



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU. 410.026.03.2015

P/15/013

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst jednolity wystąpienia pokontrolnego po uwzględnieniu zmian wprowadzonych
uchwałą Komisji Rozstrzygającej z 5 lutego 2016 r. nr KPK.KPO.443.014.2016

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/15/013 – Sprawowanie kontroli nad instytucjami obowiązanyymi w ramach przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
<i>Kontroler</i>	Walerian Marczyk, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 97924 z 15 września 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Celny w Lublinie, ul. Energetyków 20, 20-468 Lublin („UC” lub „Urząd”)
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Naczelnikiem UC od 15 lipca 2008 r. jest Janusz Wasyluk (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli („NIK”) ocenia, że sprawowanie przez Naczelnika Urzędu Celnego kontroli nad instytucjami obowiązanyymi w ramach przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu w latach 2013-2015 (I półrocze) nie było w pełni skuteczne¹.

W UC zapewniono przeszkolenie funkcjonariuszy celnych przeprowadzających kontrole instytucji obowiązanych do przestrzegania przepisów ustawy z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu² („ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy”). Terminowo przekazywano do Generalnego Inspektora Informacji Finansowej („GIIF”) plany kontroli instytucji obowiązanych. Opracowano, na podstawie wytycznych Ministerstwa Finansów, wzór (szablon) protokołu kontroli instytucji obowiązanych.

Stwierdzono jednak nieprawidłowości, które polegały na:

- niepełnym, wbrew przyjętej do stosowania przez Służbę Celną instrukcji w sprawie procedur kontrolnych, dokumentowaniu stwierdzonego stanu faktycznego w protokołach kontrolowanych instytucji obowiązanych,
- nieprowadzeniu na bieżąco identyfikacji, analizowania, oceniania i opisywania ryzyka w obszarze typowania do kontroli instytucji obowiązanych, pomimo takiego obowiązku wynikającego z zarządzenia Ministra Finansów z dnia 13 stycznia 2010 r. w sprawie systemu kontroli prowadzonych przez Służbę Celną,
- nieterminowym, w jednym przypadku, przekazaniu do GIIF informacji o wynikach kontroli instytucji obowiązanej, co naruszało art. 21 ust. 4 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy.

¹ Najwyższa Izba Kontroli zastosowała w tej kontroli 3-stopniową skalę oceny systemu: skuteczny, nie w pełni skuteczny, nieskuteczny.

² Dz. U. z 2014 r., poz. 455 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Przygotowanie do realizacji zadań wynikających z ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu

1. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 29 października 2009 r. w sprawie właściwości miejscowej organów Służby Celnej w zakresie, w jakim właściwość ta nie wynika z przepisów regulujących zadania organów celnych i organów podatkowych³, właściwością miejscową od 1 stycznia 2011 r., w zakresie wykonywania kontroli przez UC funkcjonujący w strukturze Izby Celnej w Białej Podlaskiej były następujące powiaty na terenie województwa lubelskiego: chełmski, krasnostawski, kraśnicki, lubartowski, lubelski, łęczyński, opolski, puławski, rycki, świdnicki oraz miasta Chełm i Lublin. Według art. 21 ust. 1 i ust. 3 pkt 3 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy właściwi naczelnicy urzędów celnych realizują kontrolę wypełniania przez instytucje obowiązane, tj. podmioty zarządzające i prowadzące gry losowe, zakłady wzajemne, gry na automatach oraz gry na automatach o niskich wygranych – obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

W UC nie określono celów i mierników w ramach przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, służących do oceny stopnia ich realizacji.

Zgodnie z treścią pkt 1.2.6 standardów kontroli zarządczej, przedstawionych w Załączniku do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. *Standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych*⁴, biorąc pod uwagę przepisy zawarte w art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵ określające definicję kontroli zarządczej, za najistotniejszy element tej kontroli należy uznać skuteczność i efektywność działania. Według art. 69 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy o finansach publicznych, zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków kierownika jednostki.

W złożonym wyjaśnieniu Naczelnik UC podał, że *powodem dla którego nie ustanowiono celów i mierników dla kontroli instytucji obowiązanych w obszarze przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu było to, że cele i mierniki określone są dla podstawowych zadań wykonywanych przez Urząd Celny oraz małą ilością podmiotów objętych kontrolą w tym zakresie. Na terenie właściwości miejscowej Naczelnika UC w Lublinie w latach 2010-2015 działały: (2010 r.) – 7 salonów gier, Oddział Totalizatora Sportowego S.A.; (2011 r.) – 6 salonów gier, 1 kasyno, Oddział Totalizatora Sportowego S.A.; (2012 r.) – 5 salonów gier, 3 kasyna, Oddział Totalizatora Sportowego S.A.; (2013 r.) – 1 salon gier, 3 kasyna, Oddział Totalizatora Sportowego S.A.; (2014 r.) – 1 salon gier, 3 kasyna, Oddział Totalizatora Sportowego S.A.; (2015 r., stan na 30 września) – 3 kasyna, Oddział Totalizatora Sportowego S.A.*

Liczba salonów zarządzających gry na automatach zmniejszyła się z powodu wygaśnięcia zezwoleń na prowadzenie w tym zakresie działalności.

