



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DEPARTAMENT BUDŻETU I FINANSÓW

KBF.410.5.2.2024

Pan
Mariusz Frankowski
Wojewoda Mazowiecki
Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie
pl. Bankowy 3/5
00-950 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie (dalej także: MUW lub Urząd) pl. Bankowy 3/5, 00-950 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Frankowski, Wojewoda Mazowiecki, od 14 grudnia 2023 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: – Tobiasz Bocheński, Wojewoda Mazowiecki, od 18 kwietnia 2023 r. do 13 grudnia 2023 r., – Sylwester Dąbrowski, I Wicewojewoda Mazowiecki, od 1 do 17 kwietnia 2023 r. ¹ , – Konstanty Radziwiłł, Wojewoda Mazowiecki, od 25 listopada 2019 r. do 31 marca 2023 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Wykonywanie zadań w obszarze przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.
Okres objęty kontrolą	Od dnia 1 stycznia 2022 r. do dnia 31 października 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 ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli (dalej także: NIK) Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	Renata Izdebska-Biniek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF 67/2024 z 3 lipca 2024 r. oraz nr KBF/86/2024 z 23 października 2024 r. Piotr Mienicki, doradca ekonomiczny, na podstawie legitymacji służbowej nr 21380.

(akta kontroli str. 1, 133)

¹ Na podstawie art. 7 ust. 4 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2023 r. poz. 190), w myśl którego jeżeli wojewoda nie pełni obowiązków służbowych, zakres zastępstwa I wicewojewody, rozciąga się na wszystkie kompetencje wojewody.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Wojewoda Mazowiecki (dalej także: Wojewoda) podejmował działania w ramach nadzoru nad stowarzyszeniami jednostek samorządu terytorialnego (jst) celem zapewnienia stosowania ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu⁴ (dalej także: ustawa AML/CFT), jednakże nie były one wystarczające.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Wojewoda prowadził bazę (rejestr w formie arkusza kalkulacyjnego) nadzorowanych stowarzyszeń jst mających siedzibę na terenie województwa mazowieckiego⁵, przy czym rejestr ten nie obejmował wszystkich stowarzyszeń jst wpisanych do Krajowego Rejestru Sądowego (dalej także: KRS), w stosunku do których jako organ nadzorujący wskazany był Wojewoda.

W Urzędzie nie zostały określone cele i zadania w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, nie ustalono też mierników oceny stopnia realizacji zadań.

W okresie objętym kontrolą NIK, Wojewoda występował, do nadzorowanych stowarzyszeń ujętych w prowadzonym w MUW rejestrze, o informacje o transakcjach gotówkowych o wartości równej lub powyżej 10 tys. euro. Żadne z tych stowarzyszeń nie poinformowało Wojewody o przyjęciu lub dokonaniu płatności w gotówce o ww. wartości, a zatem o transakcji warunkującej nabycie przez stowarzyszenie statusu instytucji obowiązanej w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 22 ustawy AML/CFT⁶. Przy czym dwa z tych stowarzyszeń nie udzieliły odpowiedzi na zapytanie Wojewody w przedmiocie ww. transakcji, a Wojewoda nie podjął dalszych czynności wyjaśniających.

Wojewoda nie podejmował natomiast działań w celu identyfikacji nadzorowanych stowarzyszeń jst jako instytucji obowiązanych ze względu na rodzaj prowadzonej przez te stowarzyszenia działalności, m. in. działalności, o której mowa w art. 2 ust. 1 pkt 24a ustawy AML/CFT.

Wojewoda nie zidentyfikował nadzorowanych stowarzyszeń jst jako instytucji obowiązanych w rozumieniu ustawy AML/CFT. Pracownicy MUW nie przeprowadzali kontroli wykonywania przez te instytucje obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

W Urzędzie opracowano wewnętrzne regulacje dotyczące trybu i zasad prowadzenia kontroli przez pracowników MUW m.in. w zakresie wypełniania przez nadzorowane instytucje obowiązków w sferze przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, jednak regulacje te nie były aktualizowane po wejściu w życie ustawy AML/CFT.

