



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.026.04.2015
P/15/013

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Lublinie
ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin
T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11
llu@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/013 – Sprawowanie kontroli nad instytucjami obowiązany w ramach przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontroler	Rafał Padrak, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr 97927 z dnia 21 września 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Kontroli Skarbowej w Lublinie, ul. Lubomelska 1-3, 20-072 Lublin (dalej: „UKS”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Maruszewski – Dyrektor UKS w okresie objętym kontrolą. (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Kontrola przestrzegania przez instytucje obowiązane przepisów ustawy z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu¹ nie była zadaniem priorytetowym UKS, którego działalność koncentruje się na prowadzeniu kontroli skarbowych, wymienionych w art. 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej². UKS w okresie od 2013 r. do I półrocza 2015 r. wywiązywał się z obowiązku sporządzania planów kontroli instytucji obowiązanych (dalej: „IO”), które były terminowo przekazywane do Generalnego Inspektora Informacji Finansowej (dalej: GIIF). Plany te każdorazowo przewidywały objęcie kontrolą kilkudziesięciu podmiotów. Żadna kontrola przestrzegania przepisów ustawy o pppft nie została jednak przeprowadzona, ponieważ w toku prowadzonych w tych podmiotach kontroli skarbowych okazywało się, że kontrolowane podmioty nie są IO. Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że wynikało to z nierzetelnego planowania kontroli IO, prowadzonego bez dostatecznie wnikliwej analizy ryzyka.

Zadania kontrolne w zakresie wypełniania przez instytucje obowiązane obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu zostały powierzone zespołom kontrolerskim/kontrolerom posiadającym wieloletnie doświadczenie zawodowe. Pracownicy UKS nabywali wiedzę na temat przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu przede wszystkim z przekazanych im pism, wytycznych z Ministerstwa Finansów, a także podczas narad pracowniczych. W szkoleniach zewnętrznych z powyższego zakresu, w latach 2010-2013 uczestniczyło 9 pracowników UKS. Pracownicy UKS dysponowali szczegółowymi procedurami kontroli przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu – wytycznymi Ministerstwa Finansów z listopada 2010 r. - ułatwiającymi sprawne ich przeprowadzenie.

¹ Dz. U. z 2014 r. poz. 455. Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

² Dz. U. z 2015 r., poz. 553 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1. W ramach wykonywania kontroli zarządczej nie zostały określone cele i zadania UKS w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu.

Dyrektor UKS wyjaśnił, że w ramach wykonywania kontroli zarządczej w UKS w Lublinie nie były określane wprost cele i zadania w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, co nie oznacza, że nie miały swojego odzwierciedlenia w tej kontroli, jak np. ilość postępowań kontrolnych (zbieg zaplanowanych postępowań kontrolnych będących jednocześnie zaplanowanymi postępowaniami wobec podmiotów obowiązanych). Cele i zadania określane w ramach kontroli zarządczej oraz odpowiadające im mierniki wynikają bezpośrednio z danych uzyskanych z Ministerstwa Finansów, a przede wszystkim z Departamentu Kontroli Skarbowej w Ministerstwie Finansów. W przypadku 2014 r. były to w szczególności:

- wysokość ustaleń w zakresie należności budżetowych,
- wysokość wpływów w zakresie należności budżetowych,
- liczba zakończonych postępowań kontrolnych.

Mierniki powyższe wynikały z Planu działalności Ministra Finansów na rok 2014 cel A. 5. Przeciwdziałania oszustwom podatkowym poprzez poprawę efektywności i skuteczności działań kontroli skarbowej. W roku 2014r. w ramach kontroli zarządczej wskazany został również cel wynikający z części C Planu działalności Ministra Finansów na rok 2014 punkt 10 – Ocena prawidłowości, że wydatki i systemy zarządzania i kontroli dla środków pochodzących z UE są prawidłowe oraz przekazywanie do Komisji Europejskiej raportów o nieprawidłowościach. Miernik dla tego celu – liczba audytów i kontroli środków pochodzących z UE i innych źródeł zagranicznych. W przypadku roku 2015 r. – cele i mierniki ustalone w Ministerstwie Finansów ramach kontroli zarządczej to:

Cel I – poprawa efektywności i skuteczności działań kontroli skarbowej; miernik – liczba zakończonych postępowań kontrolnych na 1.000 kontrolerów,

Cel II – wykrywanie istotnych nieprawidłowości zagrażających bezpieczeństwu państwa. Ochrona interesów i praw majątkowych Skarbu Państwa; miernik – udział postępowań kontrolnych pozytywnych w ogólnej liczbie przeprowadzonych postępowań kontrolnych dotyczących podatków,

Cel III – potwierdzenie prawidłowości wydatków i systemów zarządzania i kontroli dla środków pochodzących z Unii Europejskiej oraz innych źródeł zagranicznych, przekazywanie do Komisji Europejskiej informacji o nieprawidłowościach,

Cel IV – przeciwdziałanie zagrożeniom bezpieczeństwa finansowego państwa oraz ochrona ekonomicznych interesów UE –ze względu na specyficzny charakter działalności odstąpiono od definiowania celu oraz określania miernika.

W odniesieniu do urzędów kontroli skarbowej na rok 2015 określone zostały również zadania (działania zewnętrzne), które powinny być realizowane:

- 1) w zakresie zwalczania przestępczości podatkowej, w szczególności dotyczącej podatku od towarów i usług,
- 2) w zakresie skutecznego karania i pozbawiania korzyści sprawców przestępstw i wykroczeń skarbowych,
- 3) w zakresie doskonalenia kultury prawnej organizacji,

- 4) w zakresie racjonalnego wykorzystania zasobów,
- 5) w zakresie zwiększania stosowania technologii informatycznych w realizacji zadań.

Dla każdego celu i zadania (działania) w dokumencie Zadania urzędów kontroli skarbowej na rok 2015 określone zostały mierniki. Informacja o wykonaniu mierników jest kwartalnie przekazywana do Departamentu Kontroli Skarbowej.

(dowód: akta kontroli, str. 62-64, 68-73, 74-100)

2. W Regulaminach Organizacyjnych UKS obowiązujących w okresie od 2013 roku³, w UKS nie została wydzielona komórka organizacyjna/stanowisko do kontroli instytucji obowiązanych w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

Do zakresu działania Wydziału Analiz, Planowania oraz Identyfikacji i Monitorowania Obszarów Zagrożonych Oszustwami Podatkowymi (W1A) należało m.in.: Sporządzanie informacji, sprawozdań, opracowań i analiz z zakresu właściwości urzędu, zgodnie z potrzebami organów nadzorujących i kierownictwa urzędu; gromadzenie, przetwarzanie i analizowanie dostępnych informacji dla potrzeb typowania podmiotów do postępowania kontrolnego; opracowywanie kryteriów typowania podmiotów do postępowania kontrolnego; typowanie podmiotów do postępowania kontrolnego, we współpracy z innymi komórkami urzędu; opracowywanie planów kontroli oraz monitorowanie ich realizacji; współdziałanie z innymi jednostkami organizacyjnymi administracji skarbowej oraz z innymi organami administracji publicznej w zakresie gromadzenia, przetwarzania, pozyskiwania i udostępniania informacji; analizowanie wniosków o wszczęcie postępowań kontrolnych oraz innych informacji napływających do urzędu, a także współpraca i wymiana informacji z GIIF.

Do zakresu komórek kontroli podatkowej należało m.in.: Ujawnianie i kontrola niezgłoszonej do opodatkowania działalności gospodarczej; kontrola źródeł pochodzenia majątku oraz przychodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych; kontrola transakcji przeprowadzanych przez podmioty krajowe, zbieranie i przekazywanie informacji o wewnątrzwspólnotowych transakcjach dokonywanych pomiędzy podatnikami z Unii Europejskiej w zakresie podatku od towarów i usług.

