



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DEPARTAMENT BUDŻETU I FINANSÓW

KBF.410.5.6.2024

Pan
Tomasz Ślesicki
Naczelnik
Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego
w Warszawie
ul. Jagiellońska 55B
03-301 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Mazowiecki Urząd Celno-Skarbowy w Warszawie (dalej także: MUCS, Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Ślesicki, Naczelnik Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego, od 5 lipca 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Aneta Kowalczyk, Naczelnik MUCS od 22 lutego 2024 r. do 4 lipca 2024 r., Sebastian Sołtysiak, Naczelnik MUCS od 12 maja 2022 r. do 21 lutego 2024 r. Wojciech Pawlak, Naczelnik MUCS od 1 czerwca 2020 r. do 11 maja 2022 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Wykonywanie zadań w obszarze przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2022 r. do dnia zakończenia kontroli 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 ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontroler	Beata Ogrodowicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/60/2024 z 1 lipca 2024 r.

(akta kontroli str.1-8)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Naczelnik Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego realizował zadania w obszarze przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu³, jednakże nie wszystkie wymogi wynikające z ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu⁴ były wypełniane.

W badanym okresie Urząd przeprowadził cztery kontrole instytucji obowiązanych w rozumieniu ustawy AML/CFT, o których skontrolowanie wnioskował Generalny Inspektor Informacji Finansowej⁵. W trzech kontrolach⁶ w sposób rzetelny zweryfikowano wywiązywanie się podmiotów kontrolowanych z obowiązków wynikających z ustawy AML/CFT, w szczególności badano czy procedury wewnętrzne wprowadzone przez instytucje obowiążane spełniały wymogi, które tego rodzaju regulacjom stawia art. 50 ustawy AML/CFT. Zakres badań kontrolnych był zgodny z określonym w *Instrukcji w zakresie współpracy z Generalnym Inspektorem Informacji Finansowej w Mazowieckim Urzędzie Celno-Skarbowym*, obowiązującej w Urzędzie od dnia 27 kwietnia 2021 r. Pisemne informacje o wynikach kontroli zostały przekazane do GIIF z zachowaniem terminu określonego w art. 131 ust. 5 pkt 3 ustawy AML/CFT. W kontrolowanym okresie MUCS wszczął także kolejne cztery kontrole w trzech podmiotach wskazanych przez GIIF, a w ramach jednej kontroli przeprowadzonej w zakresie zgodności urządzania gier hazardowych z regulaminem i ustawą z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych⁷ zbadano także wybrane elementy z obszaru AML/CFT.

MUCS nie prowadził natomiast własnych analiz ryzyka i nie typował do kontroli w zakresie AML/CFT podmiotów będących, bądź mogących być instytucjami obowiązanych, pozostających we właściwości Urzędu. W konsekwencji Urząd nie opracowywał także rocznych planów kontroli takich podmiotów. W ocenie NIK takie podejście stanowiło naruszenie art. 131 ust. 1, 2 i 5 pkt 1 w zw. z art. 130 ust. 2 pkt 1 lit. e) ustawy AML/CFT oraz świadczyło o marginalizacji obszaru AML/CFT w działalności kontrolnej MUCS, co NIK oceniła jako stan nieprawidłowy.

Na potrzeby rocznego sprawozdania GIIF, przedstawianego Prezesowi Rady Ministrów, stosownie do przepisów art. 14 ust. 5 ustawy AML/CFT Naczelnik Urzędu, przysyłał do GIIF dane statystyczne dotyczące sposobu wykorzystania informacji otrzymanych od GIIF na podstawie art. 105 ust. 4 i art. 106 ust. 1 ustawy, w terminie miesiąca po zakończeniu roku, którego dane dotyczyły. Naczelnik MUCS nie przekazywał do GIIF informacji, o których mowa w art. 14 ust. 4 ustawy AML/CFT.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu faktycznego

1. Zadania w obszarze AML/CFT⁸ były jednymi z wielu zadań realizowanych przez pracowników MUCS. Pracownicy prowadzący kontrole w instytucjach obowiązanych posiadali długi staż pracy w administracji skarbowej (od 4 do ponad 30 lat) oraz

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dalej: AML/CFT

⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 1124, ze zm., dalej: ustawa AML/CFT, ustawa.