Pracownikom MUW, którym powierzono obowiązki w obszarze związanym z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu nie zapewniono szkoleń w tym zakresie.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 1124, ze zm.

⁵ W myśl art. 8 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. - Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2020 r. poz. 2261) nadzór nad działalnością stowarzyszeń należy do wojewody właściwego ze względu na siedzibę stowarzyszenia - w zakresie nadzoru nad działalnością stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego.

⁶ Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 22 ustawy AML/CFT instytucjami obowiązany są stowarzyszenia posiadające osobowość prawną, utworzone na podstawie ustawy Prawo o stowarzyszeniach, w zakresie, w jakim przyjmują lub dokonują płatności w gotówce o wartości równej lub przekraczającej równowartość 10 000 euro, bez względu na to, czy płatność jest przeprowadzana jako pojedyncza operacja, czy kilka operacji, które wydają się ze sobą powiązane.

Ponadto w MUW nie opracowano instrukcji postępowania na wypadek sytuacji podejrzenia popełnienia przestępstwa prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, co stanowiło naruszenie art. 83 ust. 1 ustawy AML/CFT.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Wykonywanie zadań w obszarze przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu

Opis stanu faktycznego

Na podstawie art. 130 ust. 2 pkt 2 ustawy AML/CFT oraz art. 25a ustawy Prawo o stowarzyszeniach Wojewoda sprawuje kontrolę w obszarze przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu w odniesieniu do stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego, których siedziba znajduje się na terenie województwa mazowieckiego i które są instytucjami obowiązanyymi w rozumieniu ustawy AML/CFT.

1. W okresie objętym kontrolą NIK w Urzędzie zadania Wojewody w zakresie nadzoru nad stowarzyszeniami, w tym także wykonywania uprawnień kontrolnych wynikających z przepisów ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu realizowane były przez Wydział Prawny⁷ (dalej także: Wydział). Zadania te zostały określone w *Regulaminie Organizacyjnym MUW*⁸.

(akta kontroli str. 44-49)

W ramach Wydziału sprawy związane z nadzorem nad stowarzyszeniami powierzone zostały jednemu pracownikowi. Z zapisów zawartych w *Zakresie czynności, obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności* tego pracownika wynika, że kontrola wykonywania przez stowarzyszenia jst obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu była jednym z wielu zadań wynikających z zakresu obowiązków tego pracownika.

(akta kontroli str. 41-421)

W okresie objętym kontrolą pracownik Wydziału nie odbywał szkoleń dotyczących tematyki przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Jak wyjaśniła Dyrektor Generalna MUW, nie było potrzeby organizowania szkoleń z zakresu tej tematyki z uwagi na niski poziom ryzyka. NIK zauważa, że bez względu na aktualną ocenę poziomu ryzyka, zadania w obszarze przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu powinny być powierzone przeszkolonemu w tym zakresie pracownikowi.

(akta kontroli str. 5)

2. W Wydziale Prawnym przechowywane są dokumenty dotyczące nadzorowanych przez Wojewodę stowarzyszeń jst oraz istnieje rejestr w formie arkusza kalkulacyjnego pn. *Baza stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego na terenie województwa mazowieckiego*, zawierający informacje o nazwie i siedzibie stowarzyszenia oraz numerze Krajowego Rejestru Sądowego, pod jakim dane stowarzyszenie zostało zarejestrowane. Z bazy prowadzonej w MUW wynika, że w okresie objętym kontrolą w województwie mazowieckim siedzibę miało 9, a następnie 8 stowarzyszeń jst nadzorowanych przez Wojewodę⁹.

(akta kontroli str. 99-100)

⁷ Przed 15 kwietnia 2024 r. Wydział Nadzoru Prawnego.

⁸ Zarządzenia Wojewody Mazowieckiego odpowiednio z dnia: 15 kwietnia 2024 r., 21 lipca 2023 r., 18 stycznia 2019 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie.

⁹ W lutym 2022 r. jedno stowarzyszenie jst z siedzibą na terenie województwa mazowieckiego zostało wykreślone z Krajowego Rejestru Sądowego.