(dowód: akta kontroli, str. 4-5)

W wytycznych z 12 kwietnia 2001 r., przesłanych z Departamentu Kontroli Skarbowej w Ministerstwie Finansów do dyrektorów urzędów kontroli skarbowej, wskazywano m.in., że wszelkie zadania wynikające z ustawy o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł⁴ (pierwotny tytuł ustawy o pppft) powinny zostać uwzględnione w regulaminie organizacyjnym urzędu.

(dowód: akta kontroli, str. 6-8)

Dyrektor UKS wyjaśnił, że Regulamin Organizacyjny UKS nie zawiera wyodrębnienia zadań wynikających z ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy

³ Regulamin Organizacyjny Urzędu Kontroli Skarbowej w Lublinie stanowiący Załącznik do Zarządzenia Nr 21/2012 Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej w Lublinie z dnia 17 grudnia 2012 r., Regulamin Organizacyjny Urzędu Kontroli Skarbowej w Lublinie stanowiący Załącznik do Zarządzenia Nr 24/2013 Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej w Lublinie z dnia 18 grudnia 2013 r., Regulamin Organizacyjny Urzędu Kontroli Skarbowej w Lublinie stanowiący Załącznik do Zarządzenia Nr 6/2015 Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej w Lublinie z dnia 11 marca 2015 r.

⁴ Pierwotna nazwa ustawy o pppft to ustawa z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu. Tytuł zmieniony przez art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. (Dz.U. Nr 166, poz. 1317) zmieniającej nin. ustawę z dniem 22 października 2009 r.

i finansowaniu terroryzmu z uwagi na uregulowanie tego zagadnienia w inny sposób. W UKS obowiązuje szczegółowa instrukcja dotycząca zasad współpracy pracowników merytorycznych zatrudnionych w UKS z GIIF w zakresie przekazywania informacji o podejrzeniu popełnienia przestępstwa prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu oraz możliwości uzyskiwania od Generalnego Inspektora Informacji Finansowej informacji w sprawach dotyczących zobowiązań podatkowych (Zarządzenie Nr 10 z dnia 2.10.2014 r., Zarządzenie Nr 4 z dnia 28.04.2009 r.). Została ona opracowana w oparciu o zapisy ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu i kompleksowo reguluje zasady współpracy oraz przepływu informacji pomiędzy UKS a GIIF. Zadania związane z koordynacją w zakresie Współpracy z GIIF zostały wpisane do zakresów czynności Kierownika Sekcji Kontroli Wewnętrznej oraz pracowników tej komórki organizacyjnej („Koordynowanie zadań w zakresie realizacji ustawy o przeciwdziałaniu wprowadzania do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych źródeł oraz przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu”). Ponadto z § 4 ust. 2 Zarządzenia Nr 2 Ministra Finansów z dnia 13 stycznia 2011 r. w sprawie statutu urzędów kontroli skarbowej⁵ wynika, że Regulamin organizacyjny powinien określać:

- 1) strukturę organizacyjną urzędu;
- 2) szczegółowy zakres działania komórek;
- 3) zakres nadzoru sprawowanego przez dyrektora i wicedyrektorów;
- 4) zakres stałych uprawnień wicedyrektorów, głównego księgowego, naczelników wydziałów i innych pracowników zatrudnionych na stanowiskach kierowniczych albo samodzielnych do podejmowania decyzji i przedstawiania stanowiska urzędu w określonych sprawach.

Powyższa regulacja nie nakłada obowiązku umieszczania zadań wynikających z ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu bezpośrednio w Regulaminie Organizacyjnym UKS. W związku z powyższym nie wystąpiła konieczność uwzględniania zadań wynikających z ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu w Regulaminie Organizacyjnym UKS w Lublinie.

(dowód: akta kontroli, str. 65-66, 101-107, 108-112)

3. W okresie od 2010 r. do I połowy 2015 r. pracownicy UKS wzięli udział w następujących szkoleniach z zakresu przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu:

W 2010 r.:

- w szkoleniu „Zwalczanie prania pieniędzy i finansowania terroryzmu – współdziałanie jednostek współpracujących z GIIF”, (6 godz.) zorganizowanym w Centrum Kształcenia Kadr Skarbowości Ministerstwa Finansów w dniu 8.10.2010 r., wzięło udział dwóch pracowników UKS (M.K., M.B.),
- w szkoleniu e-learningowym GIIF z zakresu obowiązków związanych z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy oraz przeciwdziałaniem finansowaniu ukończył jeden pracownik UKS (M.B.).

W 2011 r.:

- podczas szkolenia wewnętrznego „Stosowanie ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu” w dniu 25.02.2011 r. w wydziale W3C zostało przeszkolonych 26 osób; prowadzącym szkolenia był M.K. – osoba przeszkolona w ww. szkoleniu z 2010 r.,

⁵ Dz. Urz. MF z 2011 r. Nr 1, poz.2.

- w szkoleniu „Zwalczanie prania pieniędzy i finansowania terroryzmu – współdziałanie jednostek współpracujących z GIIF”, (6 godz.) zorganizowanym w Centrum Edukacji Zawodowej Resortu Finansów w dniu 5.10.2011 r. wzięło udział dwoje pracowników UKS (M.Ł i K.R.).

W 2012 r.:

- podczas szkolenia wewnętrznego „Wybrane zagadnienia dotyczące kontroli realizowane na podstawie ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu” w dniu 30.01.2012 r. w wydziale W3P7 zostało przeszkolonych 26 osób; prowadzącym szkolenia był R.D.
- w szkoleniu „Współdziałanie jednostek współpracujących w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu”, zorganizowanym w Centrum Edukacji Zawodowej Resortu Finansów w dniu 6.06.2012 r., wzięło udział trzech pracowników UKS (K.B, K.B., T.G).

W 2013 r.:

- w szkoleniu „Przestępstwa skarbowe jako przestępstwa bazowe prania brudnych pieniędzy”, zorganizowanym w Centrum Edukacji Zawodowej Resortu Finansów w dniach 12-14.08.2013 r., wzięło udział dwóch pracowników UKS (P.K., K.B.)
- podczas szkolenia wewnętrznego „Fazy prania brudnych pieniędzy” w dniu 30.09.2013 r. zostało przeszkolonych 21 osób; prowadzącym szkolenia był M.B. – osoba przeszkolona w ww. szkoleniach z 2010 r.

W 2014 r. i I połowie 2015 r. pracownicy UKS nie brali udziału w szkoleniach zewnętrznych z zakresu przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu.

(dowód: akta kontroli, str. 9-10, 11-19)

Dyrektor UKS wyjaśnił, że w okresie od IV kwartału 2013 r. do 30 czerwca 2015 r. pracownicy Urzędu Kontroli Skarbowej w Lublinie nie byli szkoleni szczegółowo w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu z uwagi na stabilność prawa w przedmiotowym zakresie (brak zmian w ustawie). Natomiast na naradach pracowniczych przypomniano o istniejących już unormowaniach i wytycznych w tym zakresie. Dyrektor UKS wyjaśnił również, że postępowania kontrolne z zakresu przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu mogą prowadzić pracownicy wszystkich komórek kontrolnych Urzędu Kontroli Skarbowej w Lublinie. Tematyka przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu była jednym z wielu punktów zakresów obowiązków pracowników UKS.