⁵ Dalej: GIIF

⁶ W jednej kontroli, z przyczyn niezależnych od MUCS, nie było możliwe sprawdzenie poprawności wypełniania przez podmiot kontrolowany obowiązków wynikających z ustawy AML/CFT (kontrola oznaczona w dalszej części wystąpienia jako Kontrola nr 3).

⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 227.

⁸ Obszar ten nie był wydzielony organizacyjnie ani kadrowo, a realizacja zadań z zakresu AML/CFT nie podlegała okresowym ocenom. *Kierunki działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na lata 2021-2024* stanowiące załącznik do zarządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 23 grudnia 2020 r. w sprawie określenia Kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na lata 2021-2024 (Dz. Urz. Min. Fin., Fun. i Pol. Reg. poz. 34, ze zm.) oraz określane na ich podstawie roczne kierunki działania Krajowej Administracji Skarbowej (dalej także: KAS), z uwzględnieniem celów do osiągnięcia i wskaźników ich pomiaru oraz działań służących realizacji tych celów, nie określały celów i działań wraz z miernikami oceny stopnia ich realizacji odnoszących się do tego obszaru.

większość z nich (sześćcioro z ośmiorga) uczestniczyła przynajmniej w jednym szkoleniu dotyczącym obszaru AML/CFT, organizowanym przez GIIF bądź Departament Informacji Finansowej Ministerstwa Finansów. NIK zwraca uwagę, że stanem oczekiwanym jest, aby wszyscy pracownicy kontrolujący instytucje obowiązywane byli cyklicznie szkoleni w ww. zakresie.

Kontrole były prowadzone w zespołach kontrolnych, których liderem był najczęściej koordynator do kontaktów i współpracy w sprawie kontroli celno-skarbowych przestrzegania przepisów AML/CFT lub osoba go zastępująca⁹.

(akta kontroli str. 9-11, 44, 96, 121, 375-376, 396, 456, 500-505)

2. W badanym okresie obowiązywały zatwierdzone przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej w styczniu 2020 r. *Zasady współpracy organów Krajowej Administracji Skarbowej z Generalnym Inspektorem Informacji Finansowej* (dalej: *Zasady współpracy*). W dokumencie tym określono, na podstawie przepisów ustawy AML/CFT, zasady ogólne współpracy organów KAS z GIIF, zasady kierowania przez organy KAS do GIIF powiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, przekazywania do GIIF informacji o wwożonych lub wywożonych środkach pieniężnych, krajowych środkach płatniczych i wartościach dewizowych, udostępniania posiadanych informacji przez GIIF oraz kontroli wykonywania przez instytucje obowiązywane obowiązków wynikających z ustawy AML/CFT.

W odniesieniu do kontroli instytucji obowiązyanych w *Zasadach współpracy* wskazano, że: *Co do zasady, kontrole instytucji obowiązyanych są przeprowadzane na podstawie rocznych planów kontroli (...). Przy opracowywaniu tych planów naczelnicy urzędów celno-skarbowych powinni brać pod uwagę ryzyko prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu określone w szczególności w krajowej ocenie ryzyka oraz w sprawozdaniu Komisji Europejskiej (...).* W załączniku do *Zasad współpracy* ustalony został także wzór informacji o wynikach kontroli instytucji obowiązyanych, z wyszczególnieniem obowiązków, których realizację urząd celno-skarbowy powinien skontrolować i stosowne ustalenia przedstawić w informacji.

(akta kontroli str. 179-212, 375)

W badanym okresie w Urzędzie obowiązywała zatwierdzona przez Naczelnika MUCS *Instrukcja w zakresie współpracy z Generalnym Inspektorem Informacji Finansowej w Mazowieckim Urzędzie Celno-Skarbowym* z 27 kwietnia 2021 r. (dalej: *Instrukcja*). W *Instrukcji* określono m.in. osoby odpowiedzialne za realizację współpracy z GIIF, zasady współpracy z GIIF, obowiązki pracowników Urzędu w zakresie gromadzenia informacji o podejrzeniu popełnienia przestępstwa prania pieniędzy/finansowania terroryzmu, zasady przekazywania powiadomień i informacji do GIIF o przypadkach, co do których zachodzi podejrzenie popełnienia takich przestępstw oraz zasady prowadzenia kontroli wykonywania przez instytucje obowiązywane obowiązków wynikających z ustawy AML/CFT.