W okresie objętym kontrolą Urząd nie zidentyfikował wszystkich stowarzyszeń jst z siedzibą na terenie województwa mazowieckiego, w stosunku do których nadzór należy do Wojewody. NIK ustaliła, że w Krajowym Rejestrze Sądowym są wpisane stowarzyszenia jst, dla których Wojewoda Mazowiecki jest organem nadzorującym, lecz o których brak było informacji w bazie MUW i w udzielonych odpowiedziach kontrolerom NIK. Dotyczyło to co najmniej następujących podmiotów wpisanych do rejestru stowarzyszeń KRS pod numerami :

- 0000735136,
- 0000036195,
- 0000045038,
- 0000114218.

Dyrektor Wydziału Prawnego wyjaśniła, że Wojewoda Mazowiecki nie występował do Krajowego Rejestru Sądowego celem weryfikacji danych dotyczących stowarzyszeń jst z terenu województwa mazowieckiego, gdyż *zgodnie z art. 16 ust. 4 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach to sąd po wpisaniu stowarzyszenia do Krajowego Rejestru Sądowego, zawiadamia właściwy organ nadzorujący, przesyłając mu jednocześnie odpis postanowienia o wpisie, statut stowarzyszenia, listę założycieli i podjęte uchwały. Analogiczna sytuacja jest w momencie wykreślenia stowarzyszenia co odzwierciedla art. 16 ust 5 ww. ustawy. Wojewoda Mazowiecki nie ma wiedzy jak sąd rejestrowy realizuje powyższy obowiązek.*

(akta kontroli str. 102-105)

Z ustaleń NIK wynika, że o wpisie do Krajowego Rejestru Sądowego co najmniej dwóch ww. stowarzyszeń jst (tj. stowarzyszeń wpisanych do KRS pod nr: 735136 i 36195) Wojewoda Mazowiecki, jako właściwy organ nadzorujący, został zawiadomiony przez sąd przed okresem objętym kontrolą NIK.

(akta kontroli str. 116-122)

NIK dodatkowo zwraca uwagę, że informacje o podmiotach wpisanych do Krajowego Rejestru Sądowego, w tym o stowarzyszeniach, dla których organem nadzorującym jest Wojewoda Mazowiecki, są powszechnie dostępne (na stronie <https://wyszukiwarka-krs.ms.gov.pl/>). Ponadto w myśl art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym¹⁰ każdy, w tym pracownik MUW ma prawo przeglądania akt rejestrowych podmiotów wpisanych do Krajowego Rejestru Sądowego, chyba że ustawa stanowi inaczej (art. 10 ust. 1 ustawy o KRS).

W ocenie NIK, MUW powinien podjąć działania w celu ustalenia pełnego katalogu nadzorowanych stowarzyszeń jst.

NIK ustaliła ponadto, iż Wojewoda jest wpisany w KRS jako organ nadzorujący niektórych stowarzyszeń niebędących stowarzyszeniami jst. W tym kontekście Dyrektor Generalny MUW stwierdził m.in., że *działania podejmowane w celu usunięcia niezgodności, nieprawidłowości lub sprzecznych informacji zawartych w rejestrze nieprowadzonym przez Wojewodę, nie są działaniami pozostającymi w katalogu uprawnień i kompetencji urzędu Wojewody.*

(akta kontroli str. 140-144)

Zdaniem NIK, to iż wniosek o wpis stowarzyszenia do KRS składa zarząd stowarzyszenia nie stoi na przeszkodzie, aby MUW podjął stosowne działania w celu ustalenia nieprawidłowych wpisów w KRS w zakresie wskazania Wojewody jako organu nadzorującego dane stowarzyszenie.

¹⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 979.

3. W Urzędzie obowiązuje dokument z marca 2018 r. *Tryb i zasady prowadzenia postępowania kontrolnego przez pracowników Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie*, który w zakresie kontroli wypełniania przez stowarzyszenia obowiązków w obszarze przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu jest nieaktualny, gdyż odwołuje się do art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu¹¹ oraz zawiera regulacje niespójne z przepisami ustawy AML/CFT (m.in. w zakresie terminu na złożenie zastrzeżeń).