(dowód: akta kontroli, str. 64, 66-67)

W zakresach czynności/kartach zadań trzech pracowników UKS (zatrudnieni w Sekcji ds. Kontroli Wewnętrznej DW) zostały w sposób wyraźny określone zadania z zakresu przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, tj. koordynowanie zadań w zakresie realizacji ustawy o przeciwdziałaniu wprowadzania do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych źródeł oraz przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu. Pracownicy ci nie brali udziału w szkoleniach z zakresu przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu w okresie 2010 – I półrocze 2015.

(dowód: akta kontroli, str. 156)

Do szczegółowej kontroli dotyczącej powierzania pracownikom UKS zadań kontrolnych w zakresie wypełniania przez instytucje obowiązane obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu,

wybrano losowo⁶ kontrole podmiotów ujętych w planach kontroli IO UKS, sporządzonych za okres 2013 – I półrocze 2015, przeprowadzonych (i zakończonych) przez pracowników z wydziałów W2P4, W2P3, W1P1, W1A, W2P2B. Analiza wykazała, że:

- przeprowadzono i zakończono 38 kontroli⁷, które były ujęte w planach kontroli instytucji obowiązanych UKS, sporządzonych za okres 2013 – I półrocze 2015;
- 37 kontroli przeprowadziły zespoły kontrolerskie (od dwóch do czterech pracowników UKS), jedną kontrolę przeprowadziła jedna osoba;
- w 4 na 38 kontroli (11%) wziął udział pracownik UKS, który uczestniczył w co najmniej jednym szkoleniu na temat przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu;
- staż pracy pracownika o najdłuższym stażu pracy w UKS w danym zespole kontrolnym wynosił od 9 lat do 23 lat i 8 miesięcy⁸.

(dowód: akta kontroli, str. 154-155, 157-159)

Dyrektor UKS wyjaśnił m.in., że brak formalnego przeszkolenia pracownika z danej dziedziny prawa (np. przepisów ustawy o pppft) czy wytycznych nie oznacza, że pracownik ten prowadząc postępowanie kontrolne, którego przedmiotem jest ta dana dziedzina prawa, nie posiada wiedzy co do tematyki badanej w toku prowadzonego postępowania. Bardzo rozbudowany katalog zadań kontroli skarbowej sprawia, że nie ma możliwości, aby pracownik przeszedł formalne kursy lub szkolenia w każdej dziedzinie będącej w zainteresowaniu kontroli skarbowej, a z całą pewnością, co do ich szczegółowości. Brak przeszkolenia w zakresie wypełniania przez IO obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu nie oznacza, że pracownik ten nie może prowadzić postępowania kontrolnego dotyczącego podatków i zagadnień z ustawy o pppft. Podobnie jak brak formalnego przeszkolenia w zakresie prawa dewizowego, prawa handlowego, rachunkowości nie jest czynnikiem wykluczającym pracownika z prowadzenia postępowania kontrolnego dotyczącego podatków, które swym zakresem ściśle związane jest ze wspomnianymi dziedzinami prawa. Brak przeszkolenia z konkretnej sfery będącej w zainteresowaniu kontroli skarbowej nie zwalnia pracownika ze znajomości przepisów normatywnych (ustaw, aktów wykonawczych), które są przedmiotem zleconych zadań do wykonania temu pracownikowi.

O znajomości przepisów ustawy o pppft może świadczyć wymiana informacji pomiędzy GIIF i UKS w Lublinie i odwrotnie:

Tabela: Wystąpienia UKS w Lublinie do GIIF i wystąpienia GIIF do UKS w Lublinie w okresie 2012 r. – I półr. 2015 r.

Wyszczególnienie	Okres		
	2013 r.	2014 r.	I półrocze 2015 r.
Ilość wystąpień do GIIF przez UKS w Lublinie	89	93	80
Ilość informacji skierowanych przez GIIF do UKS w Lublinie	12	56	30

⁶ Wybór losowy kontroli nastąpił w oparciu o akta kontroli, które najwcześniej zostały dostarczone kontrolerowi NIK do badania tematyki ujętej w pkt. 2.2. Akta pochodziły z wydziałów W2P4, W2P3, W1P1, W1A, W2P2B.

⁷ Na 110 takich kontroli przeprowadzonych i zakończonych w tym okresie (tj. 35%).

⁸ Wg stanu na 20.10.2015 r.

Wymiana informacji, którą obrazuje przedstawiona powyżej tabela, jest jednocześnie odzwierciedleniem działań UKS w realizacji celów stawianych ustawą o pppft, tj. służy ona zapobieganiu procederowi prania brudnych pieniędzy. Należy również podkreślić, że wszyscy pracownicy komórek kontroli UKS byli bezpośrednio informowani od 01.01.2013 r. o zaleceniach i wyjaśnieniach skierowanych do UKS przez GIlF w przedmiocie ustawy o pppft. Umożliwia to system elektronicznego obiegu dokumentów DARWIN (przykładowo poczta przychodząca: nr PP/2013/15504 z dnia 05.09.2013 r., nr PP/2013/21726 z dnia 05.09.2013 r., nr PP/2014/2824 z dnia 17.02.2014 r. skierowana do wszystkich pionów kontroli). Ponadto Dyrektor UKS wyjaśnił, że wszyscy pracownicy, którym powierzono koordynowanie zadań w zakresie realizacji ustawy o przeciwdziałaniu wprowadzania do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych źródeł oraz przeciwdziałaniu finansowania terroryzmu byli pracownikami z kilkudziesięcioletnim stażem pracy i z kilkunastoletnim lub kilkudziesięcioletnim doświadczeniem na stanowisku inspektora kontroli skarbowej, wszyscy zatem posiadają bogatą praktykę kontrolerską. Jeden z pracowników (P. R.) był pracownikiem komórki postępowań przygotowawczych i jako inspektor kontroli skarbowej – finansowy organ postępowania przygotowawczego, występował przed sądem w charakterze oskarżyciela publicznego. Przez kilka lat pełnił on także funkcję kierowniczą w komórce postępowań przygotowawczych, co wynikało z jego szerokiej wiedzy na gruncie prawa karnego i materialnego (będącego przedmiotem kontroli skarbowej).

(dowód: akta kontroli, str. 172-174, 177-186)

W wytycznych z 12 kwietnia 2001 r., przesłanych z Departamentu Kontroli Skarbowej w Ministerstwie Finansów do dyrektorów urzędów kontroli skarbowej, wskazywano m.in., że dyrektor urzędu kontroli skarbowej organizuje, co najmniej raz w roku, szkolenia dla pracowników urzędu w zakresie obowiązków i praw wynikających ze stosowania przepisów ustawy o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł (pierwotny tytuł ustawy o pppft).

(dowód: akta kontroli, str. 6-8)

4. Zarządzeniem Nr 4 z dnia 28 kwietnia 2009 r. Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej w Lublinie wydanym m.in. na podstawie art. 15a ust. 2 ustawy o pppft została wprowadzona Instrukcja dotycząca zasad współpracy pracowników merytorycznych zatrudnionych w Urzędzie Kontroli Skarbowej w Lublinie z Generalnym Inspektorem Informacji Finansowej w zakresie przekazywania informacji o wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu oraz możliwości uzyskiwania od Generalnego Inspektora Informacji Finansowej informacji w sprawach dotyczących zobowiązań podatkowych. Osobą odpowiedzialną za współpracę był Koordynator wyznaczony przez Dyrektora UKS. Koordynowaniem zadań w zakresie realizacji ustawy o przeciwdziałaniu wprowadzenia do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych źródeł oraz przeciwdziałaniu finansowania terroryzmu zajmował się inspektor kontroli skarbowej zatrudniony w Wieloosobowym Stanowisku Kontroli Wewnętrznej - DW.

