



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie

LWA.410.020.03.2015
P/15/013

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62
lwa@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/013 – Sprawowanie kontroli nad instytucjami obowiązującymi w ramach przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontroler	Małgorzata Keller-Boroszko, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 97300 z dnia 5 października 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Kontroli Skarbowej w Warszawie ¹ ul. Cybernetyki 19B, 02-677 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Danuta Butka-Filipczak, Dyrektor Urzędu Kontroli Skarbowej w Warszawie ² . (dowód: akta kontroli str.206)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

NIK negatywnie ocenia działalność UKS w obszarze objętym kontrolą. Pomimo, że w zakresie właściwości kontrolnej UKS znajdowało się kilkanaście tysięcy instytucji obowiązanych, wymienionych w art. 2 pkt 1 lit. m, n⁴, o, q, r *ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu*⁵, UKS nie realizował obowiązku przeprowadzania kontroli wypełniania przez te instytucje zadań w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

NIK ocenia jako nierzetelne również przeprowadzenie kontroli w podmiotach określonych art. 2 pkt 1 lit. t bez uprzedniego przeprowadzenia skutecznej identyfikacji, czy podmioty te są instytucjami obowiązującymi. Skutkiem tego, na 27 podmiotów objętych kontrolą tylko jedna okazała się instytucją obowiązaną⁶.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Przygotowanie Urzędu Kontroli Skarbowej w Warszawie do realizacji zadań wynikających z ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu i ich realizacja.

Opis stanu faktycznego

1. Zadania UKS na lata 2013-2015 zostały określone przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej⁷. Nie znalazły się w nich cele/zadania jak i mierniki służące do oceny stopnia ich realizacji w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

(dowód: akta kontroli str. 213)

¹ Dalej zwany UKS.

² Dyrektor UKS w Warszawie od 1 października 2014 r., od 1 lipca 2015 r. pełniący obowiązki Dyrektora.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny cząstkowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, NIK stosuje ocenę opisową.

⁴ Poza notariuszami.

⁵ Ustawa z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz. U. z 2014 r., poz. 455 ze zm.), dalej zwana ustawą o pppft.

⁶ Dalej zwane IO.

⁷ Odpowiednio w latach 2013-2014 Andrzej Parafianowicz, w 2015 r. Agnieszka Królikowska, dalej: GIKS.

Dyrektor Departamentu Informacji Finansowej w Ministerstwie Finansów wyjaśniła, że kontrola wypełniania obowiązków przez IO wynikała bezpośrednio z art. 21 ust. 3 pkt 7 ustawy o pppft, w związku z powyższym Generalny Inspektor Informacji Finansowej⁸ nie uznał za stosowne wyznaczenie dodatkowych celów i mierników.

(dowód: akta kontroli str. 3-6)

Zgodnie z interpretacją GIKS kontrole wykonania przez IO obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (na podstawie art. 21 ust. 3 pkt 7 ustawy o pppft) Dyrektor UKS prowadzi w IO, które nie są kontrolowane przez organy wymienione w art. 21 ust. 3 pkt 1-6 ustawy o pppft, tj. w odniesieniu do:

- operatorów pocztowych w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe⁹ (art. 2 pkt 1 lit. m);
- adwokatów i radców prawnych wykonujących zawód poza stosunkiem pracy w urzędach obsługujących organy administracji rządowej i jednostkach samorządu terytorialnego, prawników zagranicznych spółek świadczących pomoc prawną poza stosunkiem pracy, biegłych rewidentów i doradców podatkowych wykonujących zawód (art. 2 pkt 1 lit. n);
- podmiotów prowadzących działalność w zakresie usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych (art. 2 pkt 1 lit. o);
- przedsiębiorców prowadzących domy aukcyjne, antykwiariaty, działalność factoringową, działalność w zakresie obrotu metalami lub kamieniami szlachetnymi i półszlachetnymi, sprzedaży komisowej lub pośrednictwa w obrocie nieruchomościami (art. 2 pkt 1 lit. q);
- fundacji (art. 2 pkt 1 lit. r);
- przedsiębiorców w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej¹⁰ przyjmujących płatności za towary w gotówce o wartości równej lub przekraczającej równowartość 15 000 euro, również gdy należność za określony towar jest dokonywana w drodze więcej niż jednej operacji (art. 2 pkt 1 lit. t).

