



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli**
Jacek Kościelniak

Warszawa, dnia

**Pan
Jan Vincent-Rostowski
Minister Finansów**

LZG-4114-02-01/2010, I/10/007

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w Ministerstwie Finansów kontrolę realizacji przez Generalnego Inspektora Informacji Finansowej obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu w latach 2008-2010.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 1 marca 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 60 ustawy o NIK przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Generalnego Inspektora Informacji Finansowej w kontrolowanym zakresie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, które miały wpływ na kontrolowaną działalność.

Kontrola NIK wykazała, iż Generalny Inspektor Informacji Finansowej (GIIF) uzyskiwał, gromadził, przetwarzał i analizował informacje w trybie określonym w ustawie z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu² (ustawie), a wcześniej, tj. do dnia 21 października 2009 r. w ustawie z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz. 276, ze zm.

finansowaniu terroryzmu³ (ustawie o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych), a także podejmował inne działania określone ustawą, służące przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, jak też wzmocnieniu pozycji GIIF na arenie międzynarodowej.

Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości polegały m.in. na:

- niedostosowaniu, w rezultacie niewydania aktu wykonawczego, sposobu rejestrowania i przekazywania GIIF wymaganych informacji, do uwarunkowań prawnych wynikających z nowelizacji przepisów ustawy o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych, przez co ograniczono zakres informacji możliwych do uzyskania od instytucji obowiązanych,
- niewyjaśnieniu części wadliwych informacji o transakcjach ponadprogowych⁴, przekazanych GIIF przez instytucje obowiązane,
- sprawowaniu kontroli w sposób uniemożliwiający zweryfikowanie prawidłowości wypełniania obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu przez wszystkie rodzaje instytucji obowiązanych,
- prowadzeniu niektórych postępowań w sprawie nałożenia kar pieniężnych na instytucje obowiązane, niezgodnie w wymogami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego (k.p.a.)⁵.

1. Minister Finansów nie dokonał zmiany przepisów wykonawczych w celu dostosowania procesu rejestrowania transakcji i przekazywania GIIF informacji, do wymogów ustawy, której przepisy, za wyjątkiem art. 13, weszły w życie w dniu 22 października 2009 r.⁶ i w stosunku do poprzednio obowiązującej ustawy o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych, rozszerzyły zakres obowiązków informacyjnych instytucji obowiązanych.

W efekcie, osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, w tym przedsiębiorcy⁷, które w dniu 22 października 2009 r. stały się instytucjami obowiązаныmi, do czasu wejścia w życie nowych przepisów wykonawczych,

³ Dz. U. Nr 2003 r. Nr 153, poz. 1505, ze zm.

⁴ Tj. transakcjach o których mowa w art. 8 ust.1 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

⁵ Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.

⁶ Art. 13 wszedł w życie w dniu 8 października 2010 r. Ustawa weszła w życie z ponad dwudziestomiesięcznym opóźnieniem w stosunku do terminu (15 grudnia 2007 r.) transpozycji postanowień dyrektywy 2005/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 października 2005 r. w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu (Dz. Urz. UE L 309.15, ze zm.)

⁷ W rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447, ze zm.)

wydanych na podstawie art. 13 ustawy, zostały zwolnione z obowiązku rejestracji transakcji ponadprogowych i przekazywania GIIF informacji o takich transakcjach. Tymczasem, rozszerzenie katalogu instytucji obowiązanych, dostarczających GIIF wymagane dane, m.in. o przedsiębiorców, przyjmujących płatności za towary w gotówce o równowartości co najmniej 15 000 euro, miało na celu nie tylko implementację art. 2 dyrektywy 2005/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 października 2005 r. w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu⁸, ale także prewencję w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy, na co wskazywano w przedłożonym Sejmowi przez Prezesa Rady Ministrów uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu oraz o zmianie niektórych innych ustaw.