(dowód: akta kontroli str. 26)

2. W związku z otrzymaniem odpowiedzi Ministra Finansów na zapytanie Izby Celnej w Białej Podlaskiej w sprawie prowadzenia kontroli przestrzegania przepisów ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy, Zastępca Dyrektora ww. Izby poinformował m.in. Naczelnika UC w Lublinie w piśmie z 8 listopada 2010 r., że kontrole w ww. zakresie powinny przeprowadzać komórki dozoru. W strukturze UC działa Referat Dozoru i Oceny Ryzyka („Referat Dozoru”), jako wewnętrzna komórka organizacyjna tego Urzędu. Zapis dotyczący obowiązku „kontroli instytucji obowiązanych

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 481 ze zm.

⁴ Dz. Urz. MF. Nr 15, poz. 84.

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

w zakresie przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu” został zamieszczony w obowiązującym od 1 lutego 2011 r. regulaminie organizacyjnym ww. Referatu, w ramach którego funkcjonowało pięć Sekcji Dozoru. Obowiązek kontroli w ww. zakresie został przypisany wszystkim Sekcjom Dozoru w części regulaminu organizacyjnego, jako „inne zadania, gdzie zapisano m.in., że zadania wykonywane na każdym stanowisku zawarte są w karcie opisu stanowiska służbowego. Według wyjaśnień Naczelnika UC *pracownicy/funkcjonariusze nie mieli w zakresie obowiązków wskazanego tego zadania do realizacji. Zarządzenie nr 43 Ministra Finansów z dnia 18 października 2010 r. w sprawie zasad dokonywania opisów i wartościowania stanowisk służbowych funkcjonariuszy celnych (Dz. Urz. M.F nr 12, poz.52) zawiera zamknięte katalogi zadań realizowanych przez poszczególne komórki organizacyjne. W wykazie realizowanych zadań, będących załącznikiem nr 2 do ww. zarządzenia, w poszczególnych komórkach brak jest zadania związanego z kontrolami instytucji obowiązanych w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Karty zakresu obowiązków i uprawnień obejmują tylko zadania realizowane na stanowisku służbowym wynikające z wartościowania stanowiska. Wykonywanie kontroli instytucji obowiązanych należy do katalogu „innych zadań zleconych przez przełożonych”. W latach 2010-2014 liczba funkcjonariuszy celnych zatrudnionych w Referacie Dozoru według stanu na 31 grudnia w ww. latach wynosiła: 52,63,61,39,45, a na koniec czerwca 2015 r. - 39.*

Zgodnie z pkt II.A.3 ww. *Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych*, zakres zadań uprawnień i odpowiedzialności m.in. poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny.

(dowód: akta kontroli str. 4-26)

3. W dniu 18 listopada 2010 r. w Urzędzie Celnym w Zamościu przeprowadzono wewnętrzne szkolenie w zakresie „prowadzenia kontroli w instytucjach obowiązanych w ramach ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy”. W szkoleniu uczestniczyło pięciu funkcjonariuszy celnych, którzy w związku ze zmianą właściwości miejscowej Naczelnika UC w Lublinie i w Zamościu zostali przeniesieni z dniem 1 stycznia 2011 r. do Referatu Dozoru UC w Lublinie. Dnia 10 czerwca 2011 r. funkcjonariusz celny Referatu Dozoru UC – R. Sz. uczestniczył w zorganizowanym przez Izbę Celną w Warszawie szkoleniu i warsztatach nt. „Kontroli przepisów o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy przez podmioty prowadzące działalność w zakresie gier losowych, zakładów wzajemnych, gier na automatach oraz gier na automatach o niskich wygranych”. Dnia 29 czerwca 2011 r. w UC zorganizowano warsztaty „w zakresie przestrzegania przepisów o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy przez podmioty prowadzące działalność w zakresie gier losowych”, w których uczestniczyło 13 funkcjonariuszy celnych zatrudnionych w Referacie Dozoru Urzędu, a osobą prowadzącą szkolenie był ww. funkcjonariusz celny R. Sz.