Kolejnym zarządzeniem wydanym m.in. na podstawie art. 15a ust. 2 ustawy o pppft było Zarządzenie Nr 10 z dnia 2 października 2014 r. Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej w Lublinie została wprowadzona Instrukcja dotycząca zasad współpracy pracowników merytorycznych zatrudnionych w Urzędzie Kontroli Skarbowej

w Lublinie z Generalnym Inspektorem Informacji Finansowej w zakresie przekazywania informacji o podejrzeniu popełnienia prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu oraz możliwości uzyskiwania od Generalnego Inspektora Informacji Finansowej informacji w sprawach dotyczących zobowiązań podatkowych. Osobą odpowiedzialną za współpracę był Koordynator wyznaczony przez Dyrektora UKS – Kierownik Sekcji Kontroli Wewnętrznej.

Zgodnie z ww. zasadami zawartymi w obu Instrukcjach, UKS, w szczególności, prowadzi rejestr spraw zawierających informacje przekazane do GIIF i otrzymane z GIIF. Pracownicy merytoryczni UKS zostali zobowiązani do niezwłocznego informowania naczelników komórek merytorycznych oraz kierowników samodzielnych komórek organizacyjnych o wszelkich stwierdzonych podczas wykonywania czynności kontrolnych okolicznościach, które mogą wskazywać na prowadzenie działań mających na celu wprowadzenie do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł lub mogących mieć związek z przestępstwem z art. 299 Kodeksu karnego⁹. Naczelnicy komórek merytorycznych oraz kierownicy samodzielnych komórek organizacyjnych ww. informacje przekazują Koordynatorowi, który po weryfikacji przygotowuje projekt pisma do GIIF oraz przedstawia go do akceptacji Dyrektorowi UKS. Inspektorzy kontroli skarbowej i pozostali pracownicy merytorycy w przypadku powzięcia w trakcie czynności kontrolnych informacji o nieprzestrzeganiu przez IO, określone w art. 2 pkt 1 ustawy o pppft, zasad rejestracji i powiadamiania o transakcjach objętych przepisami tej ustawy, zostali zobowiązani do sporządzania projektów stosownych not sygnalizacyjnych i przekazania ich Koordynatorowi za pośrednictwem naczelników komórek merytorycznych oraz kierowników samodzielnych komórek organizacyjnych. Koordynator został zobowiązany do zaopiniowania i przedłożenia not sygnalizacyjnych Dyrektorowi UKS, który podejmował decyzję o ich przekazaniu sprawującemu nadzór nad IO lub do właściwego organu państwowego określonego w art. 3 ust. 1 tej ustawy.

(dowód: akta kontroli, str. 101-107, 108-112, 147-149)

Pismem z 22 listopada 2010 r. Zastępca Dyrektora Departamentu Kontroli Skarbowej w Ministerstwie Finansów przekazał do wykorzystania służbowego Wytyczne do kontroli realizowanych przez organy kontroli skarbowej w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu – obszary kontroli wynikające z ustawy o pppft, a także wzór pisma, w którym urzędy kontroli skarbowej informują GIIF o wynikach kontroli. W ww. wytycznych wskazano m.in. 11 obszarów kontroli w IO:

- osoby odpowiedzialne – art. 10b ustawy o pppft,
- wewnętrzna procedura – art. 10a ustawy o pppft,
- stosowanie środków bezpieczeństwa finansowego – art. 8b ust. 3 ustawy o pppft,
- stosowanie środków bezpieczeństwa finansowego – art. 8b w zw. z art. 10a ust. 3, art. 8b ust. 4 i 5 ustawy o pppft,
- analiza transakcji – art. 8a ust. 1 i 2 ustawy o pppft,
- rejestr transakcji – art. 8 ust. 4 ustawy o pppft,
- przechowywanie dokumentów i informacji – art. 8 ust. 4, 4a, art. 8a ust. 2, art. 9k,
- przekazywanie transakcji do GIIF – art. 11 oraz art. 12 ust. 2 ustawy o pppft,
- szkolenia – art. 10a ust. 4 ustawy o pppft,

⁹ W Instrukcji z 2014 r. – o okolicznościach, które mogą wskazywać na prowadzenie działań mających na celu pranie pieniędzy oraz podejrzeniach popełnienia przestępstw, o których mowa w art. 165a lub art. 299 Kodeksu karnego.

- realizacja wniosków i zaleceń pokontrolnych – art. 24 ust. 2 ustawy o pppft,
- szczególne środki ograniczające – „zamrażanie” – rozdział 5a.

W Wytycznych wskazywano sankcje za zaniechanie realizacji poszczególnych obowiązków, sformułowano pytania kontrolne oraz wskazówki metodyczne.

(dowód: akta kontroli, str. 20-33)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Uwagi NIK dotyczą prowadzenia kontroli podmiotów ujętych w planach kontroli IO przez pracowników UKS, którzy nie odbyli szkoleń z zakresu przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Wprawdzie w zespołach kontrolnych znajdują się osoby legitymujące się wieloletnim doświadczeniem zawodowym, jednak aktualizowanie i poszerzanie wiedzy z tego zakresu jest niezbędne w celu zapewnienia niskiego ryzyka kontroli¹⁰ w kontrolach, o których mowa w art. 21 ust. 3 pkt 7 ustawy o pppft. Ponadto, zważywszy, że przepisy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu będą podlegały zmianom¹¹, zdaniem NIK, szkoleniami powinni zostać objęci również pracownicy UKS, do których zadań należy koordynacja realizacji ustawy o pppft. Pracownicy ci nie brali udziału w szkoleniach z zakresu przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu w okresie 2010 – I półrocze 2015. Na potrzebę organizowania szkoleń na temat ustawy o pppft co najmniej raz w roku zwracało również uwagę Ministerstwo Finansów w wytycznych z 12 kwietnia 2001 r.

Ocena częściowa

UKS w swojej działalności dążył do realizacji celów i zadań priorytetowych, określonych przez Ministra Finansów. Zadania związane z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu nie należały do priorytetowych zadań UKS. UKS był przygotowany do realizacji objętych kontrolą zadań w niezbędnym zakresie. W szczególności pracownicy UKS dysponowali wytycznymi umożliwiającymi kompleksowe kontrolowanie wypełniania przez IO obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

Kontrola instytucji obowiązanych. Pozyskiwanie informacji

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z art. 21 ust. 3 pkt 7 ustawy o pppft organy kontroli skarbowej przeprowadzają kontrolę wypełniania przez IO obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, realizowaną w ramach kontroli, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach. W piśmie z 18 grudnia 2009 r. skierowanym do dyrektorów urzędów kontroli skarbowej, Zastępca Dyrektora Departamentu Kontroli Skarbowej w Ministerstwie Finansów przedstawił stanowisko, że kontrole IO nie powinny mieć charakteru samoistnego, lecz być realizowane w ramach postępowań kontrolnych prowadzonych w zakresie, o którym mowa w art. 2 i 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej¹² i obejmować te IO, które nie są kontrolowane przez organy wymienione w art. 21 ust. 3 ustawy o pppft.

¹⁰ Na ryzyko kontroli składają się: 1) ryzyko nieodłączone, 2) ryzyko zawodności systemów kontroli, 3) ryzyko niewykrycia przez kontrolera – zob. G. Buczyński, Standardy kontroli NIK, Kontrola Państwowa nr 5/2002 r., str. 10.

¹¹ W dniu 25 czerwca 2015 r. weszła w życie dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2015/849 z 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. U. L 141 z 05.06.2015 r., s. 73). Zgodnie z art. 67 ust. 1 tej dyrektywy państwa członkowskie mają wprowadzić w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy do dnia 26 czerwca 2017 r.

