



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ – 410-022-04.2015

P.15.013

Tekst ujednolicony

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

ul. Jacka Odrowąża 1, 71-420 Szczecin

T +48 91 831 39 00, F +48 91 831 39 66

lsz@nik.gov.pl

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 Szczecinie.
Kontrolerzy	Wiesław Chabraszewski – doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr 97347 z 14 października 2015 r., Tadeusz Jaworski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97348 z 14 października 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Szczecin ¹ – Plac Armii Krajowej 1, kod pocztowy 70-456.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Krzystek, Prezydent Miasta – od 4 grudnia 2006 r. (dowód: akta kontroli str. 5, 6, 7, 117)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia² jako nie w pełni skuteczny system przeciwdziałania praniu pieniędzy w Urzędzie w latach 2013-2015 (I półrocze)³.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie przygotowanie organizacyjne Urzędu do realizacji zadań określonych art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu⁴ oraz zapewnienie odpowiedniego rozwoju kompetencji zawodowych pracowników, przewidzianych do zadań związanych z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy.

Stwierdzona nieprawidłowość polegała na nieskutecznym pozyskiwaniu informacji od stowarzyszeń w zakresie identyfikacji instytucji obowiązanych, w konsekwencji czego nie sprawdzano wywiązywanie się przez te instytucje z obowiązków dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, do czego zobowiązywał art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy o ppp.

¹ Dalej *Urząd*.

² Najwyższa Izba Kontroli zastosowała w tej kontroli 3-stopniową skalę oceny systemu: skuteczny, nie w pełni skuteczny, nieskuteczny.

³ Na tle działań z lat 2010-2012. W uzasadnionych przypadkach kontrolą objęte były działania i dokumentacja kontrolowanej jednostki z okresu wcześniejszego i późniejszego, o ile bezpośrednio wiązały się z przedmiotem kontroli.

⁴ Dz.U. z 2014 r., poz. 455 ze zm., zwanej dalej *ustawą o ppp*.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego.

1. Przygotowanie Urzędu do realizacji zadań wynikających z ustawy o ppp.

Opis stanu
faktycznego

Prezydent Miasta Szczecin⁵ zarządzeniem nr 266/14 z dnia 27 czerwca 2014 r. w sprawie szczegółowego zakresu zadań realizowanych przez jednostki organizacyjne Urzędu Miasta Szczecin⁶ - prowadzenie spraw, w tym kontrole jednostek organizacyjnych Urzędu (Wydziały, Biura) oraz jednostek organizacyjnych Gminy Miasto Szczecin związane z przeciwdziałaniem wprowadzania do obrotu finansowego wartości pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz przeciwdziałaniem finansowaniu terroryzmu - przypisał do realizacji Wydziałowi Kontroli i Audytu Wewnętrznego⁷. Do zadań tego Wydziału należała także współpraca z Generalnym Inspektorem Informacji Finansowej⁸ w ww. zakresie, w tym prowadzenie rejestru powiadomień GIIF o transakcjach, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy o ppp. Do zadań Biura ds. Organizacji Pozarządowych⁹ w zakresie prowadzenia spraw związanych ze stowarzyszeniami należało m.in.: prowadzenie ewidencji stowarzyszeń zarejestrowanych w sądzie, związków stowarzyszeń, jednostek terenowych stowarzyszeń i stowarzyszeń zwykłych, nadzór nad działalnością stowarzyszeń, w tym żądanie dostarczenia przez zarząd stowarzyszenia odpisów uchwał walnego zebrania członków oraz żądanie od władz stowarzyszenia niezbędnych wyjaśnień.

W zarządzeniu nr 266/14, nie wymieniono obowiązków i zadań Prezydenta wynikających z art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy o ppp – jako jednostki współpracującej – wykonującej nadzór i kontrolę stowarzyszeń obowiązanych.

