po znacznym upływie czasu od zakończenia kontroli Zastępca Dyrektora DIF wyjaśnił m.in., że sprawa ta dotyczyła podmiotu z kategorii handel, a więc o niskim priorytecie, z tego powodu oczekiwała na wszczęcie dłużej od innych spraw, w szczególności bardziej priorytetowych, jak np. sprawy dotyczące banków.

(akta kontroli: tom X, str. 385-386)

Zdaniem NIK wszystkie postępowania powinny być wszczynane bez zbędnej zwłoki z uwagi na możliwe ryzyko przedawnienia naruszeń. Wszczęcie postępowania o sygn. IF13.723.7.2022 po upływie 876 dni od zakończenia kontroli w podmiocie NIK ocenia jako nierzetelne.

Postępowanie o sygn. IF13.721.6.2022 wszczęte zostało pismem z dnia 30 sierpnia 2022 r. po kontroli GIIF zakończonej 20 stycznia 2022 r. tj. po 222 dniach. Decyzją GIIF z dnia 19 stycznia 2024 r. na podmiot nałożono karę w wysokości 60 tys. zł za niedopełnienie obowiązku sporządzenia oceny ryzyka (art. 27 ustawy) oraz stosowania środków bezpieczeństwa finansowego (art. 33 ustawy). Postępowanie w I instancji prowadzone było przez 507 dni przy czym w trakcie postępowania nastąpiły dwie przerwy (pomiędzy 7 listopada 2022 r. a 27 lutego 2023 r. oraz 18 maja 2023 r. a 13 września 2023 r.), podczas których nie prowadzona była korespondencja w sprawie, wydawano jedynie postanowienia o przedłużeniu postępowania w trybie art. 36 Kodeksu postępowania administracyjnego, co wskazuje na przewlekłość prowadzonego postępowania. W toku postępowania m.in. trzykrotnie skierowano do naczelnika właściwego urzędu skarbowego zapytanie o dochody strony. Od decyzji GIIF strona wniosła odwołanie do Ministra Finansów. Minister Finansów w dniu 26 sierpnia 2024 r. podtrzymał w mocy zaskarżoną decyzję GIIF. Strona wpłaciła karę z niepełnymi odsetkami. Niedopłata wyniosła ok. 300 zł.

(akta kontroli: tom X str. 401, tom XI str. 240-252, 336-348, str. 296 pliki 278, 279, str. 297 pliki 281, 282, str. 308 pliki 439-440)

Dyrektor DIF wyjaśnił m.in., że pierwsza przerwa w postępowaniu wynikała ze zmian organizacyjnych w departamencie. Druga przerwa związana była z brakiem przedłożenia przez stronę postępowania sprawozdania finansowego za 2022 r. oraz brakiem jego publikacji w repozytorium Krajowego Rejestru Sądowego (dalej: KRS), mimo takiego obowiązku. Spółka poinformowała jedynie w maju 2023 r., że sprawozdanie nie zostało sporządzone, więc nie może zostać przesłane. GIIF monitorował KRS oraz w dniu 28 września 2023 r. wystąpił z wnioskiem o rozważenie wszczęcia wobec tego podmiotu postępowania przymuszającego zgodnie z właściwymi przepisami ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym¹⁵².

(akta kontroli: tom XI, str. 349-359)

Zdaniem NIK rolą kierownictwa DIF jest zapewnienie organizacji pracy umożliwiającej bieżące i terminowe wykonywanie zadań tej komórki organizacyjnej. Ponadto mając na uwadze przepis art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁵³, w którym zawarto termin zatwierdzenia rocznego sprawozdania finansowego, GIIF mógł ponownie wystąpić o przesłanie sprawozdania finansowego za 2022 r. wcześniej niż 13 września 2023 r. W ocenie NIK czas prowadzenia przez

¹⁵² Dz. U. z 2024 r. poz. 979, ze zm.

¹⁵³ Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.

GIIF postępowania o sygn. IF13.721.6.2022 był niezasadnie wydłużony na co wskazuje brak prowadzenia przez ponad siedem miesięcy korespondencji mającej na celu zgromadzenie materiału dowodowego w tej sprawie. W tym czasie nie była także prowadzona korespondencja wewnętrzna w sprawie, a co za tym idzie postępowanie było prowadzone przewlekłe.