(akta kontroli str. 65-80)

Dyrektor Wydziału Prawnego MUW wyjaśniła, że powyższa wewnętrzna procedura kontroli MUW została ostatni raz zaktualizowana w dniu 16 marca 2018 r. i zawiera odwołania do ustaw wówczas obowiązujących. Od dnia 16 marca 2018 r. nie dokonywano aktualizacji, dlatego § 1 ust. 1 pkt 8 zawiera odniesienie do nieaktualnej ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu wskazując ustawę z dnia 16 listopada 2000 r. zamiast ustawy z dnia 1 marca 2018 r. Brak aktualizacji procedury był w ocenie NIK działaniem nierzetelnym. Jak wyjaśniła Dyrektor Wydziału Prawnego, w najbliższym czasie planowana jest aktualizacja procedury.

W MUW nie zostały określone cele i zadania w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, jak również nie zostały określone mierniki do oceny stopnia realizacji zadań w tym zakresie. Jak wyjaśniła Dyrektor Generalna MUW, w *planach kontroli Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie od dnia 1 stycznia 2022 r.* nie zawarto kontroli wykonywania przez instytucje obowiązane, obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, z uwagi na brak sygnałów o nieprawidłowościach. Zlecenie wykonania takich kontroli nie wpłynęły również od jakichkolwiek organów czy instytucji państwowych jak również komórek organizacyjnych Urzędu. Ze względu na brak kontroli w powyższym zakresie, nie zostały określone cele/zadania Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie oraz mierniki służące do oceny stopnia ich realizacji.

(akta kontroli str. 4-7)

4. Zadania w zakresie identyfikowania, czy nadzorowane stowarzyszenia są instytucjami obowiązany w rozumieniu przepisów ustawy AML/CFT Urząd realizował poprzez kierowanie pism o przesłanie informacji o transakcjach gotówkowych o wartości równej lub powyżej 10 tys. euro do wszystkich stowarzyszeń jst ujętych w wykazie stowarzyszeń prowadzonym w Wydziale Prawnym. Dyrektor Generalna MUW wyjaśniła, że co roku zbierane są informacje od stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego w województwie mazowieckim, dotyczące transakcji dokonanych w formie gotówkowej, których wartość była równa lub przekraczała kwotę 10.000 euro. Do jednostek wysyłane są pisma z prośbą o przekazanie informacji w powyższej kwestii. Z dotychczas przekazanych danych wynika, że ww. instytucje nie dokonywały tego typu transakcji i jest to związane z faktem, że większość stowarzyszeń nie prowadzi działalności gospodarczej. Należy nadmienić, że Wojewoda jako organ prowadzi kontrolę nad stowarzyszeniami zgodnie z art. 25a ustawy Prawo o stowarzyszeniach, który mówi o sprawowaniu kontroli nad działalnością stowarzyszenia będącego instytucją obowiązany w rozumieniu przepisów o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu w zakresie zgodności jego działania z przepisami tej ustawy, a w tym przypadku mechanizmem kontrolnym jest ww. pismo skierowane do instytucji

¹¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1049, ze zm., dalej: ustawa AML/CFT z 2000 r. Ustawa AML/CFT z 2000 r. utraciła moc z dniem 13 lipca 2018 r., tj. z dniem wejścia w życie ustawy AML/CFT.

obowiązanych. W związku z powyższym, przyjmuje się po analizie, że poziom ryzyka w tym zakresie został określony jako niski i nie występowały przesłanki do wdrożenia innych narzędzi (...). Obowiązujące przepisy ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu i ustawa o stowarzyszeniach, nie dają Wojewodzie uprawnień do przeprowadzania w nadzorowanych stowarzyszeniach kontroli w ścisłym znaczeniu tego słowa, w tym prawa do przeglądania i pobierania dokumentów finansowych i księgowych. (...) Wojewoda wykorzystał przysługujące mu w granicach prawa narzędzia i ustalił, czy kontrolowane stowarzyszenia były instytucjami obowiązanyymi w rozumieniu ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

(akta kontroli str. 10-14)