(dowód: akta kontroli str.17-24)

Prezydent Piotr Krzystek wyjaśnił, że *obowiązki instytucji współpracującej stanowią zamknięty katalog, określony w art. 15a ustawy o ppp. Obowiązek dotyczący kontroli stowarzyszeń obowiązanych, w ramach sprawowanego nadzoru, został nałożony natomiast na starostę i wojewodę na mocy art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy o ppp, na zasadach i w trybie określonym w odrębnych przepisach, w tym przypadku ustawie z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach¹⁰. Według § 39 pkt 2 aktualnie obowiązującego Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta (jak i wcześniejszych)¹¹, prowadzenie spraw związanych ze stowarzyszeniami powierzyłem BOP. Nadzór nad działalnością stowarzyszeń, w zakresie ściśle określonym w art. 25 ustawy o stowarzyszeniach (tj. żądanie dostarczenia przez zarząd stowarzyszenia odpisów uchwał walnego zebrania członków oraz niezbędnych wyjaśnień od władz stowarzyszenia) przypisałem BOP w § 16 ust. 2 pkt 1 zarządzenia nr 266/14. Takie,*

⁵ Zwany dalej Prezydentem.

⁶ Zwanego dalej zarządzeniem nr 266/14. Wcześniej obowiązywało zarządzenie Nr 202/12 Prezydenta Miasta Szczecin z dnia 2 maja 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu zadań realizowanych przez jednostki organizacyjne Urzędu Miasta Szczecin, w którym zadania Wydziału Kontroli i Audytu Wewnętrznego i Biura ds. Organizacji Pozarządowych w zakresie przeciwdziałania wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz przeciwdziałania terroryzmu oraz zadania związane z prowadzeniem spraw związanych ze stowarzyszeniami określono jak w zarządzeniu nr 266/14.

⁷ Zwany dalej WKiAW.

⁸ Zwany dalej GIIF.

⁹ Zwanego dalej BOP.

¹⁰ Dz.U z 2015 r., poz. 1393 – zwanej dalej *ustawą Prawo o stowarzyszeniach*.

¹¹ Załącznik do zarządzenia Nr 378/15 Prezydenta Miasta Szczecin z dnia 14 października 2015 r., poprzednio załącznik do zarządzenia nr 96/12 Prezydenta Miasta Szczecin z dnia 1 marca 2012 r.

a nie inne rozpisanie zadań BOP wynika z braku podstawy kompetencyjnej dla organu (starosty) i wyczerpuje w pełni zakres obowiązków starosty wobec stowarzyszeń obowiązanych i nie ma powodu, w obecnym stanie prawnym (luka prawna), wprowadzania bardziej szczegółowych rozwiązań. Jednocześnie koordynację wszystkich spraw związanych z realizacją przez Prezydenta Miasta Szczecin zadań wynikających z ustawy o ppp powierzyłem Dyrektorowi WKiAW. Niezależnie od powyższego w § 6 załącznika do zarządzenia nr 266/14, WKiAW przypisano zadania Gminy jako jednostki współpracującej, w tym:

- *w zakresie kontroli finansowo-księgowej jednostek organizacyjnych Gminy Miasto Szczecin:*
 - *prowadzenie spraw związanych z przeciwdziałaniem wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz przeciwdziałaniem finansowaniu terroryzmu;*
- *w zakresie współdziałania z organami kontroli zewnętrznej oraz GIIF:*
 - *współpraca z GIIF w zakresie spraw związanych z przeciwdziałaniem wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu,*
 - *prowadzenie rejestru powiadomień GIIF o transakcjach, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy o ppp.*

Nadmieniam, że z uwagi na brak podstawy kompetencyjnej organu oraz niezidentyfikowanie stowarzyszeń obowiązanych, żadna jednostka organizacyjna nie przeprowadziła kontroli, o której mowa w art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy o ppp.