Pozostałe instytucje obowiązane zostały zobligowane do rejestrowania i przekazywania GIIF danych na zasadach określonych w dotychczasowym rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 21 września 2001 r. w sprawie określenia wzoru rejestru transakcji, sposobu jego prowadzenia oraz trybu dostarczania danych z rejestru Generalnemu Inspektorowi Informacji Finansowej⁹ (rozporządzeniu Ministra Finansów). Przyjęte w tym rozporządzeniu rozwiązania utrudniały wykonanie tych obowiązków, a także weryfikowanie przez GIIF pozyskanych informacji. Kontrola NIK wykazała, że:

- Formularz identyfikacyjny, którego wzór stanowi załącznik nr 3 do ww. rozporządzenia nie uwzględnia wśród rodzajów instytucji obowiązanych: oddziałów instytucji kredytowych, a także podmiotów, o których mowa w art. 2 pkt. 1 lit. o, s, t ustawy.
- W załączniku nr 2 określającym strukturę zapisu elektronicznego rekordu transakcji dopuszczono możliwość wpisywania danych adresowych podmiotów w polach przeznaczonych na wpisywanie imion, nazwisk lub nazw podmiotów będących stronami transakcji, co utrudniało identyfikację nazw podmiotów. Pola do wpisywania regonu i numeru rejestru sądowego przeznaczono w karcie transakcji dla podmiotu wydającego dyspozycję, zamiast dla podmiotu, w imieniu którego dyspozycja jest wydawana. Takie rozwiązanie powodowało problemy interpretacyjne po stronie instytucji obowiązanych.
- W § 10 rozporządzenia Ministra Finansów zobligowano instytucję obowiązaną do dostarczenia GIIF skorygowanych danych, w przypadku, gdy w przekazanej wcześniej informacji stwierdzono błędy. Nie określono natomiast szczegółowo sposobu dokonywania

⁸ Dz. Urz. UE L 309.15, ze zm.

⁹ Dz. U. Nr 113, poz. 1210, ze zm.

korekt. Tymczasem z uwagi na skalę korekt zapisów¹⁰, jedyną możliwością efektywnego gromadzenia, a następnie przetwarzania skorygowanych informacji była automatyzacja procesu. Choć wypracowano zasady przeprowadzania korekt informacji, to nie były one obligatoryjne i nie wszystkie instytucje obowiązane stosowały wytyczne Departamentu Informacji Finansowej (DIF). Dotyczyło to miesięcznie średnio około 10,5 tys. informacji o transakcjach.

DIF umożliwił instytucjom obowiązującym za pomocą tzw. bezpiecznej strony internetowej, przekazanie GIIF informacji w zakresie określonym w ustawie, a nie ujętych w rozporządzeniu Ministra Finansów. Format i tryb przekazywania tych informacji był nieobligatoryjny dla instytucji obowiązanych.

2. Działania GIIF podejmowane w celu wyjaśnienia przekazywanych przez instytucje obowiązane wadliwych informacji o transakcjach były nie w pełni skuteczne¹¹. Spośród ogółu przekazanych GIIF informacji o transakcjach ponadprogowych i pojedynczych transakcjach podejrzanych (88,3 mln) 10,9 mln informacji o transakcjach (12,3 %) było niekompletnych lub zawierało błędne dane. Choć liczba przekazywanych przez instytucje obowiązane wadliwych informacji o pojedynczych transakcjach corocznie malała (w 2008 r. przekazano GIIF 4,3 mln wadliwych informacji o transakcjach, natomiast w 2009 r. i w okresie 9 pierwszych miesięcy 2010 r. odpowiednio: 3,4 mln i 3,2 mln błędnych informacji o transakcjach), a w następstwie podjętych działań wyjaśniono i skorygowano łącznie 6,15 mln błędnych lub niekompletnych informacji o transakcjach, to jednak pozostawiono bez wyjaśnienia łącznie 4,75 mln wadliwych informacji o transakcjach ponadprogowych, tj. prawie 44 % ogółu błędnych lub niekompletnych informacji o transakcjach, jakie wpłynęły do GIIF. Niewyjaśnione wadliwe transakcje stanowiły 5,4 % ogółu informacji o transakcjach ponadprogowych, pozyskanych przez Generalnego Inspektora Informacji Finansowej. W tych przypadkach nie dysponowano wiedzą, czy niewyjaśnione błędne lub niekompletne transakcje nie dotyczyły działań związanych z praniem pieniędzy lub finansowaniem terroryzmu.