Zgodnie z *Instrukcją* pracownicy MUCS, podczas wykonywania swoich obowiązków służbowych, byli obowiązani do analizowania spraw pod kątem tego, czy działania i transakcje związane z prowadzonymi sprawami lub okoliczności wynikające z innych posiadanych informacji nie mają znamion przestępstw prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. W *Instrukcji* wymieniono szereg okoliczności towarzyszących transakcjom, które mogą wskazywać na jej podejrzany charakter i ewentualny związek z praniem pieniędzy lub finansowaniem terroryzmu (typologia transakcji) i które powinny być brane pod uwagę przy dokonywaniu analizy.

W § 8 *Instrukcji* odnoszącym się do kontroli wykonywania przez instytucje obowiązywane obowiązków wynikających z ustawy AML/CFT określono, że kontrole instytucji

⁹ Naczelnik MUCS powołał koordynatora oraz zastępcę koordynatora realizując zalecenie Departamentu Nadzoru nad Kontrolami Ministerstwa Finansów, skierowane do dyrektorów izb administracji skarbowej w piśmie z 28 kwietnia 2022 r.

obowiązanych są przeprowadzane na podstawie rocznych planów kontroli, przekazywanych do GIIF do 31 grudnia roku poprzedzającego kontrolę, zawierających w szczególności wykaz podmiotów podlegających kontroli, zakres kontroli oraz uzasadnienie jej przeprowadzenia. Wskazano także, że przy opracowywaniu tych planów powinno zostać wzięte pod uwagę ryzyko prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu określone w szczególności w krajowej ocenie ryzyka oraz w sprawozdaniu Komisji Europejskiej. W przypadku, gdy kontrole instytucji obowiązanych nie zostały zaplanowane, Instrukcja określiła, że koordynator ds. współpracy z GIIF przekazuje do GIIF informację o braku rocznego planu kontroli. Instrukcja określiła także wzór informacji o wynikach kontroli, przesyłanej do GIIF po jej zakończeniu.

(akta kontroli str. 15-40, 219)

3. MUCS przesłał do GIIF (przy piśmie z 28 grudnia 2021 r.¹⁰) plan kontroli na 2022 r., uwzględniający jedynie dwa podmioty¹¹, o których skontrolowanie, w ramach kontroli doraźnej, wnioskował GIIF¹².

W odniesieniu do lat 2023 i 2024 MUCS poinformował GIIF o niesporządzeniu planów kontroli (pismami odpowiednio z 20 grudnia 2022 r.¹³ oraz z 14 grudnia 2023 r.¹⁴), w których wskazał, że przepisy ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej¹⁵ nie nakładają na naczelników urzędów celno-skarbowych obowiązku sporządzania planów kontroli, dlatego też MUCS nie opracował rocznego planu kontroli instytucji obowiązanych. Naczelnik MUCS poinformował, że mając na uwadze przepisy art. 54 ust. 1 pkt 5 ww. ustawy, przy realizacji kontroli celno-skarbowych uwzględnia, aby czynności kontrolne – niezależnie od zakresu – obejmowały w uzasadnionych przypadkach również wywiązywanie się podmiotów gospodarczych z zadań instytucji obowiązanych określonych w ustawie AML/CFT. Ponadto Naczelnik MUCS wskazał, że dążąc do racjonalnego realizowania kontroli i wykonywania efektywnych czynności kontrolnych przygotowuje czynności kontrolne w toku prowadzonych analiz, w tym operacyjnych i w przypadku spełnienia przez podmioty gospodarcze przesłanek kwalifikujących je do instytucji obowiązanych określonych w art. 2 ustawy AML/CFT oraz kwalifikowania ich do kontroli celno-skarbowej, zakres kontroli będzie uwzględniał prawidłowość wywiązywania się podmiotów obowiązanych z zadań określonych w ww. ustawie.

(akta kontroli str. 11-12, 172-178, 213, 216-217, 382-384)

W badanym okresie MUCS nie prowadził z własnej inicjatywy analizy ryzyka i nie typował do kontroli w zakresie AML/CFT podmiotów należących do katalogu instytucji obowiązanych wymienionych w art. 2 ust. 1 ustawy AML/CFT, pozostających we właściwości Urzędu. W konsekwencji Urząd nie opracował także rocznych planów kontroli w rozumieniu przepisów art. 131 ustawy AML/CFT, co NIK oceniła jako stan nieprawidłowy (szczegółowo opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

4. W okresie od 1 stycznia 2022 do 30 września 2024 r. MUCS wszczął i zakończył cztery kontrole instytucji obowiązanych. W tym okresie wszczęto także kolejne cztery kontrole wobec trzech podmiotów będących instytucjami obowiązаныmi. Kontrole według stanu na 30 września 2024 r. pozostawały w toku.