(dowód: akta kontroli str. 73, 75, 76)

Prezydent, działając na podstawie art. 15a ust 2, w związku z art. 2 pkt 8 ustawy o ppp, zarządzeniem nr 579/09 z dnia 8 grudnia 2009 r.¹² w sprawie instrukcji postępowania w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu¹³, m.in.:

- wprowadził do stosowania ww. Instrukcję;
- wyznaczył na koordynatora wszystkich spraw związanych z realizacją zadań wynikających z ustawy o ppp Dyrektora WKiAW;
- ustalił wzór „Rejestru powiadomień” GIIF i sposób jego prowadzenia. Rejestr ten zawierał wpisy dwóch powiadomień wysłanych GIIF w grudniu 2004 r. i sierpniu 2006 r. Powiadomienia nie dotyczyły stowarzyszeń obowiązanych;
- określił sposób postępowania pracownika Urzędu lub jednostki organizacyjnej Gminy Miasto Szczecin w zakresie informowania GIIF w przypadku zaistnienia podejrzenia prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu;
- zobowiązał koordynatora do opracowania i przekazania Prezydentowi informacji o podjętych w ciągu roku działaniach, przedstawiania propozycji zmian i uzupełnień zarządzenia oraz przedstawienia propozycji szkoleń pracowników w zakresie objętym zarządzeniem nr 579/09;
- zobowiązał dyrektorów/kierowników wydziałów i biur Urzędu oraz kierowników jednostek organizacyjnych Gminy Miasto Szczecin do zapoznania się

¹² Zwanego dalej zarządzeniem nr 579/09.

¹³ Zwanej dalej Instrukcją.

i przestrzegania przepisów ustawy o ppp oraz do zapewnienia realizacji zarządzenia nr 579/09.

(dowód: akta kontroli str. 8-16)

Prezydent Piotr Krzystek wyjaśnił: (...) Powyższe zarządzenie Prezydenta Miasta zostało wydane na podstawie delegacji ustawowej art. 15a ust. 2 ustawy o ppp, stanowiącej zamknięty katalog obowiązków, które powinny być uregulowane w instrukcji. Katalog obowiązków instytucji współpracujących został określony w art. 15 i 15a ustawy o ppp i jest on zamknięty. Obowiązek nadzoru i kontroli nie należy zatem do obowiązków Gminy jako instytucji współpracującej, jest natomiast obowiązkiem nałożonym wyłącznie na starostę (w tym przypadku Prezydenta Miasta). Wskazuje na to przytoczona podstawa prawna, jak i sama nazwa zarządzenia, tj. „Instrukcja postępowania w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu”. W odniesieniu natomiast do art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy o ppp, brak jest podstawy kompetencyjnej organu do określenia „obowiązków i zadań jednostki współpracującej, w tym (...) szczegółowych procedur nadzoru i kontroli stowarzyszeń obowiązanych, czego należy wymagać od instytucji obowiązanych i w jaki sposób powinny być realizowane ustawowe obowiązki stowarzyszeń obowiązanych. Art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy o ppp stanowi, że starosta realizuje kontrolę w ramach sprawowanego nadzoru na zasadach i w trybie określonym w odrębnych przepisach, w tym przypadku w ustawie – Prawo o stowarzyszeniach. Podczas, gdy według art. 25 tej ustawy, organ nadzorujący ma prawo jedynie żądać dostarczenia przez zarząd stowarzyszenia, w wyznaczonym terminie, odpisów uchwał walnego zebrania członków (zebrania delegatów) oraz żądać od władz stowarzyszenia niezbędnych wyjaśnień. Zasady przeprowadzania kontroli instytucji obowiązanych (w tym stowarzyszeń), określające czego należy wymagać od instytucji obowiązanych i w jaki sposób powinny być realizowane ustawowe obowiązki stowarzyszeń obowiązanych, zostały szczegółowo ustalone przez ustawodawcę w rozdziale 3 i 6 ustawy o ppp. Ustawodawca nie dał jednak uprawnień staroście w zakresie realizacji czynności kontrolnych, w tym przeglądania dokumentów księgowych i finansowych stowarzyszeń.