¹² Dz. U. z 2015 r., poz. 553 ze zm.

(dowód: akta kontroli, str. 34)

Zgodnie z interpretacją Departamentu Informacji Finansowej w Ministerstwie Finansów, przedsiębiorcy stają się IO z chwilą przyjęcia płatności za towary w gotówce o określonej w ustawie wartości. W związku z tym, dopiero gdy zaistnieją powyższe okoliczności można jednoznacznie stwierdzić, że dany przedsiębiorca (o ile nie należy do innej kategorii podmiotów uznanych przez ustawodawcę za IO), jest IO. Ponieważ kontrola na podstawie przepisów ustawy o pppft może być sprawowana jedynie w IO, konieczne jest uprzednie stwierdzenie, tj. w toku postępowania kontrolnego, faktu przyjęcia w gotówce płatności o wartości równej lub przekraczającej równowartość 15.000 euro. Zgodnie z art. 21 ust. 3 ustawy o pppft takie ustalenia mogą być dokonane w ramach kontroli skarbowej, prowadzonej w zakresie, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o kontroli skarbowej. Po stwierdzeniu w toku kontroli, faktu przyjęcia w gotówce ww. płatności, organ kontroli skarbowej powinien wydać upoważnienie do przeprowadzenia kontroli wypełniania przez przedsiębiorcę obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Zdaniem Departamentu Informacji Finansowej, przekazywane przez urzędy kontroli skarbowych plany kontroli powinny obejmować podmioty, które zostaną skontrolowane pod kątem ustalenia, czy są IO, i w których, w przypadku potwierdzenia tego faktu, zostaną podjęte kontrole przestrzegania obowiązków ustawowych.

(dowód: akta kontroli, str. 35-36)

Pracownicy UKS zostali poinformowani o ww. trybie kontroli u przedsiębiorców w trakcie narad pracowniczych.

(dowód: akta kontroli, str. 37-38, 39-51)

1. Plany kontroli IO były sporządzane w UKS w oparciu o analizy ryzyka opracowywane dla celów kontroli skarbowych. Odrębne, pisemne analizy ryzyka dla celów kontroli wypełniania przez IO obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, nie były sporządzane.

(dowód: akta kontroli, str. 64-65, 54-59, 167, 175-176)

Dyrektor UKS wyjaśnił, że plany kontroli w Urzędzie Kontroli Skarbowej w Lublinie tworzone są zgodnie z Zarządzeniem Nr 7/2014 Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej w Lublinie z dnia 30 czerwca 2014 r. w sprawie procedury postępowania dotyczącej typowania i planowania podmiotów do kontroli oraz procedury dotyczącej tworzenia i monitorowania realizacji planu kontroli w Urzędzie Kontroli Skarbowej w Lublinie oraz Decyzją Nr 14/2012 Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej w Lublinie z dnia 23 października 2012 r. w sprawie powołania zespołu ds. wspomaganie typowania podmiotów do kontroli i Decyzją Nr 3/2013 Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej w Lublinie z dnia 17 stycznia 2013 r. w sprawie powołania zespołu ds. wspomaganie typowania podmiotów do kontroli w Urzędzie Kontroli Skarbowej w Lublinie. Zgodnie z ww. aktami normatywnymi Zespół ds. wspomaganie typowania podmiotów do kontroli na podstawie zebranych i przedstawionych w czasie obrad danych i analiz podejmuje decyzję o ujęciu danego podmiotu w planie kontroli oraz zakresie postępowania kontrolnego w tym w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowania terroryzmu.

(dowód: akta kontroli, str. 64-65, 113-114, 115-117)

Działająca z upoważnienia Dyrektora UKS Bożena Majewska – Wicedyrektor UKS wyjaśniła, że zgodnie z art. 21 ust. 1 i ust. 3 pkt 7 ustawy o pppft organy kontroli skarbowej kontrolę „wypełniania przez instytucje obowiązane obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu”, realizują w ramach kontroli, na zasadach i w trybie określonym w odrębnych przepisach (tj. ustawy o kontroli skarbowej w toku postępowania kontrolnego).

Oznacza to, że kontrola wypełniania przez instytucje obowiązane obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu ma charakter subsydiarny względem postępowań wszczynanych wprost z ustawy o kontroli skarbowej w zakresie określonym art. 2 (np. postępowań kontrolnych dotyczących podatków stanowiących dochód budżetu państwa), zaś podstawowym warunkiem podjęcia i prowadzenia przez organ kontroli skarbowej kontroli w zakresie określonym w art. 21 ust. 1 ustawy o pppft jest uprzednie wszczęcie postępowania kontrolnego w zakresie wymienionym w art. 2. ustawy o kontroli skarbowej. Organ kontroli skarbowej nie może więc wszcząć postępowania kontrolnego obejmującego swoim zakresem tylko wypełniania przez instytucje obowiązane obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Z uwagi na powyższe przeprowadzono analizy ryzyka w zakresie przestrzegania przepisów prawa podatkowego, co w konsekwencji wszczętego postępowania kontrolnego umożliwiło dalsze analizy pod kątem IO.

(dowód: akta kontroli, str. 167)

UKS nie posiada bazy podmiotów, które są IO podlegającymi kontroli UKS w oparciu o art. 2 pkt 1 lit. n, o, q, r ustawy o pppft.

Działająca z upoważnienia Dyrektora UKS Bożena Majewska – Wicedyrektor UKS wyjaśniła, że w analizie i typowaniu podmiotów do kontroli UKS korzysta z dostępnych baz notariuszy, adwokatów wykonujących zawód, radców prawnych wykonujących zawód poza stosunkiem pracy w urzędach obsługujących organy administracji rządowej i jednostkach samorządu terytorialnego, prawników zagranicznych świadczących pomoc prawną poza stosunkiem pracy, biegłych rewidentów wykonujących zawód, podmiotów prowadzących działalność w zakresie usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych. Z uwagi na już istniejące bazy danych, które są ogólnodostępne, a z których można korzystać bez nakładu pracy i ponoszenia kosztów finansowych na ich utworzenie, prowadzenie i aktualizację nie podejmowano działań w tym kierunku. Założenie własnych baz podmiotów wyszczególnionych w art. 2 pkt 1 lit. n, o, q i r ustawy o pppft wiązałoby się z koniecznością nie tylko ich założenia w jakimś momencie „startowym”, ale także dokonywania aktualizacji zamieszczonych danych. UKS nie podejmował się założenia takich baz, gdyż byłyby one mało wartościowe z uwagi na obarczenie błędem (nieaktualność i niezupełność danych). Jednocześnie UKS ma możliwość pozyskiwania danych co do pojedynczego podmiotu jak i grupy podmiotów dzięki:

- bazie REGON (otrzymywanej z Ministerstwa Finansów),
- dostępowi do bazy danych LEX Wolters Kluwer – Informator Prawno Gospodarczy Gold,
- ogólnodostępnej bazie „Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej” (CEIDG) – online

umożliwiających wyszukiwanie danych po zadanym kryterium (w tym złożonym) np. po PKD lub fragmencie nazwy (np.: PKD: PKD 32.12.Z – Produkcja wyrobów jubilerskich i podobnych, PKD: 47.79.Z – Sprzedaż detaliczna artykułów używanych prowadzona w wyspecjalizowanych sklepach, PKD; 46.72.Z Sprzedaż hurtowa metali i rud metali, PKD 64 (dział) – Finansowa działalność usługowa, z wyłączeniem ubezpieczeń i funduszów emerytalnych, itp. UKS dysponuje również pełną, aktualizowaną co miesiąc bazą „REGON” obejmującą aktualne i archiwalne podmioty z całego kraju. W bazie istnieje możliwość wyszukiwania podmiotów m.in. po fragmencie nazwy zawierającym tekst (np. „kancelar” czy „adwoka”) lub innych, złożonych kryteriach, a także po pozostałych danych zawartych polach tej bazy. UKS posiada również dostęp do danych Krajowego Rejestru Sądowego (Informator

Prawno Gospodarczy Gold – LEX Wolters Kluwer), dzięki któremu istnieje możliwość wyselekcjonowania poszczególnych podmiotów jak i grup, np. po fragmencie nazwy, po PKD, po formie prawnej (np. wprost Fundacja).