Zdaniem NIK, niewyjaśnienie części wadliwych informacji o transakcjach ponadprogowych mogło stwarzać zagrożenie dla systemu bezpieczeństwa finansowego państwa i katalizować poczucie bezkarności wśród podmiotów nienależycie wywiązujących się z ustawowych obowiązków.

¹⁰ Średnio około 31 tys. transakcji miesięcznie. Dane za okres 9 pierwszych miesięcy 2010 r.

¹¹ Badaniem objęto lata 2008-2009 i okres 9 pierwszych miesięcy 2010 r.

Instytucje obowiązane przekazywały informacje o transakcjach głównie przy wykorzystaniu elektronicznych kanałów informacji. W formie papierowych kopii kart transakcji GIIF uzyskał 12,1 tys. informacji o transakcjach ponadprogowych. Część danych z tych kart, takich m.in., jak numery rachunków beneficjenta nie była wpisywana do systemu informatycznego GIIF. Wynikało to, jak wyjaśnił naczelnik Wydziału Modelowania Danych DIF¹², z braku czasu. Dane niewprowadzone do systemu informatycznego GIIF były dostępne dla analityków DIF.

Generalny Inspektor Informacji Finansowej Andrzej Parafianowicz wyjaśnił, iż proces korygowania błędów zawartych w informacjach o transakcjach nie został zaprzestany, jednakże zakres weryfikacji błędów zależał od możliwości kadrowych DIF. Andrzej Parafianowicz wyjaśnił także, iż w związku z zakładaną nowelizacją ustawy, przygotowany zostanie nowy akt wykonawczy dostosowujący proces rejestracji i przekazywania informacji o transakcjach do nowych uwarunkowań prawnych. Spowoduje to konieczność wprowadzenia zmian w systemie informatycznym GIIF. Jednakże w związku z polityką ograniczania wydatków budżetowych nie jest możliwe określenie terminu pełnej modernizacji systemu informatycznego GIIF.

Również Artur Kołaczek, zastępca dyrektora DIF, w swoim oświadczeniu, wśród przyczyn niezakończenia przez GIIF i jego aparat pomocniczy – DIF¹³ procedury związanej z wydaniem nowego rozporządzenia Ministra Finansów, wymienił, oprócz rozpoczęcia prac nad kolejną nowelizacją ustawy, która będzie skutkować zmianami w przepisach wykonawczych, brak środków finansowych na modernizację systemu informatycznego GIIF, w celu dostosowania go do wymogów przyszłego rozporządzenia rejestrowego.

Kontrola NIK wykazała, iż nieuwzględnienie wniosków DIF w sprawie sfinansowania modernizacji systemu informatycznego GIIF nie wynikało jedynie z przyjęcia przez Ministerstwo Finansów określonych priorytetów zakupów informatycznych. Na etapie przygotowywania założeń projektowych tej modernizacji DIF nie ustosunkował się do uwag, zgłoszonych przez przedstawiciela Departamentu Rozwoju Systemów Informatycznych Ministerstwa Finansów. W rezultacie, nie przedłożono do działającej przy Ministrze Finansów Rady Informatyzacji Resortu, a wcześniej Komitetu Sterującego Informatyzacją

¹² Wydział Modelowania Danych DIF był m.in. odpowiedzialny za bieżącą kontrolę jakości danych przekazywanych GIIF drogą elektroniczną.