(dowód: akta kontroli str.73-74, 76-78)

WKiAW dysponował wytycznymi do kontroli stowarzyszeń¹⁴ na podstawie art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy o ppp. Z wytycznymi, opracowanymi przez GIIF¹⁵ i przekazanymi pismem z 16.12.2010 r.¹⁶ przez Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki, Dyrektor WKiAW zapoznała pracowników Wydziału na zebraniu w dniu 25.01.2011 r.¹⁷ W dniu 4.01.2011 r. wytyczne te przekazała do wiadomości BOP, które wg § 16 ust. 2 pkt 1 zarządzenia nr 266/14 sprawuje nadzór nad stowarzyszeniami.

(dowód: akta kontroli str. 89-90, 91-104, 115)

¹⁴ Wytyczne pod nazwą: „Wytyczne do kontroli realizowanych przez właściwych wojewodów lub starostów – w odniesieniu do stowarzyszeń w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu – obszary kontroli wynikające z ustawy z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz.U. z 2010 r. Nr 46, poz. 276)”.
¹⁵ Pismo Ministerstwa Finansów GIIF z 30.11.2010 r. nr IF6/74/72/NNX/10/15483 przesłane Wojewodzie Zachodniopomorskiemu.
¹⁶ Nr FB.6.0711-8/10-1 [LM].
¹⁷ Protokół z zebrania nr 1/2011.

Dla przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, WKiAW w sporządzonym na 2013 r. Arkuszu identyfikacji, oceny oraz określania metody przeciwdziałania ryzyku na 2013 r. określił: cel-zadanie pn. *Współdziałanie z organami kontroli zewnętrznej oraz Generalnym Inspektorem Informacji Finansowej, Ryzyko nieterminowego lub niekompletnego przekazania informacji organom kontroli zewnętrznej oraz GIIF – ryzyko informacji*. Na lata 2014 i 2015 nie określił celów/zadań obejmujących zakresem obszar przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu.

(dowód: akta kontroli str. 27-32, 115)

Dyrektor WKiAW Agnieszka Konieczna wyjaśniła, że cele określone przez komórki organizacyjne Urzędu podporządkowane są realizacji misji i celów strategicznych Gminy Miasto Szczecin, przyjętych w Strategii Rozwoju Szczecina 2025 i skoncentrowanych na obszarach uznanych za priorytetowe. Cele przyjęte przez WKiAW pełnią funkcję wspomagającą i jednocześnie muszą być spójne z kluczowymi zadaniami określonymi w ww. Strategii: celu strategicznego pn. „Szczecin - miasto wysokiej jakości życia” i celu operacyjnego pn. „Wspieranie rozwoju efektywnych usług społecznych” oraz wynikać z regulaminowych zadań WKiAW, tj.:

- w zakresie kontroli finansowo - księgowej jednostek organizacyjnych Gminy Miasto Szczecin:
 - prowadzenie spraw związanych z przeciwdziałaniem wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz przeciwdziałaniem finansowaniu terroryzmu;
- w zakresie współdziałania z organami kontroli zewnętrznej oraz GIIF:
 - współpraca z GIIF w zakresie spraw związanych z przeciwdziałaniem wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu,
 - prowadzenie rejestru powiadomień GIIF o transakcjach, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy o ppp.

Z uwagi na fakt, że zagadnienie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu nie jest jednym z głównych zadań Gminy (jest jedynie instytucją współpracującą, a nie obowiązującą, ani nie powołaną do realizacji zadań dot. przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu), nie wyodrębniono celów odnoszących się wyłącznie do tego zagadnienia. Zawarto je w sposób pośredni w powiązaniu z zadaniami regulaminowymi WKiAW. Zgodnie z § 20 Zasad funkcjonowania kontroli zarządczej w Gminie Miasto Szczecin (stanowiących załącznik do zarządzenia nr 55/11 Prezydenta Miasta Szczecin z dnia 18 lutego 2011 r. ze zm.), a od 2014 r. zgodnie z § 9 pkt 1 Regulaminu organizacji i funkcjonowania kontroli zarządczej w Gminie Miasto Szczecin (stanowiącym załącznik do zarządzenia nr 154/14 Prezydenta Miasta Szczecin z dnia 3 kwietnia 2014 r.), WKiAW w ramach powierzonych zadań określił cele, obejmujące swoim zakresem również obszar przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu w następujący sposób:

- na 2013 r.:
 - kontrola jednostek organizacyjnych Urzędu oraz jednostek organizacyjnych Gminy Miasto Szczecin (z ryzykiem błędnej oceny kontrolowanego obszaru o istotności 6

- w skali od 1 do 9). Cel w powiązaniu ze szczegółowym zakresem zadań realizowanych przez WKiAW obejmował m.in. kontrolę realizacji zadań zw. z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu przez jednostki;
- współdziałanie z organami kontroli zewnętrznej oraz GILF (z ryzykiem nieterminowego lub niekompletnego przekazania informacji GILF o istotności 3 w skali od 1 do 9);
 - na 2014 r. i 2015 r.: zwiększenie skuteczności eliminacji finansowych i organizacyjno – prawnych nieprawidłowości w Gminie Miasto Szczecin. Przyjęto miernik: procentowy wskaźnik realizacji zaplanowanych kontroli (liczony jako stosunek wykonanych kontroli planowych do kontroli zaplanowanych na dany rok).
- (dowód: akta kontroli str. 79, 81, 82)

Do zadań wynikających z ustawy o ppp, w WKiAW wyznaczono 2 pracowników (audytora i głównego specjalistę). Tematyka prania pieniędzy była jednym z wielu punktów ich zakresu obowiązków i dotyczyła prowadzenia spraw nałożonych na WKiAW zarządzeniem nr 579/09, w tym: prowadzenie rejestru powiadomień GILF, przygotowanie projektów powiadomień GILF, okresowe monitorowanie przestrzegania instrukcji przez pracowników wydziałów i biur Urzędu oraz miejskich jednostek organizacyjnych, przygotowywanie notatek służbowych w przypadkach uzyskania informacji o działaniach w stosunku, do których stwierdzono brak przesłanek do powiadomienia GILF. Osoby te zostały przeszkolone z zakresu tematyki prania pieniędzy.

(dowód: akta kontroli str. 33-41)

W BOP zadania w zakresie prowadzenia spraw związanych z wykonywaniem ustawy Prawo o stowarzyszeniach powierzono 1 pracownikowi.

(dowód: akta kontroli str. 111-114)

W Urzędzie zapewniono odpowiedni rozwój kompetencji zawodowych pracowników, przewidzianych do zadań związanych z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy. W 2005 r. 71 pracowników Urzędu wykonujących czynności dysponenta środków budżetowych, w tym również 10 pracowników WKiAW oraz 1 pracownik BOP, odbyło przeszkolenie nt. „Przeciwdziałania wprowadzania do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu”. W szkoleniu uczestniczyła audytor z WKiAW wyznaczona do zadań wynikających z ustawy o ppp. Do aplikacji samorządowej wprowadzono zagadnienia z zakresu ustawy o ppp. W przeprowadzonych w latach 2012-2014 11 wykładach udział wzięło 106 aplikantów. Dyrektor WKiAW, w czerwcu 2006 r. ukończyła szkolenie na temat: „Dobre praktyki w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu”¹⁸ oraz uczestniczyła wraz z głównym specjalistą wyznaczonym do zadań wynikających z ustawy o ppp, w zorganizowanym 23.01.2008 r. szkoleniu pt. „Przeciwdziałanie wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł”.

(dowód: akta kontroli str. 42-45, 116)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

¹⁸ Zaświadczenie nr 10/06/2006 z 20.06.2006 r.