(dowód: akta kontroli str. 160-163)

UKS sporządzał plany kontroli IO na poszczególne półrocza. Plany kontroli IO były przekazywane przez UKS do GIIF w terminie 14 dni od ich sporządzenia, tj. zgodnie z art. 21 ust. 3b ustawy o pppft.

(dowód: akta kontroli, str. 52, 66, 165)

W planach kontroli IO za lata 2010-2012 do kontroli przewidziano 235 podmiotów, tj.: w I półroczu 2010 r. – 6, w II półroczu 2010 r. – 3, w I półroczu 2011 r. – 116, w II półroczu 2011 r. – 96, w I półroczu 2012 r. – 63, w II półroczu 2012 r. – 51.

W planach kontroli IO z okresu 2013 – I półrocze 2015 r. do kontroli przewidziano 211 podmiotów, tj.: w I półroczu 2013 r. – 52, w II półroczu 2013 r. – 54, w I półroczu 2014 r. – 43, w II półroczu 2014 r. – 24, w I półroczu 2015 r. – 38.

W planach kontroli IO za okres 2013 – I półrocze 2015 do kontroli przewidziano: 182 przedsiębiorców¹³ (od 21 do 51 w poszczególnych półroczach), 26 podmiotów uznanych za IO na podstawie art. 2 pkt 1 lit. q ustawy o pppft¹⁴ (od 1 do 9 w poszczególnych półroczach) oraz 3 podmioty uznane za IO na podstawie art. 2 pkt 1 lit. n ustawy o pppft¹⁵ (jeden w I półroczu 2013 r. dwa w II półroczu 2013 r.). W okresie 2013 – I półrocze 2015 r. nie planowano kontroli w IO wskazanych w art. 2 pkt 1 lit. o (podmioty prowadzące działalność w zakresie usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych) oraz lit. r (fundacje).

(dowód: akta kontroli, str. 54-59)

Według Rekomendacji FATF¹⁶, podmioty i zawody świadczące usługi niefinansowe powinny być przedmiotem efektywnych systemów monitorowania i zapewnienia zgodności ich działalności z obowiązkami w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. W tym zakresie należy stosować ocenę ryzyka tych podmiotów. W Rekomendacji FATF wymieniono m.in. niezależnych prawników, księgowych, dilerów kamieni szlachetnych i metali, pośredników w obrocie nieruchomościami.

Dyrektor UKS wyjaśnił, że Rekomendacja FATF w zakresie obowiązku badania klienta (rekomendacja 22) została zaimplementowana przez ustawodawcę do ustawy o pppft. Krąg podmiotów świadczących usługi niefinansowe wynika z art. 2 tej ustawy. W procesie typowania podmiotów do kontroli nie były one traktowane w sposób odrębny, z uwagi na nakreślone priorytety działań kontroli skarbowej.

W procesie planowania podmiotów do kontroli uwzględniano przede wszystkim cele i zadania kontroli skarbowej oraz istniejące zagrożenia dla budżetu Państwa. Ponadto nie ma sformalizowanych wskazań, że w pojedynczym planie należy ujmować wszystkie podmioty składające się na katalog IO. Nie ma również obowiązku obejmowania wszystkich form działania podmiotów gospodarczych i form opodatkowania. Przy sporządzaniu działań naszym zdaniem należy kierować się priorytetami które wynikają z istniejących zagrożeń dla funkcjonowania Państwa mając na uwadze istniejące ograniczenia kadrowe.

¹³ Tj. podmiotów, które mogły być zakwalifikowane do kategorii IO przewidzianych w art. 2 pkt 1 lit. t ustawy o pppft.

¹⁴ Tj. przedsiębiorców prowadzących: domy aukcyjne, antykwariaty, działalność factoringową, działalność w zakresie obrotu metalami lub kamieniami szlachetnymi i półszlachetnymi, sprzedaży komisowej lub pośrednictwa w obrocie nieruchomościami.

¹⁵ Tj. podmioty spośród adwokatów wykonujących zawód, radców prawnych wykonujących zawód poza stosunkiem pracy w urzędach obsługujących organy administracji rządowej i jednostkach samorządu terytorialnego, prawników zagranicznych świadczących pomoc prawną poza stosunkiem pracy, biegłych rewidentów wykonujących zawód, doradców podatkowych wykonujących zawód.

¹⁶ Opublikowane na stronach internetowych Ministerstwa Finansów i Komisji Nadzoru Finansowego, zob. http://www.knf.gov.pl/Images/Rekomendacje_FATF_tcm75-29311.pdf w tłumaczeniu Radosława Obczyńskiego. FATF - Financial Action Task Force (on Money Laundering) – Grupa specjalna do spraw przeciwdziałania praniu pieniędzy.

(dowód: akta kontroli, str. 65)

2. Dyrektor UKS wyjaśnił, że UKS w Lublinie w latach 2010-2012 zrealizował pięć postępowań kontrolnych w instytucjach obowiązanych. W żadnej kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości z zakresu przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowania terroryzmu.

(dowód: akta kontroli, str. 67)

Działająca z upoważnienia Dyrektora UKS Bożena Majewska – Wicedyrektor UKS wyjaśniła dodatkowo, że UKS – w ramach kontroli koordynowanej Departamentu Kontroli Skarbowej Ministerstwa Finansów, w zakresie m.in. kontroli wypełniania obowiązku wynikającego z ustawy o pppft wszczął i zakończył w 2012 r. trzy postępowania kontrolne. UKS przekazał do GIIF pisemną informację o wynikach tych kontroli. Ponadto UKS przeprowadził dwa postępowania kontrolne w zakresie wywiązywania się przez podmioty objęte tymi postępowaniami z obowiązków wynikających z ustawy o pppft. Jedna z tych kontroli została wszczęta w 2012 r., a zakończona w 2013, natomiast druga była wszczęta w 2013 r., a postępowanie zakończono w 2014 r. UKS nie przekazywał do GIIF pisemnych informacji o wynikach kontroli ponieważ w toku kontroli ustalono, że podmioty te nie były faktycznie IO.

(dowód: akta kontroli str. 165-167, 168)

W okresie 2013 – I półrocze 2015 r.:

- 43 kontrole, które nie zostały wszczęte w półroczu, na które zostały zaplanowane, przeszły do planów kolejnych półroczy,
- 26 kontroli zostało zdjętych z planu bądź anulowanych.

W okresie 2013 – I półrocze 2015 r. wszczęto 142 kontrole w podmiotach ujętych w planach kontroli IO (67,3% kontroli planowanych), z czego:

- w I półroczu 2013 r. – 29 z 52 planowanych (55,8%),
- w II półroczu 2013 r. – 42 z 54 planowanych (77,8%),
- w I półroczu 2014 r. – 34 z 43 planowanych (79%),
- w II półroczu 2014 r. – 19 z 24 planowanych (79,2%),
- w I półroczu 2015 r. – 21 z 38 planowanych (55,3%).