¹³ W myśl § 3 instrukcji w sprawie trybu postępowania legislacyjnego, stanowiącej załącznik do zarządzenia nr 6/PR/2010 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów z dnia 26 lutego 2010 r. w sprawie trybu postępowania legislacyjnego w Ministerstwie Finansów, projekt rozporządzenia opracowuje departament właściwy do zagadnień będących przedmiotem regulacji.

Resortu, założeń projektowych modernizacji, których zatwierdzenie stanowiło warunek uruchomienia projektu.

Naczelnik Wydziału Przetwarzania Danych i Infrastruktury Informatycznej DIF, do którego skierowano wspomniane wyżej uwagi do założeń projektowych wyjaśnił, że nie ustosunkowano się do nich z powodu rozpoczęcia sezonu urlopowego a także zmiany kierownictwa DIF.

W następstwie tych zaniechań i niezatwierdzenia założeń projektowych modernizacji, projekt informatyczny nie uzyskał dofinansowania. Nie zbudowano także systemu bezpiecznej komunikacji pomiędzy GIIF a jednostkami współpracującymi. Wymiana informacji między tymi podmiotami odbywała się m.in. za pośrednictwem poczty, co jak przyznał w swoich wyjaśnieniach Artur Kołaczek, zastępca dyrektora DIF, nie jest rozwiązaniem zapewniającym szybkość i pełne bezpieczeństwo tego procesu.

3. Stan zatrudnienia w DIF – jednostce organizacyjnej wyodrębnionej w strukturze Ministerstwa Finansów w celu wykonania ustawowych zadań GIIF, wynosił na koniec września 2010 r. 54 osoby (52,5 etatu), natomiast na dzień 1 stycznia 2008 r. 46 osób (53 etaty). Dyrektor Generalny Ministerstwa Finansów nie uwzględnił wniosków kierownictwa DIF o zwiększenie o co najmniej 6 etatów zatrudnienia w Departamencie Informacji Finansowej. Na potrzebę zwiększenia zatrudnienia w DIF o 5 etatów, w związku z koniecznością realizacji dodatkowych zadań wynikających z nowelizacji ustawy, oraz na konieczność poniesienia nakładów finansowych na system informatyczny GIIF wskazywano także w przedłożonym do Sejmu, w dniu 2 lutego 2009 r. przez Prezesa Rady Ministrów, uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu oraz o zmianie niektórych innych ustaw.

W badanym okresie¹⁴ na szkolenia pracowników DIF wydatkowano łącznie 46,8 tys. zł, przy czym w odniesieniu do 2008 r., w 2009 r. wydatki na ten cel były mniejsze ponad jedenastokrotnie. Zgłaszane przez kierownictwo i pracowników DIF potrzeby szkoleniowe nie zostały w całości uwzględnione. Wynikało to, jak oświadczyła naczelnik Wydziału Rozwoju Zawodowego Biura Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów, z ograniczeń budżetowych.

¹⁴ Lata 2008-2009 i okres 9 pierwszych miesięcy 2010 r.

Z kolei, przydatność dla pracowników DIF szkoleń zorganizowanych przez Ministerstwo Finansów, z punktu widzenia podnoszenia umiejętności analizowania transakcji podejrzanych, była niewielka, z uwagi na ich zakres i ilość, co potwierdził w swoich wyjaśnieniach Artur Kołaczek, zastępca dyrektora DIF. Dostrzegając potrzebę szkolenia pracowników kierownictwo DIF organizowało dla nich szkolenia wewnętrzne.

4. W okresie objętym kontrolą¹⁵ zarejestrowano w systemie informatycznym GIIF łącznie 88,3 mln informacji o transakcjach ponadprogowych oraz 5,1 tys. zawiadomień opisowych o działalności i transakcjach mogących mieć związek z praniem pieniędzy lub finansowaniem terroryzmu (tzw. transakcji podejrzanych). Do systemu informatycznego GIIF wpłynęło również około 39,5 tys. informacji o pojedynczych transakcjach podejrzanych, w przeważającej większości związanych z procederem prania pieniędzy. 63 informacje dotyczyły transakcji mogących mieć związek z finansowaniem terroryzmu.