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

2. Kontrola stowarzyszeń obowiązanych. Pozyskiwanie informacji.

Opis stanu faktycznego

Działając na podstawie § 39 ppkt 2 Regulaminu organizacyjnego Urzędu Miasta Szczecin¹⁹ oraz wymogu wynikającego z art. 21 ust. 3b w związku z ust. 3 pkt 6 ustawy o ppp dotyczącego sporządzania planów kontroli wypełniania przez stowarzyszenia obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, Dyrektor WKiAW corocznie występowała pismem do Dyrektora BOP o przekazanie kompletnej informacji na temat stowarzyszeń, posiadających osobowość prawną, utworzonych na podstawie ustawy Prawo o stowarzyszeniach, posiadających siedzibę w Szczecinie oraz przyjmujących płatności w gotówce o wartości równej lub przekraczającej równowartość 15.000 euro, również w drodze więcej niż jednej operacji.

(dowód: akta kontroli str. 48-51)

W okresach półrocznych Dyrektor WKiAW przypominała dyrektorom Wydziałów i kierownikom Biur o obowiązku, wynikającym z § 6 załącznika nr 1 zarządzenia nr 579/09, składania półrocznej informacji o występowaniu lub niewystępowaniu transakcji podejrzanych wraz z powiadomieniem o przypadkach odbycia przez pracowników szkoleń z ww. zakresu.

(dowód: akta kontroli str. 46, 47)

Zastępca Prezydenta Miasta Szczecin, corocznie przysyłał pisma, w których informował wszystkie organizacje pozarządowe o obowiązku nałożonym na instytucje obowiązane wynikającym z ustawy o ppp, w zakresie podejmowania określonych działań celem przeciwdziałania wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu. Na podstawie art. 21 ust. 3b w związku z ust. 3 pkt 6 ww. ustawy oraz art. 25 pkt 3 ustawy Prawo o stowarzyszeniach prosił o złożenie do BOP informacji w formie pisemnego oświadczenia, czy stowarzyszenie przyjmuje płatności w gotówce o wartości równej lub przekraczającej równowartość 15.000 euro, również w drodze więcej niż jednej operacji.

(dowód: akta kontroli str. 52, 53, 54)

Na podstawie otrzymanych z Wydziałów/Biur informacji, Dyrektor WKiAW sporządzała i przysyłała Prezydentowi, za pośrednictwem Skarbnika Miasta, informacje, w których informowała m.in. o:

- a) przypadkach uzasadniających informowanie GIIF o podejrzeniu wprowadzenia do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nieujawnionych źródeł. W latach 2012-2014 nie ujawniono takich przypadków.
- b) przeprowadzeniu weryfikacji stowarzyszeń pod kątem spełniania kryteriów ustalonych dla instytucji obowiązanej.

W wyniku wysłania do wszystkich zarejestrowanych stowarzyszeń pism, BOP otrzymało informacje:

¹⁹ Zarządzenie Prezydenta Miasta Szczecin z 1 marca 2012 r. nr 96/12 ze zm.

- za 2012 r. od 415 stowarzyszeń, tj. od 47,2% zarejestrowanych (879),
- za 2013 r. od 385 stowarzyszeń, tj. od 43,9% zarejestrowanych (777),
- za 2014 r. od 452 stowarzyszeń, tj. od 46,5% zarejestrowanych (973).

W latach 2012-2014 stowarzyszenia te nie zgłosiły przypadków przyjmowania płatności w gotówce o wartości równej lub przekraczającej równowartość 15.000 euro, również w drodze więcej niż jednej operacji.

Spośród funkcjonujących w latach 2012-2014 stowarzyszeń, żadnego oświadczenia nie złożyły 242 stowarzyszenia.