(akta kontroli str. 452-455)

Kontrole wszczęte i zakończone w badanym okresie dotyczyły czterech spółek, które oferowały usługę wymiany walut wirtualnych na środki płatnicze, współpracujących z tym samym podmiotem, co do którego zidentyfikowano wysokie ryzyko unikania

¹⁰ Znak sprawy: 448000-CAR-1.301.1.2021.1

¹¹ Dwie spółki prowadzące kantory wymiany walut.

¹² Pismo z 20 września 2021 r., znak sprawy: IF6.713.49.2021.

¹³ Znak sprawy: 448000-CAR-1.033.21.2022.1

¹⁴ Znak sprawy: 448000-CAR-5.033.19.2023.1

¹⁵ Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2023 r. poz. 615, ze zm.), dalej także: ustawa o KAS.

realizacji obowiązków z zakresu AML/CFT. W pismach skierowanych do Naczelnika MUCS¹⁶ GIIF wnioskował o skontrolowanie tych podmiotów w ramach kontroli doraźnych.

Kontrola nr 1 (znak sprawy 448000-CKK2-8.500.1.1.2022) podjęta na wniosek GIIF z 20 września 2021 r. W toku kontroli zweryfikowano wypełnianie obowiązków określonych w ustawie AML/CFT, w szczególności w zakresie wskazanym w załączniku do Instrukcji. Nieprawidłowości stwierdzono w odniesieniu do obowiązków określonych w ustawie AML/CFT w:

- a) art. 27 - sporządzenie oceny ryzyka instytucji obowiązanej oraz jej aktualizacji - stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niesporządzeniu oceny ryzyka działalności w okresie trzech miesięcy od wejścia w życie ustawy;
- b) art. 33 ust. 2 - rozpoznanie i ocena ryzyka stosunków gospodarczych i transakcji incydentalnej – stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, że we wskazanym okresie podmiot kontrolowany nie rozpoznawał ryzyka prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu związanego ze stosunkami gospodarczymi ze spółką pośredniczącą – stroną umowy o współpracy¹⁷;
- c) art. 33 ust. 1 oraz 34 ust. 1 i 2 - stosowanie środków bezpieczeństwa finansowego – stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, że we wskazanych okresach podmiot kontrolowany stosując środki bezpieczeństwa finansowego nie identyfikował beneficjenta rzeczywistego oraz nie podejmował czynności w celu weryfikacji jego tożsamości oraz nie oceniał poziomu rozpoznanego ryzyka AML/CFT, zgodnie z przyjętymi zasadami;
- d) art. 34 ust. 3 - obowiązek dokumentowania zastosowanych środków bezpieczeństwa finansowego oraz wyników bieżącej analizy przeprowadzanych transakcji - stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, że we wskazanym okresie podmiot kontrolowany nie dokumentował rozpoznanego ryzyka AML/CFT oraz jego oceny związanego ze stosunkami gospodarczymi z partnerem – stroną umowy współpracy;
- e) art. 50 - wprowadzenie wewnętrznej procedury w zakresie przestrzegania postanowień ustawy AML/CFT – stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, że procedury nie zawierały daty sporządzenia oraz akceptacji przez kadrę kierowniczą wyższego szczebla przed wprowadzeniem do stosowania oraz nie oznaczono w nich podmiotu, którego dotyczyły; w procedurach nie zawarto zapisów dotyczących transakcji walutami wirtualnymi;
- f) art. 52 - zapewnienie udziału osób wykonujących obowiązki związane z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu w programach szkoleniowych dotyczących realizacji tych obowiązków – stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, że niektóre osoby nie zostały objęte ww. programami szkoleniowymi;
- g) art. 53 - wewnętrzna procedura anonimowego zgłaszania potencjalnych naruszeń – stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, że w okresie niemal trzech lat od wejścia w życie ustawy AML/CFT nie określono osoby odpowiedzialnej za odbieranie anonimowych zgłoszeń naruszeń z zakresu przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

Informacja o wynikach kontroli została przesłana do GIIF z zachowaniem terminu określonego w ustawie AML/CFT.