(dowód: akta kontroli str. 83-87)

4. W dniu 18 czerwca 2010 r. Naczelnik Wydziału Dozoru Izby Celnej w Białej Podlaskiej przekazał m.in. Naczelnikowi UC w Lublinie otrzymane przy piśmie z dnia 15 czerwca 2010 r. (nr IF6/74/29/KGR/10/7590) z Departamentu Informacji Finansowej Ministerstwa Finansów „Wytyczne do kontroli podmiotów prowadzących działalność w zakresie gier losowych, zakładów wzajemnych i gier na automatach przez naczelników urzędów celnych w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu” („wytyczne MF”) oraz wzór pisma, w którym urzędy celne miały informować GIIF o wynikach kontroli w tym zakresie. W ww. wytycznych określono 12 obszarów tematycznych do kontroli instytucji obowiązanych, do których odniesiono stosowne przepisy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy, określono katalog czynności kontrolnych wynikających z jej przepisów, które należy wykonać w tym zakresie oraz sankcje dla osób odpowiedzialnych w tych instytucjach za zaniechanie realizacji ustawowych obowiązków. Dotyczyło to sformułowania następujących obszarów tematycznych do kontroli instytucji obowiązanych: „osoby odpowiedzialne”

(art.10b); „wewnętrzna procedura” (art. 10a ust. 1); „analiza oceny ryzyka” (art. 8b); „stosowanie środków bezpieczeństwa finansowego” (art. 8b ust. 3 pkt 1 i 2 oraz art. 8b ust. 4 pkt 1,2 i 3); „analiza transakcji” (art. 8a); „rejestr transakcji” (art.8 ust. 4); „przechowywanie dokumentów i informacji” (art. 8 ust. 4, 4a, art. 8a ust. 2, art. 9k); „przekazywanie informacji do GIIF” (art. 11 oraz art. 12 ust. 2); „szkolenia” (art. 10a ust. 4); „realizacja wniosków i zaleceń pokontrolnych” (art. 24 ust. 2); „rejestr świadczeń o uzyskanych wygranych” (art.8 ust.1 i 1a); „szczególne środki ograniczające zamrażanie” (rozdział 5a).

Na podstawie omawianych wytycznych w UC opracowano wzór (szablon) protokołu kontroli instytucji obowiązanej, który został zatwierdzony 20 grudnia 2010 r. przez Zastępcę Naczelnika tego Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 88-103)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Kontrola instytucji obowiązanych i pozyskiwanie informacji

Opis stanu
faktycznego

1. UC sporządzał plany kontroli instytucji obowiązanych do przestrzegania przepisów ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy na okresy półroczne (odpowiednio do 30 czerwca i 31 grudnia, każdego półrocza poprzedzającego okres kontrolny) według wymogów ustalonych przez Izbę Celną w Białej Podlaskiej, które za pośrednictwem Wydziału Dozoru ww. Izby były przekazywane do GIIF w wymaganym terminie 14 dni od ich sporządzenia (art. 21 ust. 3b ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy). Plany kontroli były sporządzane w latach 2010 (II półrocze) – 2013. W latach 2014-2015 (I półrocze) UC nie sporządzał planów kontroli informując o tym Izbę Celną w Białej Podlaskiej i uzasadniając ten fakt „brakiem podmiotów do kontroli”.

Przy sporządzaniu planów kontroli instytucji obowiązanych, UC nie udokumentował analizy ryzyka wytypowanych do kontroli podmiotów.

Według § 4 pkt 1 i 2 oraz § 5 zarządzenia nr 2 Ministra Finansów z dnia 13 stycznia 2010 r. w sprawie systemu kontroli prowadzonych przez Służbę Celną⁶ - system kontroli obejmuje w szczególności: wskazywanie priorytetowych obszarów ryzyka; identyfikowanie, analizowanie, ocenianie i opisywanie ryzyka w poszczególnych obszarach oraz dobór metod reakcji na ryzyko, uwzględniających właściwość rzeczową i miejscową a także możliwości organizacyjne jednostek Służby Celnej;. Ryzyko powinno być identyfikowane na bieżąco przez funkcjonariuszy celnych.

W złożonym wyjaśnieniu Naczelnik UC podał, że *nie prowadzono systemowej analizy ryzyka, która wskazywałaby podmioty do kontroli. Typowanie do kontroli następowało na podstawie doświadczenia i wiedzy kierownika referatu i funkcjonariuszy wykonujących kontrole w zakresie prania pieniędzy.*

(dowód: akta kontroli str. 104-152, 342, 384-390)

Według udzielonych przez Ministra Finansów koncesji i zezwoleń na prowadzenie kasyn, salonów gier i zakładów wzajemnych, na terenie właściwości miejscowej Naczelnika UC działały w latach 2010 - 2015 następujące instytucje obowiązane:

- II półrocze 2010 r.: Zjednoczone Przedsiębiorstwo Rozrywkowe S.A. (ZPR S.A.) z siedzibą w Warszawie, prowadzące dwa salony gier na automatach w Lublinie; Estrada Polska Sp. z o.o. z siedzibą w Opolu, prowadząca cztery salony gier na automatach w: Lublinie, Lubartowie, Świdniku i Puławach; MULTITECH Sp. z o.o. z siedzibą w Lublinie, prowadząca

⁶ Niepublikowane.

działalność w zakresie urządzania gier na automatach o niskich wygranych (maksymalna wygrana nie mogła być wyższa niż 60 zł, a wartość maksymalnej stawki za udział w jednej grze nie mogła być wyższa niż 0,50 zł) w miejscu ww. Spółki; CASINO GOLD Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, prowadząca salon gier na automatach w Krasnymstawie; Totalizator Sportowy Sp. z o.o. w Warszawie Oddział w Lublinie, prowadzący działalności zakładów wzajemnych – totalizator wyścigów konnych. W II półroczu 2010 r. UC zaplanował przeprowadzenie kontroli w MULTITECH Sp. z o.o. z siedzibą w Lublinie. Kontrola w ww. podmiocie została przeprowadzona w okresie od 21 grudnia 2010 r. do 19 stycznia 2011 r.