W dniu 10 lutego 2021 r. GIIF wydał postanowienie o wszczęciu postępowania o sygn. IF6.721.4.2021 po kontroli przeprowadzonej w kancelarii notarialnej. Postanowienie o wszczęciu postępowania skierowane na adres kancelarii, nie zostało odebrane, jednak uznane zostało za doręczone zgodnie z art. 44 § 4 k.p.a. Ponieważ postanowienie nie zostało odebrane dalsza korespondencja była kierowana na adres zamieszkania uzyskany od Rady Izby Notarialnej, której strona była w przeszłości członkiem. Wysyłana korespondencja nie była podejmowana w terminie, jednak uznawana była za doręczoną. W lipcu GIIF wysłał do strony postanowienie w trybie art. 10 § 1 k.p.a. na adres kancelarii notarialnej zamiast na adres zamieszkania, które zostało odebrane. W sierpniu 2021 r. do GIIF wpłynął wniosek strony o umorzenie postępowania. We wniosku strona wskazała także adres. Dalsza korespondencja GIIF kierowana była jednak nadal na wskazany uprzednio przez Radę Izby Notarialnej adres zamieszkania i nie była podejmowana przez stronę. Decyzją z 7 marca 2022 r. GIIF nałożył na podmiot karę pieniężną w wysokości 1,5 tys. zł za niedopełnienie obowiązku: sporządzenia oceny ryzyka (art. 27 ustawy), dokumentowania stosowania środków bezpieczeństwa finansowego (art. 34 ust. 3 ustawy), wprowadzenia wewnętrznej procedury instytucji obowiązanej (art. 50 ustawy), wdrożenia wewnętrznej procedury anonimowego zgłaszania naruszeń przepisów AML/CFT (art. 53 ustawy), przekazywania informacji zgodnie z art. 72 ust. 4 ustawy. Decyzja została wysłana na ww. adres pozyskany z Rady Izby Notarialnej. W związku z brakiem zapłaty kary Departament Finansów i Księgowości MF wysłał do strony zapytanie o wyjaśnienie zapisów w księgach, skierowane na adres aktualnie prowadzonej działalności gospodarczej. W odpowiedzi z 14 grudnia 2023 r. strona poinformowała, że nie otrzymała decyzji GIIF. W wyniku analizy korespondencji ze stroną ustalono, że postępowanie prawidłowo wszczęto o czym strona została skutecznie poinformowana, jednak większość dalszych pism w tym decyzja administracyjna, nie zostały prawidłowo doręczone. W dniu 15 lipca 2024 r. do strony zostało skierowane kolejne pismo w ramach postępowania administracyjnego o czym strona została skutecznie poinformowana. W dniu 29 listopada 2024 r. GIIF wydał decyzję w której nałożył na podmiot karę w postaci publikacji informacji o instytucji obowiązanej w zakresie naruszenia przepisów ustawy AML/CFT w Biuletynie Informacji Publicznej.

(akta kontroli: tom XI, str. 196-228, 336-348, str. 306 pliki 415-435, str. 308 pliki 441-446)

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora DIF tak długi okres prowadzenia postępowania o sygn. IF6.721.4.2021 (nowa sygn. IF13.721.4.2021) wynika z nieprawidłowego doręczenia decyzji (nieaktualny adres zamieszkania strony uzyskany z Izby Notarialnej), która ostatecznie została uznana za niedoręczoną. Z tego powodu obecnie prowadzone są czynności mające na celu przeprowadzenie i zakończenie postępowania administracyjnego, a także umożliwienie stronie czynnego uczestnictwa w postępowaniu, zapoznanie się z decyzją oraz złożenie ewentualnego odwołania.

(akta kontroli: tom XI, str. 260-261)

NIK zwraca uwagę na konieczność weryfikowania podczas prowadzonych postępowań poprawności adresów w wysyłanej korespondencji. Brak tych działań podczas prowadzenia postępowania o sygn. IF6.721.4.2021 NIK ocenia jako działanie nierzetelne.

Minister Finansów w piśmie z dnia 24 grudnia 2024 r. potwierdził wyjaśnienia składane przez Dyrektora i Zastępcę Dyrektora DIF w zakresie problematyki przedstawionej w obszarze 5 *Postępowania administracyjne w zakresie nakładania kar administracyjnych*.