W ramach ustawowych zadań GIIF analizował otrzymywane informacje i w szczególności badał przebieg transakcji, co do których powziął uzasadnione podejrzenia. Na podstawie uzyskanych informacji, GIIF wszczął 3.450 postępowań analitycznych, w tym 31 postępowań w zakresie przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu (dotyczących takich obszarów zagrożeń, jak m.in. nielegalny lub fikcyjny obrót towarami: paliwami i złomem, transfer pieniędzy związany z obrotem nieruchomościami, obrót środkami mogącymi pochodzić z oszustw i wyłudzeń), a następnie przekazał do właściwych miejscowo jednostek prokuratury 514 zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, o którym mowa w art. 299 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. kodeks karny (k.k.)¹⁶. Wartość transakcji podejrzanych wskazanych w zawiadomieniach wyniosła łącznie 5.160,8 mln zł. W 66 przypadkach prokuratury skierowały do sądów akty oskarżenia¹⁷.

W zakresie podejmowanych działań uniemożliwiających pranie pieniędzy, GIIF, poza jednym przypadkiem wystąpienia do instytucji obowiązanej z żądaniem wstrzymania transakcji, stosował blokadę rachunku – instrument polegający na czasowym uniemożliwieniu dysponowania i korzystania ze wszystkich wartości majątkowych zgromadzonych na rachunku, przy jednoczesnym pozostawieniu możliwości ich zwiększenia poprzez wpływ kolejnych środków.

¹⁵ Lata 2008-2009 i okres 9 pierwszych miesięcy 2010 r.

¹⁶ Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.

¹⁷ Liczba ta obejmuje również zawiadomienia GIIF przekazane do prokuratury przed 2008 r. Prokuratury (liczba ta obejmuje także zawiadomienia GIIF przekazane przed 2008 r.): w 287 przypadkach wszczęły postępowania przygotowawcze, w 240 przypadkach umorzyły postępowania przygotowawcze, w 27 przypadkach odmówiły wszczęcia postępowań z uwagi na brak cech przestępstwa, w 17 przypadkach podjęły na nowo umorzone śledztwa/dochodzenia, w 31 przypadkach podjęły na nowo zawieszony śledztwa/dochodzenia.

Procedura blokady rachunku przebiegała zgodnie z przepisami ustawy¹⁸. Po uzyskaniu od instytucji obowiązanych zawiadomień w trybie art. 16 ust.1 i 1a ustawy, a także na bazie prowadzonych postępowań analitycznych, GIIF zażądał, w okresie objętym kontrolą, blokady 523 rachunków, na których dokonywano podejrzanych operacji finansowych na kwotę 80,9 mln zł, w tym blokady 360 rachunków na kwotę 43,8 mln zł z własnej inicjatywy, tj. w trybie art. 18a ustawy. Po otrzymaniu zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa stypizowanego w art. 299 k.k., właściwi miejscowo prokuratorzy dokonali blokad 309 rachunków.

5. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła¹⁹, że GIIF kontrolował instytucje obowiązane zgodnie z przepisami ustawy. Jednakże zakres sprawowanej kontroli przestrzegania przepisów dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu był ograniczony. Zmniejszono liczbę planowanych kontroli. Kontrolą nie objęto wszystkich rodzajów instytucji obowiązanych, a w niektórych przypadkach liczba skontrolowanych podmiotów w odniesieniu do poszczególnych rodzajów instytucji obowiązanych była niewielka. Taka sytuacja wynikała z organizacji pracy w Departamencie Informacji Finansowej. Kilkuosobowy Wydział Kontroli DIF poza przeprowadzaniem kontroli realizował inne zadania: opracował ponad 600 pisemnych odpowiedzi w sprawie interpretacji przepisów ustawy, rozpatrywał skargi i wnioski kierowane do Ministra Finansów i GIIF, przygotowywał projekty odpowiedzi na interpelacje i zapytania poselskie w zakresie działania DIF, a także prowadził postępowania administracyjne w sprawie kar pieniężnych nakładanych przez GIIF na instytucje obowiązane.