- 2011 r.: ZPR S.A. prowadząca dwa salony gier na automatach i kasyno gry w Lublinie; Estrada Polska Sp. z o.o. prowadząca trzy salony gier na automatach w Lublinie, Świdniku i Lubartowie; MULTITECH Sp. z o.o.; CASINO GOLD Sp. z o.o. (zezwolenie wygasło we wrześniu 2011 r.); Totalizator Sportowy Sp. z o.o. W 2011 r. UC zaplanował przeprowadzenie kontroli w spółce Totalizator Sportowy (I półrocze) i w kasynie gry w Lublinie prowadzonego przez ZPR S.A. (II półrocze). Urząd przeprowadził w czerwcu 2011 r. kontrolę w spółce Totalizator Sportowy i w ww. kasynie gry w okresie od 22 grudnia 2011 r. do 20 stycznia 2012 r.
- 2012 r.: ZPR S.A. prowadząca dwa salony gier na automatach i kasyno gry w Lublinie; Estrada Polska Sp. z o.o. prowadząca trzy salony gier na automatach w Lublinie Świdniku i Lubartowie oraz kasyno gry w Lublinie i w Chełmie; MULTITECH Sp. z o.o. (zezwolenie wygasło w styczniu 2013 r.); Totalizator Sportowy Sp. z o.o. W 2012 r. UC zaplanował przeprowadzenie kontroli w prowadzonym przez spółkę Estrada Polska kasynie gry w Lublinie (I półrocze) i salonie gier w Świdniku (II półrocze). UC przeprowadził w dniach od 7 lutego do 6 marca 2012 r. kontrolę w ww. kasynie. Pismem z 17 grudnia 2012 r. Naczelnik UC przesłał do Izby Celnej w Białej Podlaskiej korektę planu kontroli instytucji obowiązanych, polegającą na zmianie kontroli z salonu gier w Świdniku na salon gier w Lubartowie. Pismem z 20 grudnia 2012 r. Zastępca Dyrektora Izby Celnej w Białej Podlaskiej przekazał do GIIF korektę planu kontroli instytucji obowiązanych na II półrocze 2012 r. w powyższym zakresie podając, że powodem zmiany miejsca przeprowadzenia kontroli jest wygaśnięcie decyzji zezwalającej na urządzanie gier na automatach w salonie w Świdniku z dniem 4 stycznia 2013 r. Kontrola w salonie gier w Lubartowie została przeprowadzona w okresie od 12 grudnia 2012 r. do 23 stycznia 2013 r.

Naczelnik UC wyjaśnił, że 12 grudnia 2012 r. wpłynęło do tut. Urzędu zgłoszenie zakończenia z dniem 30 grudnia 2012 r. działalności salonu gier w Świdniku. Biorąc pod uwagę procedurę kontrolną (konieczność wcześniejszego doręczenia upoważnienia do kontroli) podjęto decyzję o zmianie planu kontroli na salon gier tej samej firmy, który nie kończył działalności w 2012 r.

- 2013 r.: ZPR S.A. prowadząca kasyno gry w Lublinie; Estrada Polska Sp. z o.o. prowadząca salon gier na automatach w Lubartowie oraz kasyno gry w Lublinie i w Chełmie; Totalizator Sportowy Sp. z o.o. W 2012 r. UC zaplanował przeprowadzenie kontroli w prowadzonym przez spółkę Estrada Polska kasynie gry w Chełmie (I półrocze) i kasynie gry w Lublinie prowadzonym przez ZPR S.A. (II półrocze). Kontrolę w kasynie gry w Chełmie UC przeprowadził w czerwcu 2013 r. W piśmie z 18 lipca 2013 r. skierowanym do Wydziału Dozoru Izby Celnej w Białej Podlaskiej, Naczelnik UC podał, że „Referat Dozoru po przeprowadzonej analizie celowości prowadzenia zaplanowanej kontroli w kasynie gry prowadzonym przez ZPR S.A. na II półrocze zdecydował, że kontrola ta nie będzie prowadzona. Dnia 20 stycznia 2012 r. w kasynie prowadzonym przez ZPR S.A. zakończyła się kontrola, która nie wykazała nieprawidłowości”. Naczelnik UC poinformował także w omawianym piśmie, iż „w związku z brakiem podmiotów do kontroli, w II półroczu 2013 r. kontrola w tym zakresie nie będzie prowadzona”. Pismem z 18 lipca 2013 r. Zastępca Dyrektora Izby Celnej w Białej Podlaskiej poinformował GIIF o rezygnacji UC z przeprowadzenia ww. kontroli.