Odpowiedzi na zapytania MUW w przedmiocie transakcji gotówkowych o wartości równej lub przekraczającej równowartość 10 tys. euro nie udzieliły w 2022 r. trzy stowarzyszenia jst, a w 2023 i 2024 r. - dwa stowarzyszenia jst (przy czym jedno z nich nie udzieliło odpowiedzi zarówno na pismo MUW z lutego 2023 r. jak i kolejne z lutego 2024r.). Wojewoda nie podejmował dalszych czynności w tym zakresie, w tym w trybie art. 25 ust. 2 pkt 2 ustawy Prawo o stowarzyszeniach nie występował do władz stowarzyszenia z żądaniem udzielenia niezbędnych wyjaśnień w przedmiocie statusu tych stowarzyszeń jako instytucji obowiązanych, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym. Wojewoda nie występował także do sądu o nałożenie grzywny w trybie art. 26 ustawy Prawo o stowarzyszeniach. Dyrektor Wydziału Prawnego wyjaśniła, że sąd na wniosek organu nadzorującego może nałożyć grzywnę, jednakże wyłącznie w przypadku niezastosowania się stowarzyszenia do żądań określonych w art. 25 ust. 2 ustawy. Wskazany przepis nie odsyła natomiast w ogóle do art. 25a ustawy, który dotyczy kontroli stowarzyszeń w zakresie przepisów ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. W tym miejscu NIK wskazuje, iż art. 25 ustawy Prawo o stowarzyszeniach odnosi się do nadzoru nad działalnością stowarzyszeń m.in. w zakresie zgodności ich działania z przepisami prawa, a zatem także ustawy AML/CFT.

(akta kontroli str. 15-36)

Wojewoda Mazowiecki nie podejmował działań celem identyfikacji i kontroli nadzorowanych stowarzyszeń jako instytucji obowiązanych w rozumieniu ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu także ze względu na rodzaj (charakter) prowadzonej przez te stowarzyszenia działalności, m. in. działalności, o której mowa w art. 2 ust. 1 pkt 24a ustawy AML/CFT. W złożonych wyjaśnieniach Dyrektor Generalny przedstawił stanowisko, że kryterium zakwalifikowania stowarzyszenia jako instytucji obowiązanej jest wyłącznie wielkość dokonywanej transakcji gotówkowej, a nie rodzaj prowadzonej działalności gospodarczej. Dyrektor Generalny wskazał także, że wniosek, iż stowarzyszenie jest instytucją obowiązaną nie tylko ze względu na wielkość transakcji gotówkowej, lecz również ze względu na rodzaj i charakter prowadzonej działalności jest nieuprawniony.

NIK zwraca w tym miejscu uwagę, iż art. 2 ust. 1 ustawy AML/CFT zawiera katalog instytucji obowiązanych, w którym poza pkt 22 (stowarzyszenia) wskazano szereg innych podmiotów (z uwagi na rodzaj prowadzonej działalności), w tym również przedsiębiorców w rozumieniu ustawy Prawo przedsiębiorców¹². Instytucjami obowiązanyymi są m.in. przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy Prawo przedsiębiorców prowadzący działalność polegającą np. na obrocie lub pośrednictwie w obrocie dziełami sztuki, przedmiotami kolekcjonerskimi oraz antykami, w tym gdy działalność taka jest prowadzona w galeriach sztuki lub domach aukcyjnych w zakresie transakcji

¹² Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2024 r. poz. 236, ze zm.).

o wartości równej lub przekraczającej równowartość 10 tys. euro (a zatem nie musi być to transakcja w gotówce), bez względu na to, czy transakcja jest przeprowadzana jako pojedyncza operacja, czy kilka operacji, które wydają się ze sobą powiązane (patrz art. 2 ust. 1 pkt 24a ustawy AML/CFT), podmioty prowadzące działalność w zakresie gier losowych (art. 2 ust. 1 pkt 20 ustawy AML/CFT). Wskazać ponadto należy, iż stowarzyszenia mogą prowadzić działalność gospodarczą (patrz art. 34 ustawy Prawo o stowarzyszeniach) i niejednokrotnie są wpisane do rejestru przedsiębiorców KRS. Nierzadko zatem mogą także prowadzić działalność, w tym działalność gospodarczą, o której mowa w części punktów art. 2 ust. 1 ustawy AML/CFT. Słuszne jest zatem stanowisko Dyrektora Departamentu Informacji Finansowej w Ministerstwie Finansów¹³, iż *stowarzyszenie może prowadzić działalność wskazaną w art. 2 ust. 1 ustawy AML/CFT i w związku z tym uzyskać status instytucji obowiązanej – także w przypadku takiego stowarzyszenia podmiot, o którym mowa w art. 130 ust. 2 pkt 2 ustawy AML/CFT jest uprawniony do przeprowadzenia kontroli, o której mowa w rozdziale 12 ustawy AML/CFT, choć faktycznie przepisy prawa w tym zakresie mogą budzić wątpliwości.*