(akta kontroli str. 41-95, 222-236, 433-436)

Kontrola nr 2 (znak sprawy 448000-CKK2-8.500.2.2.2022.15) podjęta na wniosek GIIF z 20 września 2021 r. o przeprowadzenie kontroli doraźnej. W toku kontroli zweryfikowano wypełnianie obowiązków określonych w ustawie AML/CFT w zakresie wskazanym w załączniku do Instrukcji. Nieprawidłowości stwierdzono w odniesieniu

¹⁶ Pisma z 20 września 2021 r. oraz 21 marca 2022 r.

¹⁷ Umowa zawarta 15 lutego 2021 r. na czas nieokreślony.

do obowiązku określonego w art. 72 ustawy AML/CFT, tj. obowiązku przekazywania do GIIF informacji o transakcjach gotówkowych. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na tym, że w 11 przypadkach (na 112) kontrolowana spółka nie dotrzymała ustawowego siedmiodniowego terminu na przekazanie do GIIF karty rejestracji/aktualizacji transakcji kupna lub sprzedaży wartości dewizowych o równowartości przekraczającej 15 000 euro.

Informacja o wynikach kontroli została przesłana do GIIF z zachowaniem terminu określonego w ustawie AML/CFT.

(akta kontroli str. 121-171, 237-244, 437-451)

Kontrola 3 (znak sprawy 448000-CKK2-21.500.10.2022) podjęta na wniosek GIIF z 21 marca 2022 r.¹⁸ o przeprowadzenie kontroli doraźnej podmiotu. W ocenie kontrolujących, fakty ustalone w toku podjętych czynności uzasadniały twierdzenie, że podmiot kontrolowany nie realizuje obowiązków z zakresu przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

Protokół kontroli został przesłany do GIIF w terminie wynikającym z ustawy AML/CFT.

(akta kontroli str. 96-120)

Kontrola nr 4 (znak sprawy 448000-CKK2-21.500.11.2022) wszczęta w związku z wnioskiem GIIF z 21 marca 2022 r. o przeprowadzenie kontroli doraźnej podmiotu. W toku kontroli zweryfikowano wypełnianie obowiązków określonych w ustawie AML/CFT, w szczególności w zakresie wskazanym w załączniku do Instrukcji. Nie stwierdzono nieprawidłowości.

Informacja o wynikach kontroli została przesłana do GIIF w terminie określonym w ustawie AML/CFT.

(akta kontroli str. 401-432, 456-486)

Kontrole pozostające w toku dotyczyły jednej spółki prowadzącej kantor wymiany walut oraz dwóch spółek prowadzących kasyno gry i zostały wszczęte w związku z wnioskami GIIF o przeprowadzenie kontroli doraźnych w tych podmiotach¹⁹.

(akta kontroli str. 245-340)

Oprócz wyżej wymienionych, w jednej kontroli celno-skarbowej przeprowadzonej przez MUCS w kasynie gry (znak sprawy 448000-CKR.5040.1.2024) w zakresie zgodności urządzania gier hazardowych z regulaminem i ustawą z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych²⁰, zbadano również wybrane elementy z zakresu AML/CFT. Kontrola została wszczęta w związku z informacją sygnałną osoby fizycznej. W zakresie przestrzegania obowiązków wynikających z ustawy AML/CFT skontrolowano obszary:

- art. 6, 7 i 8 – wyznaczenie osób odpowiedzialnych;
- art. 50 – wewnętrzna procedura (zasady stosowania środków bezpieczeństwa finansowego, bieżąca analiza przeprowadzanych transakcji, zasady przechowywania dokumentów i informacji, zasady wykonywania obowiązków obejmujących przekazywanie GIIF informacji o transakcjach oraz zawiadomieniach, zasady kontroli wewnętrznej, wstrzymywanie transakcji i stosowanie szczególnych środków ograniczających, zasady zgłaszania przez pracowników rzeczywistych lub potencjalnych naruszeń przepisów z zakresu przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu);
- art. 52 – programy szkoleniowe w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu;

¹⁸ Nr IF6.713.10.2022

¹⁹ Pismo z 11 września 2023 r. znak Nr IF14.7600.822.2023.F4; IF6.713.32.2023, z 21 grudnia 2023 r. znak IF1.7600.1034.22.A40, IF6.713.47.2023 i z 7 marca 2024 r. znak IF1.7600.1034.22.A40, IF6.713.47.2023.

²⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 227.

- art. 74, 86 i 90 – obowiązek przekazywania do GIIF informacji o okolicznościach, które mogą wskazywać na podejrzenie popełnienia przestępstwa prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu;
- art. 72 – obowiązek przekazywania informacji do GIIF o transakcjach gotówkowych;
- art. 28 i 76 – przekazywanie dokumentów i informacji do GIIF.

W powyższym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 13, 341, 455)

5. Naczelnik MUCS poinformował, że w związku z działaniami wojennymi Rosji w Ukrainie, niestabilną sytuacją w Ukrainie i migracją ludności ukraińskiej do Polski odnotowano/zidentyfikowano zwiększony przewóz środków pieniężnych przez granicę naszego kraju oraz tranzyty nadawcze ze złotem w sztabkach. Naczelnik MUCS nie wskazał konkretnych działań podjętych przez Urząd w związku z ww. okolicznościami, poza rutynowymi działaniami, prowadzonymi na bieżąco (raportowanie o wwożonych i wywożonych środkach pieniężnych oraz powiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa).

(akta kontroli str. 214, 218-219)

6. Na potrzeby rocznego sprawozdania GIIF, przedstawianego Prezesowi Rady Ministrów, na podstawie art. 14 ust. 5 ustawy AML/CFT oraz w związku z wytycznymi wskazanymi w Zasadach współpracy Naczelnik MUCS przysyłał dane statystyczne dotyczące sposobu wykorzystania informacji otrzymanych od GIIF na podstawie art. 105 ust. 4 i art. 106 ust. 1 ustawy AML/CFT - w terminie miesiąca od zakończenia roku, za który informacje były przekazywane.

(akta kontroli str. 489, 492-499)

Na podstawie przepisów art. 14 ust. 4 ustawy AML/CFT podmioty, o których mowa w art. 130 ust. 2 tej ustawy, w tym naczelnicy urzędów celno-skarbowych, są także obowiązani do przekazywania GIIF - w terminie miesiąca od zakończenia roku, za który przekazywane są informacje:

- informacji, o których mowa w art. 14 ust. 2 pkt 1 ustawy tj. informacji o poszczególnych kategoriach instytucji obowiązanych i znaczeniu gospodarczym sektorów rynku, do których należą oraz
- informacji, o których mowa w art. 14 ust. 2 pkt 16 ustawy, tj. informacji o działalności naczelników urzędów celno-skarbowych w zakresie zadań związanych z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, w szczególności z uwzględnieniem danych na temat zasobów ludzkich i finansowych zaangażowanych w realizację tych zadań.

W badanym okresie MUCS nie dopełnił tego obowiązku (szczegółowo opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 374-375, 385)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Brak własnych analiz i typowania podmiotów do kontroli w zakresie AML/CFT oraz niesporządzanie rocznych planów kontroli obejmujących takie podmioty.

W badanym okresie w obszarze AML/CFT nie prowadzono w MUCS własnych analiz i nie typowano na tej podstawie podmiotów do kontroli wywiązywania się z obowiązków określonych w ustawie AML/CFT. W szczególności nie typowano do kontroli podmiotów, co do których – ze względu na rodzaj prowadzonej działalności - istniało potencjalne ryzyko prania pieniędzy bądź finansowania terroryzmu (np. gry hazardowe, zakłady bukmacherskie, komisy samochodowe).

Naczelnik MUCS przedstawił stanowisko: *W zakresie analizy i typowania AML/CFT podmiotów, co do których – ze względu na rodzaj prowadzonej działalności – istniało*