W zakresie właściwości UKS¹¹ funkcjonowało odpowiednio w 2013 r. - 19 892, 2014 - 21 452, w 2015 r.¹² - 18 326¹³ IO określonych w art. 2 pkt 1 lit. m, n, o, p, q, r ustawy o pppft. Określona powyżej populacja podatników, nie obejmuje wymienionych w art. 2 pkt 1 lit. t ustawy o pppft przedsiębiorców, przyjmujących płatności za towary w gotówce o wartości równej lub przekraczającej równowartość 15 000 euro, która nie była możliwa do zidentyfikowania.

(dowód: akta kontroli str. 207-212, 245-246)

2. W regulaminach organizacyjnych UKS w latach 2013-2015 nie przydzielono zadań w zakresie kontroli IO żadnej z istniejących komórek organizacyjnych. Zadań w powyższym zakresie nie określono również w zarządzeniach Dyrektora UKS w sprawie wprowadzenia w Urzędzie Kontroli Skarbowej w Warszawie zasad współpracy z GIIF w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu¹⁴.

⁸ Dalej zwany GIIF, w okresie objętym kontrolą GIIF był jednocześnie GIKS.

⁹ Dz.U. poz. 1529.

¹⁰ Dz.U. z 2015 r., poz. 584, ze zm.

¹¹ Obwieszczenie Ministra Finansów z 31 stycznia 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie określenia terytorialnego zasięgu działania dyrektorów urzędów kontroli skarbowej.

¹² Stan na dzień 9 listopada 2015 r.

¹³ Liczba nie obejmuje fundacji w związku z brakiem danych w hurtowni WHATAX za 2015 r.

¹⁴ Zarządzenie nr 61/2004 z dnia 22 grudnia 2004 r. i nr 20/15 z dnia 18 marca 2015 r. Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej w Warszawie w sprawie wprowadzenia w Urzędzie Kontroli Skarbowej w Warszawie zasad współpracy z Generalnym Inspektorem Informacji Finansowej w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

Obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu nie określono również w zakresach czynności pracowników, których w trakcie prowadzonej kontroli wskazano jako wykonujących te zadania w latach 2013-2015, w tym naczelnika koordynującego współpracę z GIIF.

(dowód: akta kontroli str. 75-95, 117-141, 187-199, 253-254)

Naczelnik Wydziału Analiz i Planowania¹⁵ wyjaśnił, że brak przypisania obowiązków w zakresie nadzoru i kontroli IO wynikało z ograniczonych możliwości kadrowych, jak i obciążenia Urzędu innymi priorytetowymi działaniami określonymi w zadaniach dla UKS, w których to nie wskazano obszaru dotyczącego sprawowania kontroli nad wypełnianiem przez IO obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

(dowód: akta kontroli str. 32-33)

W badanym okresie pracownicy UKS wzięli udział w szkoleniu obejmującym problematykę prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu w lipcu 2014 r. (przeszkolono wówczas ok. 40 osób), natomiast w latach 2010-2012 w takich szkoleniach uczestniczyło odpowiednio po dwie osoby. Były to szkolenia: pn. „Zwalczanie prania pieniędzy i finansowania terroryzmu – współdziałanie jednostek współpracujących z GIIF¹⁶” i „Współdziałanie jednostek współpracujących w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu¹⁷”.