Kontrolę wypełniania przez instytucje obowiązane ustawowych obowiązków przeprowadzały również podmioty, wymienione w art. 21 ust. 3 ustawy, które w okresie objętym kontrolą NIK, przekazały GIIF łącznie ponad 3,5 tys. pisemnych informacji o wynikach kontroli instytucji obowiązanych, w przeważającej większości kantorów, banków spółdzielczych i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych. W niektórych przypadkach informacje o wynikach kontroli były niepełne, a część podmiotów uczestniczących w obrocie finansowym w ogóle nie była kontrolowana.

¹⁸ Spośród 234 skierowanych przez GIIF do instytucji obowiązanych żądań blokad rachunków w związku z podejrzeniem popełnienia przestępstwa, o którym mowa w art. 299 Kodeksu karnego, poddano analizie 50 spraw (21,3 %) w zakresie prawidłowości stosowania procedury blokady rachunku.

¹⁹ Spośród 86 kontroli (86 instytucji obowiązanych) zakończonych przesłaniem w latach 2008-2009 i w okresie 9 pierwszych miesięcy 2010 r. do skontrolowanych jednostek protokołów pokontrolnych poddano analizie losowo wybrane akta kontroli 14 instytucji obowiązanych, tj. 16,3 % ogólnej ich ilości.

W rezultacie, GIIF nie dysponował informacją, czy wszystkie rodzaje instytucji obowiązanych były prawidłowo przygotowane do przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że:

- O ponad jedną trzecią zmniejszono liczbę planowanych w 2010 r. kontroli w porównaniu do 2009 r., przy czym w I półroczu 2010 r. zaplanowano skontrolowanie zaledwie 3 instytucji obowiązanych, uzasadniając ograniczenie liczby kontroli, potrzebą zapewnienia instytucjom obowiązany czas niezbędny do prawidłowego przygotowania się do nowych obowiązków nałożonych przepisami znowelizowanej ustawy, a także zaangażowaniem Wydziału Kontroli DIF w realizację innych, niekontrolnych zadań. W badanym okresie kontrolerzy GIIF przeprowadzili łącznie 86 kontroli²⁰, z czego połowę w bankach, kancelariach notarialnych i kancelariach radców prawnych. Liczba skontrolowanych podmiotów w odniesieniu do poszczególnych rodzajów instytucji obowiązanych była w niektórych przypadkach niewielka. NIK stwierdziła, że skontrolowano 11 spośród ponad 1,9 tys. kancelarii notarialnych, oraz 2 spośród 50 podmiotów prowadzących działalność maklerską.
- W ogóle nie kontrolowano przestrzegania przepisów dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu przez: przedsiębiorców prowadzących antykwariaty, działalność factoringową, działalność w zakresie sprzedaży komisowej, obrotu metalami lub kamieniami szlachetnymi i półszlachetnymi, chociaż instytucje te przekazały do GIIF łącznie prawie 2,5 mln informacji o transakcjach ponadprogowych, a także 42 informacje o transakcjach podejrzanych, a ich działalność mogła być zagrożona zjawiskami prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu.
- W trakcie kontroli badano m.in., czy wprowadzone przez instytucje obowiązane wewnętrzne procedury w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu odpowiadały wymogom ustawy. Naczelnik Wydziału Kontroli DIF przyznała w swoich wyjaśnieniach, iż w bardzo ograniczonym zakresie badano rzeczywisty sposób wywiązywania się instytucji obowiązanych z wynikającego z art. 8 ust.1 ustawy, obowiązku rejestrowania transakcji przeprowadzanych za pomocą więcej niż jednej operacji, których okoliczności wskazują, że są one ze sobą powiązane i zostały podzielone na operacje o mniejszej wartości z zamiarem uniknięcia obowiązku rejestracji.
- Kontrolerzy GIIF analizowali sposób wywiązywania się instytucji obowiązanych, z wynikającego z art. 8a ustawy, obowiązku prowadzenia i dokumentowania bieżących analiz przeprowadzonych transakcji, stymulującego typowanie i rejestrację transakcji podejrzanych. Naczelnik Wydziału Kontroli DIF przyznała w swoich wyjaśnieniach, iż w przypadku