(akta kontroli tom XI, str. 368-401)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Wszczęcie przez GIIF postępowania administracyjnego o sygn. IF13.723.7.2022 w zakresie nałożenia kar nastąpiło po znacznym upływie czasu, to jest po 876 dniach od zakończenia kontroli w obszarze AML/CFT prowadzonej w podmiocie przez naczelnika urzędu celno-skarbowego.
2. Przewlekłe prowadzenie przez GIIF postępowania administracyjnego o sygn. IF13.721.6.2022.
3. Wszczęcie przez GIIF trzech postępowań (IF13.721.2.2024, IF13.723.1.2024, IF13.721.2.2023) po zbyt długim upływie czasu, co miało wpływ na nienalożenie na podmioty kary pieniężnej za wszystkie naruszenia stwierdzone podczas kontroli (tj. miało wpływ na przedawnienie karalności części stwierdzonych w kontroli AML/CFT naruszeń).
4. Nieprawidłowe doręczanie pism w postępowaniu administracyjnym o sygn. IF6.721.4.2021, które skutkowało wydłużeniem czasu trwania tego postępowania i spowodowało powstanie ryzyka upływu terminu przedawnienia nałożenia administracyjnej kary pieniężnej.

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie od początku 2022 r. do 30 czerwca 2024 r. wszczynanie postępowań przez GIIF następowało po upływie znacznego czasu, to jest średnio po 360 dniach od zakończenia kontroli, przy czym spośród 39 prowadzonych w tym czasie postępowań w I instancji, cztery najpóźniej wszczęte były po 891, 876, 864 i 819 dniach od zakończenia kontroli. W przypadku trzech postępowań wszczętych po 864, 819 i 660 dniach od dnia zakończenia kontroli nastąpiło częściowe przedawnienie karalności zidentyfikowanych naruszeń. Efektem częściowych przedawnień było nienalożenie na podmioty kary pieniężnej za wszystkie stwierdzone naruszenia, przy czym w jednym przypadku z uwagi na przedawnienie Minister Finansów zdecydował o obniżeniu kary pieniężnej nałożonej przez GIIF z 40 tys. zł do 4 tys. zł, tj. wydał decyzję o uchyleniu zaskarżonej decyzji GIIF i nałożył karę pieniężną w kwocie 4 tys. zł. Pozostałe dwa postępowania do dnia zakończenia kontroli NIK nie zakończyły się wydaniem ostatecznych decyzji. Wszczynanie przez GIIF postępowań administracyjnych ze zbędną zwłoką NIK ocenia jako działanie nierzetelne.

Postępowania administracyjne GIIF prowadzone były długotrwale, średnio przez 211 dni.

Szczegółowe badanie przebiegu trzech postępowań w zakresie nałożenia kar administracyjnych w I instancji wskazuje na zbyt późne ich wszczynanie oraz długotrwale, a w jednym przypadku przewlekłe prowadzenie przez GIIF. Dwa postępowania zakończyły się odpowiednio po 1227 i 949 dniach, licząc od dnia zakończenia kontroli AML/CFT. Pierwsze wszczęte zostało po upływie 876 dni od zakończenia kontroli w zakresie AML/CFT w podmiocie. W drugiej sprawie czas prowadzenia przez GIIF postępowania w I instancji wynosił 507 dni. Badanie przebiegu trzeciego postępowania wykazało nieprawidłowości w doręczeniach części pism, w tym decyzji GIIF stronie postępowania, co znacznie wydłużyło czas trwania tego postępowania. Zdaniem NIK postępowania administracyjne nie powinny być

prowadzone przewlekłe. Długotrwałe prowadzenie postępowań powoduje wzrost ryzyka przedawnienia karalności naruszeń stwierdzonych podczas kontroli AML/CFT.

OBSZAR

6. Współpraca międzynarodowa

Opis stanu faktycznego

W Sprawozdaniach Generalnego Inspektora Informacji Finansowej z *realizacji ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu* w 2022 r. oraz 2023 r.¹⁵⁴ oraz w Planach współpracy Ministerstwa Finansów z zagranicą na lata: 2022, 2023 i 2024¹⁵⁵, wskazane zostały podstawowe elementy współpracy międzynarodowej JAF realizowanej na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 9 ustawy AML/CFT.

We wszystkich Planach współpracy MF z zagranicą wskazano, że priorytetem będzie *„Budowanie pozycji Polski, jako skutecznego lidera w walce z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu w regionie, zaangażowanego w prace gremiów międzynarodowych. Zapewnienie odpowiednich mechanizmów prawnych, umożliwiających wzmocnienie wymiany informacji i współpracy operacyjnej na poziomie międzynarodowym i krajowym przez polską jednostkę analityki finansowej”*.