potencjalne ryzyko prania pieniędzy bądź finansowania terroryzmu (np. gry hazardowe, zakłady bukmacherskie, komisje samochodowe) należy wskazać, że samo potencjalne ryzyko (które istnieje w ramach różnych obszarów podlegających ocenie komórki analitycznej) nie jest wystarczające do podejmowania działań kontrolnych. Ryzyko to musi być uprawdopodobnione (ocenione) i muszą istnieć przesłanki do podjęcia dalszych działań kontrolnych (jak w każdym innym zakresie) - stosownie do treści art. 58 ust. 2 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej. W chwili obecnej w Centralnym Rejestrze Ryzyka prowadzonym przez Ministerstwo Finansów nie ma takiego ryzyka. Niemniej jednak, mając na uwadze przepisy art. 54 ust. 1 pkt 5 ww. ustawy, Naczelnik Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego w Warszawie, realizując kontrole celno-skarbowe uwzględnia, aby czynności kontrolne – niezależnie od zakresu – obejmowały w uzasadnionych przypadkach również wywiązywanie się podmiotów gospodarczych z zadań instytucji obowiązanych określonych w ustawie o pppft²¹. Dążąc do racjonalnego realizowania kontroli i wykonywania efektywnych czynności kontrolnych Naczelnik Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego w Warszawie przygotowuje czynności kontrolne w toku prowadzonych analiz oraz długofalowych rozpoznań innych czynności, w tym operacyjnych. W przypadku spełnienia przez podmioty gospodarcze przesłanek kwalifikujących je do instytucji obowiązanych określonych w art. 2 ustawy o pppft, oraz zakwalifikowania ich do kontroli celno-skarbowej, zakres kontroli będzie uwzględniał prawidłowość wywiązywania się podmiotów obowiązanych z zadań określonych w ww. ustawie. Takie przesłanki następowały, gdy informacje o potencjalnych nieprawidłowościach zostały uprawdopodobnione na etapie wnioskowania przez GIIF. W MUCS w Warszawie następnie przeprowadzano czynności analityczne, które kończyły się wytypowaniem podmiotu do przeprowadzenia KCS²². Ponadto Naczelnik MUCS powołał się na fakt, że Urząd nie posiada rejestru instytucji obowiązanych.

(akta kontroli str. 384, 395-396)

NIK w kontekście ww. stanowiska Naczelnika MUCS, w szczególności twierdzenia, że Naczelnik Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego w Warszawie, realizując kontrole celno-skarbowe uwzględnia aby czynności kontrolne – niezależnie od zakresu – obejmowały w uzasadnionych przypadkach również wywiązywanie się podmiotów gospodarczych z zadań instytucji obowiązanych określonych w ustawie o pppft, zauważa, iż w toku kontroli NIK udokumentowano tylko jeden przypadek kontroli celno-skarbowej przeprowadzonej w innym zakresie, w ramach której weryfikowano także niektóre elementy AML/CFT. Była to kontrola przeprowadzona w kasynie gry w związku z informacją sygnałną (znak sprawy 448000-CKR.5040.1.2024), wymieniona w pkt 4 wystąpienia pokontrolnego.

W tym miejscu należy wskazać na dyspozycję art. 33 ust. 1 pkt 14 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, zgodnie z którą do zadań naczelnika urzędu celno-skarbowego należy m.in. prowadzenie działalności analitycznej, prognostycznej i badawczej oraz analizy ryzyka dotyczącej zjawisk występujących w obszarze jego właściwości.

W konsekwencji braku analiz i typowania podmiotów do kontroli MUCS nie sporządzał także planów kontroli w rozumieniu przepisów art. 131 ustawy AML/CFT (plan na 2022 r., obejmujący podmioty wskazane przez GIIF we wniosku o ich doraźne skontrolowanie, był planem kontroli jedynie w aspekcie formalnym).

W odniesieniu do planów kontroli Naczelnik MUCS powołał się na przepisy ustawy o KAS, która nie nakłada na naczelników urzędów celno-skarbowych obowiązku sporządzania planów kontroli, oraz przedstawił następujące stanowisko: *Działania kontrolne prowadzone w Mazowieckim Urzędzie Celno-Skarbowym w Warszawie w zakresie wypełniania obowiązków instytucji obowiązanych, prowadzone są*

²¹ Ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

²² KCS – kontrola celno-skarbowa

w sposób doraźny w możliwie jak najkrótszym terminie, na który pozwalają zasoby kadrowe. Takie działania powodują powstanie sytuacji, gdzie w ustawowym terminie udzielenia informacji do GIIF wszystkie podmioty, wobec których przeprowadzono w danym roku analizę są już objęte działaniami kontrolnymi. Taka sytuacja powstała w 2023 oraz 2024 roku. Tym samym do GIIF przekazywane są informacje o braku planu kontroli na dany rok. Prowadzenie działań doraźnych jest podyktowane koniecznością jak najszybszego przerwania procedury, co było by niemożliwe w przypadku tworzenia planu i przenoszenia działań w czasie.