Koordinator ds. współpracy z GIIF w złożonych wyjaśnieniach podał, że po szkoleniu w 2011 r. przeprowadził wewnętrzne szkolenia dla naczelników wydziałów UKS, którzy następnie w ramach wewnętrznych narad przekazywali informację podległym pracownikom.

(dowód: akta kontroli str. 14-16, 19-20)

3. Pismem z 22 listopada 2010 r. Zastępca Dyrektora Departamentu Kontroli Skarbowej w Ministerstwie Finansów¹⁸ 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 oraz wzór pisma do GIIF o wynikach prowadzonych kontroli. W wytycznych zawarto m.in. definicje pojęć z ustawy o pppft, obszary objęte kontrolą oraz uwagi w zakresie stwierdzanych nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 37-50)

4. W związku z delegacją do przeprowadzania kontroli IO przez UKS zawartą, w art. 21 ust. 3 pkt 7 ustawy o pppft, zastępca Dyrektora Departamentu Kontroli Skarbowej w Ministerstwie Finansów pismem z 18 grudnia 2009 r. skierowanym do dyrektorów urzędów kontroli skarbowej, 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 skarbowej¹⁹ i obejmować te IO, które nie są kontrolowane przez organy wymienione w art. 21 ust. 3 pkt 1-6 ustawy o pppft.

(dowód: akta kontroli str. 58)

Natomiast zgodnie z interpretacją zastępcy Dyrektora Departamentu Informacji Finansowej w Ministerstwie Finansów²⁰, w przypadku przedsiębiorców (w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej)

¹⁵ Pismem z dnia 6 października 2015 r. Dyrektor UKS poinformował kontrolera NIK o upoważnieniu Naczelnika Wydziału Analiz i Planowania w zakresie prowadzonej kontroli.

¹⁶ 8 październik 2010 r., 26 października 2011 r.

¹⁷ 25 czerwca 2012 r.

¹⁸ Znak: KS6/0682/23/R/W/10

¹⁹ Dz.U. z 2015 r., poz. 553 ze zm.

²⁰ Pismo z-cy Dyrektora Departamentu Informacji Finansowej z dnia 18 stycznia 2011 r. nr IF6/74/11/MMX/11/851.

prowadzących działalność w dziedzinach innych niż określone w art. 2 ustawy o pppft, stają się oni IO (o ile nie należą do innej kategorii podmiotów uznanych przez ustawodawcę za IO) z chwilą przyjęcia płatności za towary w gotówce o wartości równej lub przekraczającej równowartość 15 000 euro, również gdy należność za określony towar jest dokonywana w drodze więcej niż jednej operacji. W związku z tym, że kontrola na podstawie przepisów ustawy mogła być przeprowadzona tylko w IO konieczne miało być uprzednie stwierdzenie (tj. w toku postępowania kontrolnego) faktu przyjęcia w gotówce płatności w wysokości co najmniej równowartości 15 000 euro. Dopiero wówczas Dyrektor UKS powinien wystawić upoważnienie do przeprowadzenia kontroli wypełniania przez przedsiębiorcę obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Przekazywane przez Dyrektorów UKS plany kontroli miały obejmować podmioty, które zostaną skontrolowane pod kątem ustalenia, czy są IO, gdzie następnie miały być podejmowane kontrole przestrzegania obowiązków ustawowych nałożonych na IO.

(dowód: akta kontroli str. 51-53)

W UKS prowadzono kontrole na podstawie półrocznych planów oraz kontrole doraźne. W latach 2013-2015 I półrocze planowano przeprowadzenie w zakresie wykonywania obowiązków ustawowych przez IO - 9 kontroli w I półroczu 2013 r.²¹ (na 150 kontroli ogółem); 11 w II półroczu 2013 r. (na 155 kontroli ogółem); 8 w I półroczu 2014 r. (na 143 kontroli ogółem); 6 w II półroczu 2014 r. (na 135 kontroli ogółem); 7 w I półroczu 2015 r. (na 141 kontroli ogółem).