W 2022 r. JAF współpracowała z organizacjami międzynarodowymi, tj.: Komisją Europejską; Radą UE; Europejskim Urzędem Nadzoru Bankowego (EBA); Grupą EGMONT; Grupą Specjalną ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (FATF); Komitetem MONEYVAL; Konferencją Państw Stron Konwencji Warszawskiej (COP); Grupą Euroazjatycką ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (EAG); Grupą roboczą ds. zwalczania mechanizmów finansowania tzw. państwa islamskiego (CIFG).

W ramach współpracy dwustronnej z zagranicznymi JAF, w 2022 r. do GIIF wpłynęło łącznie 399¹⁵⁶ wniosków dotyczących 1 560 podmiotów, z czego 68% pochodziło od JAF z państw członkowskich UE. W 2022 r. GIIF przekazał ogółem 400 wniosków z prośbą o udzielenie informacji do zagranicznych JAF, z czego 68% do państw UE. Na podstawie art. 112 ust. 3 ustawy o AML/CFT, GIIF przygotował dla JAF z UE 651 raportów o zawiadomieniach dotyczących innych państw UE. Zagraniczne JAF przekazały do GIIF 46 675 tzw. informacji zagranicznych dotyczących polskich podmiotów lub wartości majątkowych, które transferowane były na oraz z terytorium Polski.

W 2023 r. polska JAF współpracowała z: Komisją Europejską; Radą UE; Komitetem MONEYVAL; COP; Grupą EGMONT; FATF; EAG; CIFG.

W przypadku współpracy dwustronnej w 2023 r. do GIIF wpłynęły 403 wnioski od zagranicznych JAF, które dotyczyły 1 770 podmiotów (66% z państw UE). We wskazanym czasie GIIF skierował 314 wniosków z prośbą o udzielenie informacji na temat 762 podmiotów (70% do JAF z państw UE).

(akta kontroli: tom I, str. 436-494)

W odniesieniu do ww. współpracy dwustronnej naczelnik Wydziału Współpracy Międzynarodowej DIF wyjaśniła: *Podstawową formą współpracy jest wymiana informacji pomiędzy JAF. Wcześniej podstawą było dwustronne porozumienie GIIF z daną zagraniczną JAF. W zależności od zidentyfikowanej potrzeby nawiązania współpracy, korespondencyjnie występowaliśmy o podpisanie odpowiedniego memorandum. Przekazywaliśmy projekt porozumienia, on był oparty na porozumieniu funkcjonującym w ramach grupy EGMONT. Pisemnie toczyły się negocjacje i opiniowanie takiego porozumienia (...). W przypadku chęci nawiązania współpracy*

¹⁵⁴ Dalej: Sprawozdania GIIF.

¹⁵⁵ Dalej: Plany współpracy MF z zagranicą.

¹⁵⁶ W latach 2018-2021, takich wniosków wpłynęło odpowiednio: 405; 475; 516 i 506.

przez zagraniczną JAF wyglądało to analogicznie, ale inicjatywa pochodziła z drugiej strony. Mamy podpisanych w ten sposób 92 porozumienia, natomiast GIIF może wymieniać informacje z niemal 180 krajami, których jednostki należą do grupy Egmont. Na podstawie aktualnej ustawy, nie jest nam to już potrzebne. (...) Zdarza się jednak, że zagraniczne JAF występują do nas z taką prośbą, gdy nie mają podobnych zapisów ustawowych jak my.

(akta kontroli: tom I, str. 516)

Szczegółowej analizie poddanych zostało sześć wniosków o udzielenie informacji przekazanych przez DIF do JAF: Ukrainy; Vanuatu; Luksemburga; Cypru; Szeszeli; Wielkiej Brytanii¹⁵⁷. Wskazane wnioski zawierały podstawowe informacje dotyczące analizowanych przypadków zgodnie z treścią Rekomendacji 40 FATF, pkt 7 i 8. W odniesieniu do informacji przekazywanych przez zagraniczne JAF, Dyrektor DIF wyjaśnił: *GIIF przekazuje lub wykorzystuje informacje pozyskane od zagranicznej JAF wyłącznie w zakresie i w celach wskazanych przez nią. W innych przypadkach GIIF musi uzyskać każdorazowo zgodę na przekazanie informacji otrzymanych od zagranicznej JAF innym podmiotom lub na ich wykorzystanie do celów innych niż wykonywanie swoich zadań.*

(akta kontroli: tom I, str. 495-515)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania JAF w obszarze współpracy międzynarodowej.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następującą uwagę i wnioski:

Uwagi

Z uwagi na skalę i wagę stwierdzonych nieprawidłowości Minister Finansów powinien podjąć działania w zakresie wzmocnienia mechanizmów kontroli zarządczej dla zapewnienia efektywnej realizacji zadań w obszarze AML/CFT.