(akta kontroli str. 145-148)

Z treści ww. pism Wojewody, kierowanych do stowarzyszeń jst o udzielenie informacji dotyczących transakcji gotówkowych o wartości równej lub powyżej 10 tys. euro wynika, że kierowane one były również na potrzeby wypełnienia przez Wojewodę obowiązku sporządzenia planu kontroli w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Biorąc pod uwagę, iż w myśl art. 131 ust. 5 pkt 1 ustawy AML/CFT, podmioty, o których mowa w art. 130 ust. 2 (a zatem i wojewodowie) przekazują GIIF roczne plany kontroli wraz z uzasadnieniem, nie później jednak niż do dnia 31 grudnia roku poprzedzającego kontrolę (a aktualizacje planów, w terminie 14 dni od dnia ich sporządzenia), pisma motywowane planem kontroli powinny być kierowane odpowiednio wcześniej, tak aby móc terminowo wypełnić wymóg wynikający z art. 131 ust. 5 pkt 1 ustawy AML/CFT (co jednak nie wyklucza ponownego zapytania celem ewentualnej aktualizacji planu).

Dyrektor Wydziału Prawnego poinformowała, że w najbliższych dniach ponownie zostanie wysłane pismo do stowarzyszeń i będzie to coroczną praktyką (czyli 2 razy do roku Wojewoda Mazowiecki będzie występował z zapytaniem), tak aby móc terminowo wypełnić wymóg z art. 131 ust. 5 pkt 1 ustawy AML/CFT

(akta kontroli: str. 83-87)

Wojewoda, będąc jednostką współpracującą, o której mowa w art. 2 ust. 2 pkt 8 ustawy AML/CFT powinien opracować, w myśl art. 83 ust. 1 ustawy AML/CFT instrukcję postępowania na wypadek sytuacji podejrzenia popełnienia przestępstwa prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu. W MUW nie opracowano takiej instrukcji, co NIK ocenia jako działanie niezgodne z art. 83 ust.1 ustawy AML/CFT i nierzetelne. Jak wyjaśniła Dyrektor Wydziału Prawnego, w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie nie obowiązywała taka instrukcja. Przywołany art. 83 określa opracowanie instrukcji jako działanie reakcyjne, a nie zapobiegawcze, tj. opracowuje się instrukcję wówczas, gdy zachodzi sytuacja podejrzenia popełnienia przestępstwa prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu. Za taką interpretacją przemawia to, że wraz z tym działaniem (opracowaniem instrukcji) wiąże się kolejna część tego ustępu – czyli zadanie związane z niezwłocznym powiadomieniem Generalnego Inspektora o podejrzeniu popełnienia ww. przestępstwa. Dodatkowo o doraźności takich działań mówi ust. 2 ww. artykułu, który dokładnie wskazuje co powiadomienie powinno zawierać (...). Oba zadania (opracowanie instrukcji

¹³ Departament Informacji Finansowej to komórka organizacyjna Ministerstwa Finansów zapewniająca prawidłową realizację zadań Generalnego Inspektora Informacji Finansowej.

i powiadomienie) są ze sobą ściśle powiązane (bo instrukcja ma służyć temu powiadomieniu), a zatem zrealizowanie obu obowiązków możliwe jest w sytuacji konkretnego podejrzenia przestępstwa. Odnosząc się do powyższego, można uznać że instrukcja nie ma mieć charakteru ogólnego, zapobiegawczego, tylko reakcyjny, odnoszący się do konkretnego przypadku podejrzenia.