W okresie 2013 – I półrocze 2015 r.:

- 41 kontroli, które nie zostały wszczęte w półroczu, na które zostały zaplanowane, przeszły do planów kolejnych półroczy,
- 25 kontroli zostało zdjętych z planu/anulowanych.

(dowód: akta kontroli, str. 52)

Spośród zaplanowanych do przeprowadzenia 211 kontroli ujętych w planach kontroli IO na okres 2013 – I półrocze 2015 r.: 110 kontroli zostało zakończonych, 58 kontroli było w toku, pozostałe 43 kontrole zostały zdjęte/anulowane lub przeszły do planu na II półrocze 2015 r.

(dowód: akta kontroli, str. 54-59)

Dyrektor UKS wyjaśnił, że plany kontroli instytucji obowiązanych nie zostały w pełni zrealizowane z podobnych przyczyn jak inne podmioty umieszczone w planach kontroli. Główne przyczyny nie zrealizowania to:

- wykreślenie podmiotu z KRS,
- przeprowadzone postępowanie za ten sam okres przez właściwy Urząd Skarbowy,
- rozpoczęcie działalności w okresie późniejszym od wnioskowanego okresu,
- przedawnienie zobowiązania podatkowego,
- wcześniejsza kontrola w tym samym zakresie nie potwierdziła nieprawidłowości zawartych we wniosku,

- umorzenie dochodzenia przez Prokuraturę w związku z brakiem materiału dowodowego,
- nakład czasu i środków na przeprowadzenie kontroli może być niewspółmierny do efektów postępowania.

(dowód: akta kontroli, str. 67)

W żadnym ze 110 ww. zakończonych kontrolach zakres kontroli skarbowych nie został rozszerzony o badanie – w oparciu o stosowne upoważnienie – przestrzegania przez kontrolowane podmioty przepisów ustawy o pppft. UKS nie przekazywał do GIIF w okresie 2013 - I półrocze 2015 pisemnych informacji o wynikach kontroli. W wybranych do badania 43 aktach kontroli (poza jednym przypadkiem) nie ma informacji na temat badania kontrolowanego podmiotu pod kątem ustalenia, czy podmiot kontrolowany jest IO. W zestawieniu, podpisanym przez Dyrektora UKS, sporządzonym na potrzeby niniejszej kontroli, w odniesieniu do wszystkich zakończonych kontroli znajdują się adnotacje, z których wynika, że dany podmiot (ujęty w planach kontroli IO) nie jest IO ze względu na to, że nie prowadzi działalności wymienionej w art. 2 pkt 1 lit. n, o q r ustawy o pppft albo nie przyjmował płatności za towary w gotówce o wartości równej lub przekraczającej równowartość 15.000 euro i nie jest przedsiębiorcą w rozumieniu art. 2 pkt 1 lit. t ustawy o pppft.

(dowód: akta kontroli, str. 54-59, 149-152)

Działająca z upoważnienia Dyrektora UKS Bożena Majewska – Wicedyrektor UKS wyjaśniła, że UKS nie przekazywał do GIIF w okresie 2013 - I półrocze 2015 pisemnych informacji o wynikach kontroli, o których mowa w art. 21 ust. 4 ustawy o pppft, ponieważ w toku przeprowadzanych postępowań kontrolnych nie zidentyfikowano IO i w związku z tym nie obejmowano podmiotów kontrolowanych zakresem kontroli *„wypełniania przez instytucje obowiązane obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu”*. Podmioty z planów przekazanych do GIIF to lista podmiotów, co do których istniało jedynie domniemanie, że mogą być one podmiotami spełniającymi przesłanki aby je można zakwalifikować jako IO (z art. 2 pkt 1 pppft). Nie oznacza to że przekazane podmioty były listą IO ściśle odpowiadającym zapisom w ustawie. Bowiem do stwierdzenia, czy dany podmiot z planu jest IO konieczna była weryfikacja dokumentacji źródłowej u kontrolowanego podmiotu np.:

- przedsiębiorca - tylko w postępowaniu kontrolnym można stwierdzić czy przedsiębiorca przyjmuje płatności za towary w gotówce o wartości równej lub przekraczającej równowartość 15 000 euro,
- przedsiębiorca dokonujący obrotu stałą. Na etapie planowania przypuszczano, że może dokonywać także obrotu metalami szlachetnymi, co jednak można było stwierdzić dopiero w postępowaniu kontrolnym,
- nazwa podmiotu czy PKD wskazuje na prowadzenie działalności odnoszącej się do np. nieruchomości, ale czy przedmiotem faktycznym jest pośrednictwo w obrocie nieruchomościami można było stwierdzić dopiero w postępowaniu kontrolnym.

Skoro w toku postępowań nie stwierdzono aby kontrolowane podmioty były IO, to nie wszczynano i nie prowadzono postępowań w zakresie *„wypełniania przez instytucje obowiązane obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu”* i nie było informacji o wynikach kontroli, o których mowa w art. 21 ust. 4 ustawy o pppft, a zatem i ich przekazywania.

Decyzja o odstąpieniu od przeprowadzenia kontroli przestrzegania przepisów ustawy o pppft w podmiotach ujętych w planach kontroli IO przekazywanych do GIIF, była podejmowana na podstawie ustaleń w toku postępowań kontrolnych. Prowadzący postępowania kontrolne informowali ustnie naczelników wydziałów

o tym, że kontrolowany podmiot nie kwalifikuje się do przeprowadzenia kontroli przestrzegania przepisów ustawy o pppft. Informacje uzyskane od prowadzących postępowania były weryfikowane przez naczelników wydziałów. Nie było pisemnej wewnętrznej procedury obowiązującej w UKS w postaci aktów normatywnych wewnętrznych. Procedury nie opracowano w tym zakresie uznając, że wiedza i doświadczenie prowadzących postępowania kontrolne gwarantują rzetelną weryfikację tych zagadnień. Identycznie jak w pozostałych weryfikowanych zagadnieniach w toku postępowań kontrolnych dla przykładu: subwencje, VAT karuzele, dla których również nie ma opisanych procedur.

(dowód: akta kontroli, str. 164-165)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Niepodejmowanie, na etapie planowania kontroli, skutecznych działań w celu przeprowadzenia kontroli, o których mowa w art. 21 ust. 3 pkt 7 ustawy o pppft, w podmiotach będących IO. Pomimo posiadania wiedzy przez przełożonych kontrolerów UKS (co najmniej od zakończenia I półrocza 2013 r.) o tym, że podmioty przewidziane do kontroli w planach kontroli IO nie są IO, w kolejnych planach kontroli IO zostały umieszczone wyłącznie podmioty, które – jak okazywało się w toku kontroli skarbowej - nie były IO. W rezultacie UKS dokonywał w toku kontroli weryfikacji tego, czy wytypowany do kontroli podmiot jest IO. Negatywny wynik tej weryfikacji we wszystkich kontrolowanych przez UKS podmiotach spowodował, że żadna kontrola wypełniania przez IO obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu nie została przez UKS przeprowadzona w okresie 2013 – I półrocze 2015. Niezależnie od obiektywnych trudności w typowaniu przedsiębiorców do kontroli IO, krąg IO podlegających kontroli organów kontroli skarbowej jest szeroki, obejmuje w szczególności wykonujących zawód adwokatów, biegłych rewidentów, doradców podatkowych (art. 2 pkt 1 lit. n), podmioty prowadzące działalność w zakresie usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych (art. 2 pkt 1 lit. o ustawy o pppft), fundacje (art. 2 pkt 1 lit. r ustawy o pppft), przedsiębiorców prowadzących antykwariaty (art. 2 pkt 1 lit. q).