- 2014 r.: ZPR S.A., prowadząca kasyno gry w Lublinie; Estrada Polska Sp. z o.o. prowadząca salon gier w na automatach w Lubartowie (zezwolenie wygasło w sierpniu 2014 r.) oraz kasyno gry w Lublinie i w Chełmie; Totalizator Sportowy Sp. z o.o. W 2014 roku Urząd nie prowadził kontroli instytucji zobowiązanych.
- 2015 (do 30 października): ZPR S.A. prowadząca kasyno gry w Lublinie (ważność koncesji do lipca 2016 r.); Estrada Polska Sp. z o.o., prowadząca kasyno gry w Lublinie (ważność koncesji do lipca 2018 r.) i w Chełmie (ważność koncesji do lipca 2018 r.); Totalizator Sportowy Sp. z o.o. W 2015 roku UC nie prowadził kontroli instytucji zobowiązanych.

(dowód: akta kontroli str. 30-82, 342)

Po przeprowadzeniu ww. kontroli, UC przekazał w każdym przypadku do GIIF pisemną informację o wynikach kontroli przestrzegania przez instytucje obowiązane ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy. W przypadku jednej kontroli zakończonej w 2013 r. przedmiotową informację przekazano po terminie 14 dni od zakończenia tej kontroli, co stanowiło naruszenie art. 21 ust. 4 ww. ustawy. Dotyczyło to kontroli Kasyna Gry prowadzonego przez spółkę Estrada Polska. Kontrolę zakończono 27 czerwca 2013 r., a informację do GIIF przekazano 18 lipca 2013 r., opóźnienie wyniosło 7 dni.

Naczelnik UC wyjaśnił, iż przez nieuwagę pracownika, który czekał na ewentualne wyjaśnienia lub zastrzeżenia kontrolowanego informację do GIIF przekazano 18 lipca 2013 r. Przekazując do GIIF informację o zakończeniu kontroli, mając na uwadze, że Generalny Inspektor może zwrócić się o przekazanie potwierdzonych kopii dokumentacji zgromadzonej w toku kontroli (art. 21 ust. 4a ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy) przyjęto, że należy oprzeć się o całość zgromadzonego w sprawie materiału.

Na całość dokumentacji, oprócz protokołu kontroli składają się również wyjaśnienia i zastrzeżenia podmiotu kontrolowanego, które kontrolowany może złożyć w terminie 14 dni od dnia doręczenia protokołu kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 153-173, 343)

2. W badanym okresie UC przeprowadził w instytucjach obowiązanych następującą liczbę kontroli: w 2011 r. – 2 kontrole (tj. objęto 25 % działających instytucji), w 2012 – 2 kontrole (25%), w 2013 r. – 2 zaplanowane kontrole (50%). W latach 2014-2015 (do 30 października) Urząd nie planował i nie przeprowadzał w tym zakresie kontroli. W ww. okresie UC nie przeprowadził kontroli w Kasynie Gry w Lublinie prowadzonym przez spółkę Estrada Polska. UC nie planował i nie przeprowadzał kontroli zakładów bukmacherskich, które według art. 2 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych⁷ są zakładami wzajemnymi i zgodnie z art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy powinny być objęte kontrolami przez właściwych naczelników urzędów celnych.

Naczelnik UC wyjaśnił, że w trakcie kontroli salonów gier należących do Spółki Estrada Polska stwierdzono nieprawidłowości dotyczące braku odpowiednich zapisów w procedurze wewnętrznej. Podczas ostatniej w 2013 r. kontroli, należącego do Spółki Estrada Polska kasyna gry w Chełmie, nie stwierdzono nieprawidłowości. W związku z powyższym uznano, że ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w pozostałych jednostkach tej Spółki jest niewielkie. W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości podczas kontroli zakończonej w styczniu 2012 r., przeprowadzonej w kasynie gry „HIT CASINO” należącym do Spółki ZPR, nie typowano tego punktu do kontroli w latach późniejszych. Biorąc pod uwagę, że Totalizator Sportowy zrealizował zalecenia pokontrolne w terminie wskazanym w protokole kontroli z czerwca 2011 r., nie typowano tego punktu do kontroli w latach następnych.

Naczelnik UC wyjaśnił dalej, że przeprowadzona w tut. Urzędzie analiza wskazała na niskie prawdopodobieństwo wystąpienia nieprawidłowości w zakresie wystawianych zaświadczeń o wysokości

⁷ Dz. U. z 2015 r. poz. 612 ze zm.

wygranych m.in. przez podmioty prowadzące zakłady bukmacherskie. Analiza została udokumentowana Raportem analizy typu operacyjnego z dnia 9 marca 2014 r. Ponadto należy zwrócić uwagę, że na terenie właściwości Naczelnika tut. Urzędu funkcjonują jedynie punkty przyjmowania zakładów wzajemnych, żadna firma nie ma tutaj siedziby czy oddziału, gdzie mogłyby znajdować się dokumenty wymagane ustawą o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy.