(akta kontroli str. 172-178, 186, 216-217)

W ocenie NIK stanowisko przedstawione przez Naczelnika MUCS nie odnosi się do istoty problemu i nie może być uwzględnione. Przepisy art. 130 ust. 2 pkt 1 ustawy AML/CFT stanowią, iż w ramach sprawowanego nadzoru lub kontroli kontrolę wykonywania przez instytucje obowiązane obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu sprawują także, na zasadach określonych w przepisach odrębnych, z zastrzeżeniem art. 131 ust. 1, 2 i 5 ustawy AML/CFT m.in. naczelnicy urzędów celno-skarbowych – w odniesieniu do instytucji obowiązanych kontrolowanych przez te organy. Mając powyższe na uwadze, do kontroli instytucji obowiązanych sprawowanej przez podmioty, o których mowa w art. 130 ust. 2 pkt 1 ustawy AML/CFT, mają zastosowanie przepisy art. 131 ust. 1, 2 i 5 tej ustawy, stanowiące m.in. o przeprowadzaniu ww. kontroli, co do zasady, na podstawie rocznych planów kontroli, przy opracowywaniu których bierze się pod uwagę ryzyko prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu określone w szczególności w krajowej ocenie ryzyka oraz w sprawozdaniu Komisji Europejskiej, o którym mowa w art. 6 ust. 1-3 dyrektywy 2015/849²³. Podmioty, o których mowa w art. 130 ust. 2 ustawy AML/CFT mogą przeprowadzić kontrolę nieprzewidzianą w rocznym planie kontroli (kontrolę doraźną), a ponadto GIIF może zwrócić się do tych podmiotów o przeprowadzenie kontroli doraźnej. Taka konstrukcja przedmiotowych przepisów wskazuje, że – zgodnie z intencją ustawodawcy – podmioty, o których mowa w art. 130 ust. 2 ustawy AML/CFT powinny przede wszystkim prowadzić kontrole instytucji obowiązanych wytypowanych na podstawie własnych analiz i ujętych w planach kontroli.

2. Niedopełnienie obowiązku sprawozdawczego wynikającego z przepisów art. 14 ust. 4 ustawy AML/CFT.

W kontekście nieprzesyłania do GIIF informacji, o których mowa w art. 14 ust. 4 ustawy AML/CFT, Naczelnik Urzędu poinformował: *We wskazanym okresie przekazywane były do GIIF informacje o ustaleniach dokonanych w poszczególnych kontrolach celno-skarbowych w zakresie wypełniania obowiązków wynikających z ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i przeciwdziałaniu terroryzmu, po zakończeniu kontroli. Ponadto w latach 2022 - 2024 przekazano do GIIF 515 powiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu (na podstawie art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu). (...) W związku z tym GIIF posiadała informacje w tym zakresie tym samym przekazywanie informacji po zakończeniu roku było bezcelowe – stanowiłoby duplikowanie informacji już przekazanych.*

(akta kontroli str. 374-375, 385)

NIK nie podziela przedstawionego przez Naczelnika MUCS argumentu, że przekazywanie do GIIF informacji o wynikach kontroli oraz powiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa wyczerpuje obowiązek informacyjny określony w art. 14 ust. 4 ustawy AML/CFT. Obowiązki informacyjne naczelnika urzędu celno-skarbowego w zakresie informacji o wynikach kontroli AML/CFT oraz

²³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniająca rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE (Dz. Urz. UE L 141 z 05.06.2015, str. 73, ze zm.).

powiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu określają odrębne przepisy ustawy AML/CFT. Przyjmując zatem racjonalność działania ustawodawcy należy uznać, że obowiązek informacyjny, o którym mowa w art. 14 ust. 4 jest odrębnym obowiązkiem, niezależnym od pozostałych, nałożonym na podmioty, o których mowa w art. 130 ust. 2 ustawy AML/CFT na potrzeby sprawozdania, które co roku GIIF powinien przedstawiać Prezesowi Rady Ministrów.

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. Prowadzenie własnych analiz oraz typowanie podmiotów do kontroli w zakresie AML/CFT i sporządzanie na tej podstawie rocznych planów kontroli, zgodnie z dyspozycją art. 131 ustawy AML/CFT.
2. Przesyłanie do GIIF informacji, o których mowa w art. 14 ust. 4 ustawy AML/CFT, w terminie wskazanym w tym przepisie.

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, 10 października 2024 r.

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