(dowód: akta kontroli str. 234, 253-254)

Naczelnik Wydziału Analiz i Planowania wyjaśnił, że plany tworzone według pisemnych procedur obowiązujących w okresie objętym kontrolą²².

(dowód: akta kontroli str. 30-35, 182-186)

W procedurach tych nie wprowadzono konieczności przeprowadzania żadnych analiz pod kątem doboru do kontroli IO wskazanych w art. 2 pkt 1 lit. m (tj. operatorów pocztowych), lit. n (tj. m.in. adwokatów, radców prawnych, doradców podatkowych, biegłych rewidentów); lit. o (podmiotów prowadzących działalność w zakresie usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych); lit. q (tj. m.in. przedsiębiorców prowadzących domy aukcyjne, antykwariaty, działalność factoringową, działalność w zakresie obrotu metalami lub kamieniami szlachetnymi i półszlachetnymi, sprzedaży komisowej lub pośrednictwa w obrocie nieruchomościami), lit. r (fundacje), a podlegających kontroli w tym zakresie przez UKS.

Według rekomendacji FATF²³ podmioty i osoby wykonujące zawody świadczące usługi niefinansowe powinny być przedmiotem efektywnych systemów monitorowania i zapewnienia zgodności ich działalności z obowiązkami w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu i w tym zakresie powinny podlegać ocenie ryzyka.

(dowód: akta kontroli str. 30-35, 96-116, 143-161, 253-254)

²¹ W badanym okresie do kontroli wytypowano tylko przedsiębiorców, którzy mogli być zakwalifikowani do kategorii IO przewidzianych w art. 2 pkt 1 lit. t w przypadku przyjęcia płatności za towary w gotówce o wartości równej lub przekraczającej równowartość 15 000 euro za towar również gdy należność była dokonywana w drodze więcej niż jednej operacji.

²² Zarządzenie nr 36/2011 Dyrektora UKS z dnia 17 czerwca 2011 r. w sprawie prowadzenia w UKS w Warszawie „Procedury w sprawie realizacji doniesień i wniosków o kontrolę oraz typowania podmiotów do kontroli i sporządzania planów kontroli, Zarządzenie nr 36/2015 Dyrektora UKS z dnia 12 maja 2015 r. w sprawie zmiany procedury w sprawie realizacji doniesień i wniosków o kontrolę oraz typowania do kontroli i sporządzania planów kontroli.

²³ Zob: http://www.knf.gov.pl/Images/Rekomendacje_FATF_tcm75-40233.pdf. FATF – Financial Action Task Force (on money laundering) – Grupa specjalna do spraw przeciwdziałania praniu pieniędzy.

Naczelnik Wydziału Analiz i Planowania wyjaśnił, że UKS działa w granicach i na podstawie przepisów ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej oraz ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa²⁴. W latach 2013-2015 był zobowiązany do realizacji „Zadań dla Urzędów Kontroli Skarbowej” określanych co roku przez GIKS, w których zawarto priorytety działań w związku z czym w procesie planowania kontroli w latach 2013-2015 niestosowano rekomendacji FATF.

(dowód: akta kontroli str. 200-201)

Wszystkie plany przekazywano do GIIF w ustawowym terminie dwóch tygodni od sporządzenia (art. 21 ust 3b ustawy o pppft).

(dowód: akta kontroli str. 28-29)

W latach 2013-2015 (I półrocze) przeprowadzono 27 kontroli²⁵ – wszystkie w podmiotach o których mowa w art. 2 pkt 1 lit. t ustawy o pppft (na 1 506 ogółem) dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, w tym tylko w jednym przypadku kontrolowany podmiot okazał się IO.²⁶

(dowód: akta kontroli str. 26-29, 234)

W toku kontroli przeprowadzonej w 2014 r. w IO stwierdzono brak realizacji przez nią obowiązków określonych w art. 8 ust. 1, 3, 4, art. 9 oraz art. 11 ustawy o pppft, tj. rejestracji transakcji gotówkowej, której równowartość przekracza 15 000 euro, identyfikacji klientów oraz przekazania GIIF informacji o tych transakcjach.