Wnioski

Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Podjęcie działań w celu zapewnienia, aby aktualizacja (opracowanie nowej) krajowej oceny ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu następowała nie rzadziej niż co dwa lata.
2. Podjęcie działań celem opracowania i przedkładania Radzie Ministrów projektu strategii AML/CFT bez zbędnej zwłoki po opracowaniu nowej krajowej oceny ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu.
3. Terminowe realizowanie działań Ministra Finansów i GIIF w celu ograniczenia ryzyka związanego z praniem pieniędzy oraz finansowaniem terroryzmu (tj. działań zawartych w strategii AML/CFT, za które odpowiada Minister Finansów/GIIF), a także rzetelne sprawozdawanie z realizacji tych działań.
4. Sporządzanie planów kontroli AML/CFT uwzględniających wymogi określone w ustawie o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu.

¹⁵⁷ Sprawy: IF1.7600.439.20.A32 z 07.02.2022 do Ukrainy; IF7.7410.96.21.C11.22.VU.1 z 07.06.2022 do Vanuatu; IF8.7600.2360.21.D35 z 04.04.2024 do Luksemburga; IF8.7600.1502.2023.D33 z 21.08.2023 do Cypru; IF14.7600.463.2024.1.F10 z 03.04.2024 do Szeszeli; IF14.7600.1799.23.F3 z 25.10.2023 do Wlk. Brytanii.

5. Monitorowanie przekazywania przez podmioty, o których mowa w art. 130 ust. 2 ustawy AML/CFT, rocznych planów kontroli, zawiadomień o zamiarze przeprowadzenia kontroli doraźnych i informacji o wynikach kontroli.
6. Podjęcie skutecznych działań w celu kompleksowego uregulowania kwestii związanych z identyfikacją oraz kontrolą fundacji i stowarzyszeń jako instytucji obowiązanych, a w szczególności podjęcie działań w celu:
 - a) zmiany przepisów ustawy AML/CFT, tak aby jasno z nich wynikało, iż status instytucji obowiązanej posiadają nie tylko stowarzyszenia, fundacje, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 21 i 22 ustawy AML/CFT, ale także stowarzyszenia, fundacje prowadzące działalność, o której mowa w pozostałych punktach art. 2 ust. 1 ustawy AML/CFT, a co za tym idzie kontroli odpowiednio starostów, wojewodów, ministrów w zakresie AML/CFT podlegają nie tylko stowarzyszenia/fundacje przyjmujące lub dokonujące płatności w gotówce o wartości równej lub przekraczającej równowartość 10 tys. euro, lecz także stowarzyszenia, fundacje, które z uwagi na charakter prowadzonej działalności spełniają w rozumieniu ustawy AML/CFT przesłanki do kwalifikowania ich jako instytucji obowiązanych;
 - b) nałożenia obowiązku sprawozdawczego na wszystkie fundacje i stowarzyszenia zarejestrowane w KRS w przedmiocie informowania o ich statusie jako instytucji obowiązanej;
 - c) dodania w ustawie o fundacjach i w ustawie Prawo o stowarzyszeniach regulacji uprawniającej właściwe organy nadzorujące (tj. odpowiednio wojewodę, ministra i starostę) do żądania od władz fundacji, stowarzyszenia informacji, wyjaśnień i dokumentów (np. dokumentów księgowych) w celu rozpoznania, które z nadzorowanych stowarzyszeń, fundacji są/były instytucjami obowiązanyymi oraz regulacji określającej sankcję za niezastosowanie się do ww. żądania, ewentualnie podjęcie odpowiednich działań celem zmiany ustawy AML/CFT w sposób, który uprawniałby GIIF i podmioty, o których mowa w art. 130 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy AML/CFT, do weryfikacji, w tym w ramach kontroli, o której mowa w rozdziale 12 ustawy AML/CFT, czy nadzorowane stowarzyszenie, fundacja posiada lub posiadało/a status instytucji obowiązanej.
7. Przekazanie do rozpatrzenia przez Radę Ministrów, po uprzednim przeprowadzeniu procesu konsultacji publicznych, projektu przepisów ustawowych zakładających uregulowanie działalności tzw. kantorów internetowych i ustanowienie nadzoru nad tymi podmiotami.
8. Podjęcie działań w celu zapewnienia, aby rządowy proces legislacyjny w obszarze właściwości Ministra Finansów był prowadzony w sposób umożliwiający terminowe odpowiednio wdrożenie lub zapewnienie stosowania przepisów dyrektyw, rozporządzeń unijnych.
9. Podjęcie prac legislacyjnych zmierzających do wprowadzenia do polskiego porządku prawnego instytucji tymczasowego zatrzymania środków pieniężnych w drodze decyzji administracyjnej celem zapewnienia stosowania art. 7 rozporządzenia 2018/1672.
10. Przekazanie przez GIIF wytycznych i wskazówek postępowania dla podmiotów wskazanych w art. 2 ust. 1 oraz art. 130 ust. 2 ustawy AML/CFT w związku ze zwiększonym ryzykiem prania pieniędzy i finansowania terroryzmu w wyniku masowego napływu imigrantów i uchodźców do Polski.