Według ww. Raportu analizy ryzyka operacyjnego we właściwości miejscowej Naczelnika UC w 2013 r. sześć zakładów bukmacherskich prowadziło 60 punktów przyjmowania zakładów wzajemnych. Analizą objęto zapisy w ewidencjach przesłanych Naczelnikowi Urzędu na podstawie § 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 czerwca 2010 r. w sprawie zaświadczeń o uzyskanej wygranej oraz ewidencji zaświadczeń i ewidencji wypłaconych i wydanych wygranych⁸.

(dowód: akta kontroli str. 342-380)

Spośród przeprowadzonych w instytucjach obowiązanych w latach 2011-2012 przez UC czterech kontroli, w dwóch nie stwierdzono żadnych nieprawidłowości, tj. w MULTITECH Sp. z o.o. z siedzibą w Lublinie, prowadzącej działalność w zakresie urządzania gier na automatach o niskich wygranych i w prowadzonym przez Zjednoczone Przedsiębiorstwo Rozrywkowe S.A. (z siedzibą w Warszawie) kasynie „HIT CASINO” w Lublinie. W pozostałych dwóch kontrolach stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1) w Totalizatorze Sportowym Sp. z o.o. (z siedzibą w Warszawie) Oddział w Lublinie, prowadzącym działalność w zakresie urządzania gier liczbowych i loterii pieniężnych:

- brak w przyjętej procedurze przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu regulacji dotyczącej sposobu zamrażania i odmrażania wartości majątkowych, o których mowa w art. 10a ust. 2 oraz art. 20d ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy,
- funkcjonowanie w niezmienionym brzmieniu procedury w postaci instrukcji w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Instrukcja ta nie zawierała zapisów regulujących sposób wywiązywania się z obowiązków nałożonych na instytucje obowiązane ustawą z dnia 25 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁹.

Ww. Spółka poinformowała UC o zrealizowaniu zaleceń wynikających ze stwierdzonych nieprawidłowości.

2) w Estradzie Polskiej Sp. z o.o. (z siedzibą w Opolu) prowadzącej „Salon Gier na Automatach” w Lublinie:

- brak w formie pisemnej zapisów dotyczących prowadzenia bieżącej analizy transakcji i związanego z nim ryzyka z zastosowaniem kryteriów określonych w art. 10a ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy, nakładający obowiązek wdrażania procedur w formie pisemnej,
- Spółka nie wyznaczyła wśród Zarządu osoby odpowiedzialnej za wykonanie obowiązków określonych w ustawie, przez co naruszono art. 10b ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy.

Ww. Spółka poinformowała UC o sposobie zrealizowaniu zaleceń wynikających ze stwierdzonych nieprawidłowości.

⁸ Dz. U. Nr 113, poz. 751.

⁹ Dz. U. z 2009 r., Nr 166, poz. 1317.

Ww. kontrolami objęto wszystkie obszary określone w wytycznych MF. Kontrole przeprowadzili przeszkoleni funkcjonariusze celni zatrudnieni w Referacie Dozoru UC.

(dowód: akta kontroli str. 83-87, 174-227)

3. W latach 2013–2015 (do 30 września) UC przeprowadził dwie kontrole w instytucjach obowiązanych, tj. w Kasynie Gier w Chelmie („Kasyno”) prowadzonym przez Spółkę Estrada Polska i w Salonie Gier na automatach („Salon Gier”) w Lubartowie prowadzonym również przez ww. Spółkę. Kontrole zostały przeprowadzone w 2013 r. przez przeszkolonych w zakresie ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy funkcjonariuszy celnych Referatu Dozoru UC. Czterech spośród pięciu funkcjonariuszy celnych przeprowadzających te kontrole było zatrudnionych w administracji celnej od 2002-2003 r., a trzech z nich przeprowadzało kontrolę salonów gier i zakładów wzajemnych będąc zatrudnionymi przed ww. latami w Urzędzie Kontroli Skarbowej. Kontrolami objęto wszystkie obszary określone w wytycznych Ministerstwa Finansów.

Według sporządzonych protokołów kontroli ww. instytucji obowiązanych, kontrolerzy UC szczegółowo odnieśli się do zapisów stosowanej przez Spółkę Estrada Polska procedury wewnętrznej (art. 10a ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy), zawierającej reguły postępowania z klientami w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy dotyczących m.in.: sposobu wykonania środków bezpieczeństwa finansowego; sposobu rejestracji transakcji; sposobu analizy i oceny ryzyka (z uwzględnieniem kryteriów ekonomicznych, geograficznych, przedmiotowych i behawioralnych); sposobu przekazywania informacji o transakcjach do GILF; procedury zamrażania wartości majątkowych, sposobu przyjmowania oświadczeń, czy osoba zajmuje eksponowane stanowisko polityczne; sposobu przechowywania informacji. Spółka opracowała procedury oddzielne dla prowadzonych salonów gier na automatach oraz kasyn gier.