Dyrektor UKS wyjaśnił m.in., że zgodnie z art. 21 ust. 1 i ust. 3 pkt 7 ustawy o pppft kontrola wypełniania przez IO obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu ma charakter subsydiarny względem postępowań wszczynanych wprost na podstawie ustawy o kontroli skarbowej (jest realizowana w ramach kontroli, na zasadach i w trybie określonym w odrębnych przepisach). Ustawodawca przewidział więc, że organy kontroli skarbowej:

- nie mogą prowadzić samoistnego postępowania tylko w zakresie wypełniania przez IO obowiązków z ustawy o pppft.,
- mogą prowadzić postępowanie w zakresie wypełniania przez IO obowiązków z ustawy o pppft, ale tylko w ramach prowadzonego postępowania kontrolnego (z zakresu z ustawy o kontroli skarbowej).

Ustawodawca, formułując taki zapis („w ramach kontroli”), wziął pod uwagę priorytety kontroli skarbowej, bowiem nadrzędnym celem kontroli skarbowej jest ochrona interesów i praw majątkowych Skarbu Państwa (art. 1 ustawy o kontroli skarbowej). Priorytetowe zadanie kontroli skarbowej, jak podkreśla doktryna prawa, to kontrola przestrzegania postanowień prawa daninowego (J. Kulicki, Kontrola skarbową. Komentarz, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2004, s. 41), do których prawodawca zalicza art. 2 ustawy o kontroli skarbowej:

- 1) kontrolę rzetelności deklarowanych podstaw opodatkowania oraz prawidłowości obliczania i wpłacania podatków stanowiących dochód budżetu państwa, a także innych należności pieniężnych budżetu państwa lub państwowych funduszy celowych,
- 2) ujawnianie i kontrolę niezgłoszonej do opodatkowania działalności gospodarczej,
- 3) kontrolę źródeł pochodzenia majątku oraz przychodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych,
- 4) rzetelność deklarowanych podstaw opodatkowania oraz prawidłowość obliczania i wpłacania zobowiązań podatkowych stanowiących dochód jednostek samorządu terytorialnego, ale tylko w ramach kontroli skarbowej prowadzonej w zakresie, o którym mowa w pkt 1–3.

Trudno więc twierdzić, że UKS nie podejmował skutecznych działań w celu „rzeczywistego” wypełniania przez UKS zadania polegającego na kontrolowaniu wypełniania przez IO obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, bowiem podmioty ujęte w planach kontroli były:

- podmiotami, które zostały wytypowane ze względu na cele i zadania kontroli skarbowej, priorytety i istniejące rzeczywiste zagrożenia dla budżetu Państwa,
 - podmiotami, z katalogu podmiotów wymienionych z ustawy o pppft.
- Zadaniem kontrolujących było sprawdzenie czy podmioty te były IO i czy przestrzegają przepisy prawa nakreślony ustawą o pppft.

To same cele i zadania kontroli skarbowej (art. 1 i 2 ustawy o kontroli skarbowej) oraz unormowanie art. 21 ust. 1 i ust. 3 pkt 7 ustawy o pppft determinują, że grupą podmiotów, która będzie w sferze zainteresowania kontroli skarbowej w procesie typowania podmiotów do kontroli, będą w szczególności przedsiębiorcy. Ze względu na ww. przepisy i priorytety kontroli skarbowej nawet inne IO niż przedsiębiorcy w procesie typowania podmiotów do kontroli w toku analiz są tak samo traktowani jak i przedsiębiorcy (wywiązywanie się z obowiązków podatkowych). Podstawową rolą urzędów kontroli skarbowej jest kierowanie działań na podmioty, które swoim funkcjonowaniem zagrażają interesom i prawom majątkowym Skarbu Państwa, a drugorzędną rolę odgrywają działania wobec podmiotów o małym lub znikomym ryzyku lub działania o charakterze prewencyjnym (postępowania kontrolne np. wobec podmiotów losowo wytypowanych do kontroli). Należy także wskazać, że działania kontroli skarbowej nakierowane są na „eliminację” podmiotów czy grup podmiotów z obiegu prawnego mających w rzeczywistości za cel swojej działalności nie prowadzenie działalności gospodarczej, lecz wyłudzenie podatków. Przy planowaniu działań kontrolnych UKS w Lublinie kieruje się priorytetami które wynikają z istniejących rzeczywistych zagrożeń dla funkcjonowania Państwa uwzględniając nałożone zadania na kontrolę skarbową i posiadane zasoby kadrowe. W świetle powyższego trudno przyjąć, że typowanie podmiotów do kontroli powinno odbywać się w odwrotnym kierunku: najpierw wybór IO („rzeczywisty IO” – adwokat), a następnie dobór „na siłę” uzasadnienia dla wszczynania postępowania kontrolnego z ustawy o kontroli skarbowej (niewywiązywanie się z obowiązków podatkowych) w ramach którego to postępowania ma być kontrolowany podmiot będący jednocześnie IO.

(dowód: akta kontroli str. 174-176)

W ocenie NIK opieranie się przez UKS w swojej działalności planistycznej na analizie ryzyka opracowywanej dla celów kontroli skarbowych nie może powodować zaniechania wypełniania obowiązku kontroli, o których mowa w art. 21 ust. 3 pkt 7 ustawy o pppft, a więc kontroli podmiotów, które są IO, a nie tylko podmiotów, wobec których istnieje prawdopodobieństwo, że są IO. Kontrola w podmiotach ujętych w planach kontroli IO nie powinna kończyć się każdorazowo stwierdzeniem,

że skontrolowany podmiot nie jest IO, ponieważ świadczy to o ograniczonej skuteczności planowania. Skutkiem tego było nieprzeprowadzenie przez UKS żadnej kontroli w IO w zakresie przestrzegania przepisów ustawy o pppft w okresie 2013 – I półrocze 2015.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Uwagi NIK dotyczą braku procedury odnoszącej się do dokumentowania postępowania w razie stwierdzenia przez pracownika UKS, że skontrolowany podmiot nie jest IO. Zdaniem NIK, organy kontroli powinny unikać w swojej działalności sytuacji, w których odstąpienie od kontroli ujętej w planie następuje bez pisemnego uzasadnienia, zaakceptowanego przez ustalającego plan kontroli Dyrektora UKS lub osobę przez niego upoważnioną.

Ocena częściowa

UKS w okresie od 2013 r. do I półrocza 2015 r. sporządzał półroczne plany kontroli IO, które były terminowo przekazywane do GIIF. Plany te każdorazowo przewidywały objęcie kontrolą kilkudziesięciu podmiotów. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli UKS w okresie 2013 – I półrocze 2015 nie w pełni wywiązywał się z obowiązku kontrolowania wypełniania przez IO obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, nałożonych na organy kontroli skarbowej na mocy art. 21 ust. 3 pkt 7 ustawy o pppft. Przyczyną było nieskuteczne planowanie kontroli IO, w wyniku którego w planach kontroli IO ujmowane były wyłącznie podmioty, które nie były IO w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy o pppft. Na skutek tego UKS nie przeprowadził żadnej kontroli w IO w zakresie przestrzegania przepisów ustawy o pppft w kontrolowanym okresie.

IV. 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 Kontroli¹⁷, wnosi o ujmowanie w sporządzanych przez UKS planach kontroli IO, oprócz podmiotów, co do których istnieje domniemanie, że są przedsiębiorcami w rozumieniu art. 2 pkt 1 lit. t ustawy o pppft, również podmiotów będących instytucjami obowiązany.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego 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.

¹⁷ Dz.U. z 2015 r., poz. 1096.

Lublin, dnia 10 listopada 2015 r.

Rafał Padrak
Doradca prawny

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
Podpis

.....
Podpis