(dowód: akta kontroli str. 57-65)

Dyrektor BOP Paweł Szczyrski wyjaśnił m.in., że co roku do Biura ds. Organizacji Pozarządowych wpływa odpowiedź zwrotna od średnio 40 – 50% podmiotów potencjalnie obowiązanych. Na podstawie przeprowadzonej przez Biuro analizy, przypuszcza się, że brak odpowiedzi od pozostałych podmiotów wynika najczęściej z nieuregulowanej sytuacji prawnej stowarzyszeń, tj. zaprzestanie działalności stowarzyszenia bez przeprowadzenia procedury likwidacyjnej, czasowe zawieszenie działalności, zmiana adresu siedziby stowarzyszenia bez poinformowania o tym fakcie organu nadzoru itp. Nieegzekwowanie od stowarzyszeń informacji (wyjaśnień) o przyjmowaniu płatności w gotówce o wartości równej lub przekraczającej równowartość 15.000 euro, także w drodze więcej niż jednej operacji, żądanych w trybie art. 25 pkt 3 ustawy Prawo o stowarzyszeniach, w drodze sankcji przewidzianych w art. 26 tej ustawy oraz art. 37a ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu jest nieuzasadnione, chociażby ze względów społecznych. Korzystanie z uprawnień karania w sytuacji niskiej świadomości prawnej stowarzyszeń oraz wyłącznie z powodów formalnych, w przypadku braku przesłanek wskazujących na pranie pieniędzy (podmiot staje się „instytucją obowiązana” dopiero w chwili zarejestrowania transakcji w ww. kwocie) byłoby bezpodstawne, podobnie jak występowanie w tych sprawach do sądów, co dodatkowo spowodowałoby konieczność uiszczania z budżetu Gminy Miasto Szczecin opłat sądowych, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1025, z późn. zm.).

(dowód: akta kontroli str. 106, 107, 108, 110)

WKiAW, działając na podstawie § 6 ust. 1 pkt 1a i b zarządzenia nr 266/14, sporządził na 2013, 2014 i 2015 r. „Plany kontroli Wydziału Kontroli i Audytu Wewnętrznego UM Szczecin” w jednostkach organizacyjnych Gminy Miasto Szczecin i jednostkach organizacyjnych Urzędu. W polu „Kontrolę uzupełniające” ujęto pozycję: stowarzyszenia obowiązane, kontrola problemowa w zakresie realizacji obowiązków wynikających z ustawy z dnia 16.11.2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Nie wskazano z nazwy stowarzyszeń przewidzianych do kontroli. Plany kontroli zatwierdził Prezydent Miasta Piotr Krzystek. W latach 2013-2015 Starosta nie sporządził planów kontroli stowarzyszeń obowiązanych na podstawie art. 21 ust.3 pkt 6 ustawy o ppp oraz nie przeprowadzał kontroli tych stowarzyszeń.

(dowód: akta kontroli str. 116)

Dyrektor WKiAW Agnieszka Konieczna wyjaśniła: *nie sporządzono w latach 2013 -*

2015 (I półrocze) planów kontroli stowarzyszeń obowiązyanych, opartych na analizie ryzyka wymienionych z nazwy, w zakresie realizacji przez nie obowiązków i zadań wymienionych w rozdziale 3 ustawy o ppp, przede wszystkim z uwagi na fakt, że w tych latach nie zostały zidentyfikowane żadne stowarzyszenia obowiązyane, czyli spełniające łącznie dwie przesłanki:

1. stowarzyszenie musi posiadać osobowość prawną i być stowarzyszeniem utworzonym na podstawie ustawy Prawo o stowarzyszeniach,
2. stowarzyszenie przyjmuje płatności w gotówce o wartości równej lub przekraczającej równowartość 15.000 euro, również w drodze więcej niż jednej operacji.