W wyniku kontroli przeprowadzonej w Salonie Gier (w okresie od 10 stycznia z przerwami do 23 stycznia 2013 r.), UC stwierdził w powyższym zakresie następującą nieprawidłowość: Spółka Estrada Polska nie uregulowała sposobu realizacji procesu zamrażania wartości majątkowych oraz nie przewidywała korzystania z list sankcyjnych przy zamrażaniu wartości majątkowych, co stanowiło naruszenie art. 10a ust.2 oraz art. 20d ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy. Spółka Estrada Polska poinformowała Naczelnika UC o sposobie nieprawidłowości.

W procedurze dotyczącej działalności Kasyna, Spółka określiła szczegółowo sposób zamrażania wartości majątkowych.

W pozostałych obszarach kontrolowanych w Salonie Gier i Kasynie określonych w wytycznych MF dotyczących realizacji ustawowych obowiązków instytucji obowiązanych, UC nie stwierdził nieprawidłowości, tj.:

Art. 10a ust. 3 – dokonywanie analizy ryzyka z uwzględnieniem kryteriów ekonomicznych, geograficznych, przedmiotowych i behawioralnych. W wytycznych MF podano m.in., że „w podmiotach prowadzących działalność w zakresie gier hazardowych, praktycznie możliwe do zastosowania jest kryterium behawioralne – polegające na nietypowym zachowaniu klienta”. W prowadzonej kontroli w Salonie Gier i Kasynie, kontrolerzy UC w protokołach zapisali, że „w załączniku do procedury Kryteria analizy stosowanej w celu gier spółki Estrada Polska podano cztery kryteria stosowane przy analizie ryzyka transakcji określające je jako: ekonomiczne, geograficzne, przedmiotowe i behawioralne”. Kontrolerzy UC nie podali natomiast w protokole, czy i w jaki sposób podmioty kontrolowane realizują ten obowiązek.

Art. 8b ust. 3 oraz art. 8b ust. 4 – sposób wykonania środków bezpieczeństwa finansowego, w tym wzmożonego bezpieczeństwa. Kontrolerzy UC w protokołach przedstawili i opisali obowiązujące w podmiotach kontrolowanych w tym zakresie procedury, natomiast nie zbadali, czy są one faktycznie przestrzegane, przyjmując bez zweryfikowania stosownych dokumentów, jako dowód kontrolny ustne

oświadczenie kierownika Salonu Gier i dyrektora Kasyna, że w badanym okresie nie wpływały oświadczenia od klientów o zajmowaniu eksponowanego stanowiska politycznego.

Art. 8a – prowadzenie bieżącej analizy przeprowadzanych transakcji. Kontrolerzy UC w protokołach przedstawili obowiązujące w kontrolowanych podmiotach w tym zakresie procedury, natomiast nie zbadali czy są one faktycznie przestrzegane. Powołano się, bez zweryfikowania stosownych dokumentów, na ustne wyjaśnienia dyrektora Kasyna, że nie wystąpiły przesłanki do prowadzenia bieżącej analizy transakcji, a w badanym okresie zespół analityczny prowadził analizy za okresy miesięczne. W trakcie kontroli Salonu Gier nie żądano żadnych wyjaśnień lub oświadczeń w tym zakresie. Przytoczono wyłącznie treść obowiązujących procedur dotyczących prowadzenia bieżącej analizy przeprowadzonych transakcji.

Art. 8 ust. 1, 3 i 4 – prowadzenie rejestru transakcji. Kontrolerzy UC stwierdzili na wstępie w protokołach, że forma prowadzenia rejestru oraz rodzaj informacji w nim gromadzonych są zgodne ze wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie określenia wzoru rejestru transakcji, sposobu jego prowadzenia oraz dostarczenia danych z rejestru Generalnemu Inspektorowi Informacji Finansowej z dnia 21 września 2001 r. (Dz. U. Nr 113, poz. 1210 ze zm.). W dalszych częściach protokołu, kontrolerzy UC przedstawili procedury obowiązujące w tym zakresie w kontrolowanych podmiotach, natomiast nie zbadali czy są one faktycznie przestrzegane.

Art. 8 ust. 4 i 4a, art. 8a ust.2, art. 9k – prawidłowość przechowywania dokumentów i informacji. Kontrolerzy UC w protokołach przedstawili procedury obowiązujące w tym zakresie w kontrolowanych podmiotach, natomiast nie zbadali, czy są one faktycznie przestrzegane. Powołano się jedynie, bez zweryfikowania stosownych dokumentów, na ustne oświadczenia kierownika Salonu Gier i dyrektora Kasyna, że wszelkie dokumenty dotyczące transakcji są przechowywane przez 5 lat w siedzibie Spółki.