(dowód: akta kontroli str. 236-244)

Po zakończeniu czynności kontrolnych, w 14 dniowym terminie określonym w art. 21 ust. 4 ustawy o pppft UKS przekazywał do GIIF informacje o wynikach kontroli.

(dowód: akta kontroli str.49,123)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W okresie objętym kontrolą w zakresie właściwości kontrolnej UKS znajdowało się odpowiednio w 2013 r. - 19 892, 2014 - 21 452, w 2015 r.²⁷ - 18 326²⁸ instytucji obowiązanych, wymienionych w art. 2 pkt 1 lit. m, n²⁹, o, q, r ustawy o pppft. Pomimo to UKS nie zrealizował żadnej kontroli ww. instytucji w zakresie wypełniania przez nie obowiązku przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

Naczelnik Wydziału Analiz i Planowania wyjaśnił, że przyczyną powyższego było, przede wszystkim wykorzystanie zasobów kadrowych do realizacji priorytetowych obowiązków kontroli skarbowej, jak i brak jakichkolwiek wytycznych (przepisów prawa) ile takich podmiotów należy ująć w planach kontroli tworzonych w UKS.

(dowód: akta kontroli str. 30-35, 250-252)

NIK nie kwestionuje konieczności realizacji innych obowiązków nałożonych na UKS. Zauważa natomiast, że realizacja kontroli IO jest również obowiązkiem UKS wynikającym z art. 21 ust. 3 pkt 7 ustawy o pppft.

2. Stwierdzono, że UKS przeprowadził kontrole w podmiotach określonych art. 2 pkt 1 lit. t bez uprzedniego przeprowadzenia skutecznej identyfikacji, czy podmioty te są instytucjami obowiązanyymi. W konsekwencji na

²⁴ Dz.U. z 2015 r. poz. 613 ze zm.

²⁵ 12 kontroli w 2013 r., 10 kontroli w 2014 r., 5 w I półroczu 2015 r.

²⁶ W latach 2010-2012 przeprowadzono 13 kontroli (4 kontrole w 2010 r., 3 kontrole w 2011 r., 6 kontroli w 2012 r.) w ww. zakresie, w tym tylko w sześciu przypadkach wytypowany podmiot był IO.

²⁷ Stan na dzień 9 listopada 2015 r.

²⁸ Liczba nie obejmuje fundacji w związku z brakiem danych w hurtowni WHATAx za 2015 r.

²⁹ Poza notariuszami.

27 podmiotów objętych kontrolą tylko jedna okazała się instytucją obowiązaną. Podkreślenia tutaj wymaga fakt, że w skontrolowanej IO stwierdzono nieprawidłowości w realizacji przez nią ustawowych obowiązków.

Zdaniem NIK jedną z przyczyn niewłaściwego wytypowania do kontroli podmiotów z grupy zdefiniowanej w art. 2 pkt. 1 lit t ustawy o pppft było nie opracowanie systemu gromadzenia informacji o stwierdzanych np. w toku kontroli podatkowych okolicznościach powodujących, że dany podmiot może być IO.

(dowód: akta kontroli str. 24-25)

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 Kontroli³⁰, wnosi o:

- 1) przeprowadzanie kontroli wypełniania przez IO określone w art. 2 pkt 1 lit. m, n³¹, o, q, r ustawy o pppft obowiązku przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu,
- 2) skuteczną identyfikację do kontroli podmiotów określonych w art. 2 pkt 1 lit. t ustawy pppft.

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 Warszawie.

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 wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia listopada 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Kontroler
Małgorzata Keller-Boroszko
Specjalista k.p.

.....
podpis

.....
Podpis

³⁰ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

³¹ Poza notariuszami.