Ogólny zapis (rubryka) w „Planie kontroli Wydziału Kontroli i Audytu Wewnętrznego” na rok 2013, 2014 i 2015, stanowi rezerwę czasową w rocznym planie pracy wydziału. Mając na uwadze, że w ciągu roku budżetowego stan faktyczny i prawny może ulec zmianie (w obecnym brak jest prawnych możliwości), Dyrektor wydziału uwzględnił rezerwę czasową na tę okoliczność, tak aby ewentualne kontrole zidentyfikowanych stowarzyszeń obowiązyanych, nie zagroziły realizacji regulaminowych zadań WKiAW, wynikających z planu kontroli. Nie można z góry przewidzieć skali, tj. liczby stowarzyszeń obowiązyanych (zarejestrowanych stowarzyszeń jest aż ok. 800), może więc zajść potrzeba wspomżenia BOP w realizacji obowiązku określonego w art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy o ppp. Z uwagi na powyższe w planie kontroli dla WKiAW ujęto ogólną rubrykę jako "kontrole uzupełniające". Dopiero po zidentyfikowaniu stowarzyszeń obowiązyanych możliwe będzie utworzenie, na podstawie art. 21 ust. 3b ustawy o ppp „Planu kontroli stowarzyszeń obowiązyanych”, który będzie zawierał nazwy konkretnych stowarzyszeń obowiązyanych oraz jednostek organizacyjnych Urzędu przeprowadzających kontrolę. Stworzenie ww. planu zostanie poprzedzone analizą ryzyka. W latach 2013 – 2015 (I półrocze) nie przeprowadzono kontroli stowarzyszeń obowiązyanych w zakresie realizacji przez nie obowiązków i zadań wymienionych w rozdziale 3 ustawy o ppp, przede wszystkim:

- z powodu omówionego powyżej braku ustawowych zapisów uprawniających Starostę do realizacji czynności kontrolnych w stowarzyszeniach obowiązyanych w zakresie realizacji obowiązków i zadań wymienionych w rozdziale 3 ustawy o ppp (art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy o ppp w powiązaniu z art. 25 ustawy Prawo o stowarzyszeniach, nie daje uprawnień Staroście w zakresie realizacji czynności kontrolnych, w tym przeglądania dokumentów księgowych i finansowych stowarzyszeń). Może on jedynie żądać dostarczenia przez zarząd stowarzyszenia, w wyznaczonym terminie, odpisów uchwał walnego zebrania członków (zebrania delegatów) oraz żądać od władz stowarzyszenia niezbędnych wyjaśnień),
- z braku informacji o stowarzyszeniach obowiązyanych. Pomimo podjętych – w ramach posiadanych kompetencji - działań (Biuro Organizacji Pozarządowych rokrocznie występuje do każdego zarejestrowanego stowarzyszenia), Starosta nie otrzymał informacji, aby na terenie Szczecina wystąpiły stowarzyszenia obowiązyane, tj. spełniające przesłanki wymienione w pkt 3 niniejszego pisma.

Dotychczas nie wpłynęła również do Starosty pisemna informacja GIIF o wynikach kontroli nadzorowanych stowarzyszeniach obowiązyanych, o której mowa w ustawie o ppp, co dodatkowo potwierdza brak stowarzyszeń obowiązyanych na terenie Szczecina”.

(dowód: akta kontroli str. 79, 86, 87)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieegzekwowaniu od stowarzyszeń nadsyłania oświadczeń o przyjmowaniu płatności w gotówce o wartości równej lub przekraczającej równowartość 15.000 euro, także w drodze więcej niż jednej operacji, co spowodowało, że Urząd nie posiadał pełnej wiedzy, czy wśród zarejestrowanych stowarzyszeń były instytucje obowiązane, w konsekwencji czego nie sprawdzano wywiązywania się przez te instytucje z obowiązków dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, do czego zobowiązywał art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy o ppp.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli, ocenia jako nie w pełni skuteczne pozyskiwanie informacji od stowarzyszeń obowiązanych.

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 o NIK, wnosi o podjęcie przez Pana Prezydenta, działań zapewniających skuteczne egzekwowanie od stowarzyszeń składania oświadczeń o przyjmowaniu płatności w gotówce o wartości równej lub przekraczającej równowartość 15.000 euro, także w drodze więcej niż jednej operacji oraz podejmowanie działań kontrolnych w przypadku uzyskania informacji o występowaniu takich płatności.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 2 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 Szczecinie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania
wniosku

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

Szczecin, dnia 24 listopada 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Dyrektor

.....
Podpis