Art. 12 ust. 2 – prawidłowość przekazywania informacji do GIIF. Kontrolerzy UC w protokołach przedstawili jedynie procedury obowiązujące w tym zakresie w kontrolowanych podmiotach, natomiast nie zbadali, czy są one faktycznie przestrzegane.

Art. 10a ust. 4 – zapewnienie udziału pracowników instytucji obowiązanych w szkoleniach dotyczących wykonywania obowiązków związanych z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Kontrolerzy UC stwierdzili w protokole m.in., że w oparciu o wyjaśnienia kierownika Salonu Gier i dyrektora Kasyna oraz przedłożone dokumenty wszyscy pracownicy zostali przeszkoleni w zakresie stosowania ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu.

Do protokołów z ww. kontroli dołączono w formie załączników m.in. kserokopie obowiązujących procedur dotyczących stosowania ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy; kserokopie poleceń służbowych i uchwał Zarządu Spółki dotyczących realizacji obowiązków określonych w ww. ustawie; wzory: ewidencji wypłat i wpłat, rejestrów, informacji, oświadczeń, ewidencji danych graczy; kserokopie zaświadczeń potwierdzających udział pracowników instytucji obowiązanych w szkoleniach z zakresu ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy.

Według § 8 pkt 7 oraz § 10 pkt 1 „Instrukcji w sprawie procedur kontroli przedsiębiorcy” („Instrukcja w sprawie procedur kontroli”) wprowadzonej do stosowania cyt. wyżej zarządzeniem nr 2 Ministra Finansów z dnia 13 stycznia 2010 r. w sprawie systemu kontroli prowadzonych przez Służbę Celną i stosowanej również w sposób odpowiedni przez funkcjonariuszy celnych prowadzących kontrole z zakresu ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy – obowiązkiem zespołu kontrolnego jest m.in. pełne udokumentowanie stwierdzonego stanu faktycznego oraz zebranie i rozpatrzenie materiału dowodowego w zakresie prowadzonej kontroli.

W złożonym wyjaśnieniu Naczelnik UC podał m.in., że protokół z kontroli przeprowadzonej w salonie gier w Lubartowie został wraz z wyjaśnieniami Spółki Estrada Polska przekazany do GIIF, tj. organu, który sprawuje nadzór nad kontrolami z zakresu przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Nie otrzymano żadnej zwrotnej informacji od Generalnego Inspektora dotyczącej ewentualnych nieprawidłowości w prowadzonej kontroli ani dodatkowych wytycznych określających sposób prowadzenia kontroli w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy. Również szkolenie prowadzone przez przedstawicieli GIIF skupiało się jedynie na aspektach związanych z ukierunkowaniem kontroli na sprawdzenie czy instytucje obowiązane z obszaru gier hazardowych przygotowały i wdrożyły procedurę przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz czy ta procedura zawiera wszystkie elementy wskazane w ustawie.

(dowód: akta kontroli str. 228-341,383-401)

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

- w przeprowadzonych w 2013 r. w Salonie Gier w Lubartowie i Kasynie Gier w Chełmie kontroli, funkcjonariusze celni Urzędu, wbrew postanowieniom „Instrukcji w sprawie procedur kontroli”, nie udokumentowali stwierdzonego stanu faktycznego, w zakresie kontroli przedstawionym w punkcie 3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Kontrolerzy UC w protokołach przedstawili procedury obowiązujące w tym zakresie w kontrolowanych podmiotach, natomiast nie zbadali, czy te procedury faktycznie są przestrzegane. Powołano się jedynie, bez zweryfikowania stosowych dokumentów, na ustne oświadczenia kierownika Salonu Gier i dyrektora Kasyna Gier;
- nie prowadzono na bieżąco identyfikacji, analizowania, oceniania i opisywania ryzyka w obszarze typowania do kontroli instytucji obowiązanych, pomimo takiego obowiązku wynikającego z postanowień ww. zarządzenia nr 2 Ministra Finansów w sprawie systemu kontroli prowadzonych przez Służbę Celną;
- w przypadku zakończonej w 2013 r. kontroli Kasyna Gier w Chełmie, Urząd z opóźnieniem 7 dni w odniesieniu do terminu określonego w art. 21 ust. 4 w ustawie o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy, przekazał do GIIF informację o jej wynikach.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne	Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹⁰ , wnosi o:
------------------------	---

- 1) pełne dokumentowanie stwierdzonego stanu faktycznego w kontrolach instytucji obowiązanych do przestrzegania ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy;
- 2) prowadzenie na bieżąco identyfikacji, analizowania, oceniania i opisywania ryzyka w obszarze typowania do kontroli instytucji obowiązanych;
- 3) terminowe przekazywanie do GIIF informacji o wynikach kontroli instytucji obowiązanych.

¹⁰ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń	Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.
Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykonania wniosków	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 Delegatury NIK w Lublinie.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby 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.

Lublin, dnia lutego 2016 r.

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
Podpis