(akta kontroli str. 107-109, 147-149)

W ocenie NIK Wojewoda, w celu realizacji obowiązku niezwłocznego powiadomienia Generalnego Inspektora Informacji Finansowej o podejrzeniu popełnienia przestępstwa prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, powinien posiadać uprzednio opracowaną instrukcję postępowania na wypadek zaistnienia tej sytuacji.

6. W okresie objętym kontrolą NIK, Urząd nie przekazywał Generalnemu Inspektorowi Informacji Finansowej żadnych informacji, dotyczących instytucji obowiązanych, o których mowa w art. 14 ust. 4 ustawy AML/CFT. Jak wyjaśniła Dyrektor Generalna Urzędu wynikało to z braku zidentyfikowania podmiotów będących instytucjami obowiązanych.

(akta kontroli str.4-6, 12)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wewnętrzne regulacje dotyczące trybu i zasad prowadzenia kontroli przez pracowników MUW w zakresie wypełniania przez nadzorowane instytucje obowiązane obowiązków w sferze przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu nie zostały dostosowane do treści rozdziału 12 ustawy AML/CFT, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym.
2. Pracownik MUW posiadający w zakresie obowiązków zadania dotyczące kontroli wykonywania przez stowarzyszenia jst obowiązków z obszaru przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu nie odbył w okresie 1 stycznia 2022 r.– 30 września 2024 r. szkoleń związanych z tą tematyką.
3. MUW nie podejmował rzetelnych działań w celu ustalenia pełnego katalogu nadzorowanych stowarzyszeń jst, w wyniku czego prowadzona w Urzędzie baza stowarzyszeń jst na terenie województwa mazowieckiego była niekompletna, w tym w co najmniej dwóch przypadkach w bazie MUW nie zostały ujęte stowarzyszenia jst, o których wpisie do KRS sąd zawiadomił Wojewodę, tj. właściwy organ nadzorujący.
4. W stosunku do stowarzyszeń jst, które nie udzieliły informacji o transakcjach gotówkowych, których wartość była równa lub przekraczała równowartość 10 tys. euro, MUW nie podejmował dalszych działań, w tym nie występował do władz stowarzyszenia w trybie art. 25 ust. 2 pkt 2 ustawy Prawo o stowarzyszeniach z żądaniem udzielenia niezbędnych wyjaśnień w przedmiocie statusu tych stowarzyszeń jako instytucji obowiązanych, co w ocenie NIK było nierzetelne
5. MUW nie posiadał instrukcji postępowania na wypadek sytuacji podejrzenia popełnienia przestępstwa prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu. Stanowiło to naruszenie art. 83 ust. 1 ustawy AML/CFT zgodnie z treścią którego jednostki współpracujące, a zatem m.in. organy administracji rządowej oraz inne państwowe jednostki organizacyjne, są zobowiązane do opracowania takiej instrukcji

IV. Wnioski

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

- Wnioski
1. Dokonanie przeglądu i aktualizacji przepisów wewnętrznych MUW dotyczących zasad kontroli stowarzyszeń będących instytucjami obowiązanyymi w zakresie wynikającym z realizacji ustawy AML/CFT.
 2. Udział pracowników MUW w szkoleniach dotyczących tematyki przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.
 3. Podejmowanie rzetelnych działań w celu ustalenia pełnego wykazu nadzorowanych stowarzyszeń jst oraz ujęcie wszystkich nadzorowanych stowarzyszeń jst w wykazie prowadzonym przez Wydział Prawny MUW.
 4. Podejmowanie rzetelnych działań zmierzających do ustalenia, czy nadzorowane przez Wojewodę stowarzyszenia są instytucjami obowiązanyymi w rozumieniu ustawy AML/CFT.
 5. Opracowanie instrukcji, o której mowa w art. 83 ust. 1 ustawy AML/CFT.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

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 dyrektora Departamentu Budżetu i Finansów. 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
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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, 21 listopada 2024 r.

Kontroler
Piotr Mienicki
Doradca ekonomiczny
/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu i Finansów
p.o. Dyrektor
Anna Wojcieszekiewicz
/podpisano elektronicznie/