11. Niezwłoczne wydanie trzech rozporządzeń, o których mowa w art. 79 ust. 3, art. 84 ust. 4 i art. 94 ustawy AML/CFT, i udostępnienie przez Ministra Finansów w formie dokumentu elektronicznego wzorów: zawiadomień, powiadomień, żądań, zwolnień i informacji, o których mowa w art. 79 ust. 2 art. 84 ust. 2, art. 93 ustawy AML/CFT.
12. Wypracowanie rozwiązania na rzecz skrócenia czasu upływającego od dnia wpływu zawiadomień do dnia przeprowadzenia ich wstępnej analizy.
13. Wypracowanie i wdrożenie, w postaci regulacji wewnętrznej, przejrzystego modelu zakresu czynności, jakie powinien wykonać analityk w ramach analizy wstępnej i analizy operacyjnej, oraz nałożenie obowiązku redagowania tekstów podsumowujących w formularzach kwalifikacyjnych w taki sposób, aby jednoznacznie wskazywały okoliczności/fakty decydujące o zakwalifikowaniu zawiadomienia do analizy pasywnej lub aktywnej.
14. Zapewnienie właściwej organizacji pracy kierownictwa DIF w zakresie nadzoru nad pionem analitycznym umożliwiającej bieżące i terminowe wykonywanie zadań, w szczególności kwalifikację zgłoszeń do analizy.
15. Wdrożenie miernika lub mierników, które zapewnią monitorowanie zarówno czasu przeznaczonego na rejestrowanie zawiadomień o podejrzanych transakcjach i podejrzanej działalności, poszukiwanie powiązań z innymi zawiadomieniami lub sprawami, jak i upływu czasu wykorzystanego na zakwalifikowanie zawiadomień do analizy aktywnej lub pasywnej.
16. Nadawanie precyzyjnych nazw (tytułów) miernikom odnoszącym się do rejestrowania i wstępnej analizy zawiadomień o podejrzanych transakcjach i podejrzanej działalności i definiowanie ich w taki sposób, aby nie było wątpliwości, co jest przedmiotem pomiaru, oraz opracowanie dokumentu, w którym zostaną określone definicje mierników, wskazane źródła danych do wyliczeń i sposób (algorytm) obliczania mierników.
17. Niezwłoczne powiadamianie Szefa ABW o przekazaniu żądania, o którym mowa w art. 86 ust. 5 oraz art. 87 ust. 1 ustawy AML/CFT.
18. Zintensyfikowanie prac związanych z realizacją projektu System Informatyczny GIIF 2.0 wraz z implementacją oprogramowania/aplikacji goAML.
19. Zapewnienie przez Dyrektora DIF szkoleń dotyczących metodyki realizacji audytu, kontroli i *compliance* dla pracowników realizujących czynności kontrolne w instytucjach obowiązanych oraz o dobór kandydatów do pracy w Wydziale Kontroli (IF6) posiadających kompetencje w ww. obszarach.
20. Zapewnienie takiej organizacji pracy DIF, która spowoduje wszczynanie postępowań administracyjnych w przedmiocie nałożenia kary administracyjnej w związku z nieprawidłowościami stwierdzonymi w obszarze AML/CFT bez zbędnej zwłoki oraz która będzie zapobiegać przewlekłości tych postępowań.
21. Podjęcie działań celem zapewnienia prawidłowego doręczania korespondencji GIIF.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w formie dokumentu elektronicznego .

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się

do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 23 stycznia 2025 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Michał Jędrzejczyk
/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonała:
Dyrektor Departamentu
Budżetu i Finansów
Anna Wojcieszekiewicz
/podpisano elektronicznie/