²⁰ Zakończonych przesłaniem do dnia 30 września 2010 r. protokołów pokontrolnych.

niektórych instytucji obowiązanych przyjmowano na zasadzie zaufania, że takie analizy, umożliwiające ocenę ryzyka prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu, były wykonywane rzetelnie.

- Spośród ogółu przekazanych GIIF, w badanym okresie, przez naczelników urzędów celnych informacji o wynikach kontroli salonów gier i kasyn – 64, poddano analizie 55 informacji o wynikach kontroli przekazanych GIIF w okresie 9 pierwszych miesięcy 2010 r. Z 40 informacji o wynikach kontroli nie wynikało, czy badano prawidłowość wywiązywania się instytucji obowiązanych z jednego z podstawowych ustawowych obowiązków, tj. przechowywania rejestru transakcji. W celu poprawy jakości otrzymywanych materiałów pokontrolnych opracowano i przesłano, do podmiotów wymienionych w art. 21 ust. 3 ustawy, wzór informacji o wynikach kontroli, a także wskazano, jakie zagadnienia, zdaniem GIIF, powinny być badane w trakcie kontroli instytucji obowiązanych.

Generalny Inspektor Informacji Finansowej Andrzej Parafianowicz wyjaśnił, iż zasadniczą rolę w przedmiocie bezpieczeństwa obrotu finansowego odgrywają banki oraz inne instytucje rynku finansowego, a także instytucje nadzoru. Sposób wypełniania przez te podmioty obowiązków wynikających z ustawy ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia skuteczności funkcjonującego w Polsce systemu przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. To znaczenie wynika z istoty obrotu finansowego, w ramach którego „brudna gotówka trafia prędzej, czy później” do banków lub innych instytucji rynku finansowego. Ponadto strumień wartości majątkowych przepływających przez banki jest znacznie większy niż w przypadku przedsiębiorców, nie objętych kontrolami GIIF²¹.

Kontrola NIK wykazała, że GIIF nie dysponował danymi o liczbie i wartości transakcji finansowych realizowanych przez wszystkie podmioty prowadzące na terenie kraju antykwariaty, działalność factoringową, a także działalność w zakresie sprzedaży komisowej, obrotu metalami lub kamieniami szlachetnymi i półszlachetnymi. GIIF nie posiadał nawet informacji, czy wszystkie podmioty prowadzące taką działalność, zarejestrowane w systemie informatycznym GIIF, prawidłowo wywiązały się z obowiązków określonych ustawą i przesłały rzetelne informacje o zarejestrowanych transakcjach finansowych. Ww. podmioty nie były bowiem kontrolowane przez organy kontroli skarbowej, które oprócz GIIF były uprawnione do przeprowadzania w takich instytucjach kontroli wypełniania obowiązków przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

²¹ Tj. przedsiębiorców prowadzących antykwariaty, działalność factoringową, działalność w zakresie sprzedaży komisowej, obrotu metalami lub kamieniami szlachetnymi i półszlachetnymi.

5.2 Po przeanalizowaniu wyników kontroli instytucji obowiązanych, GIIF skierował do właściwych jednostek prokuratury 20 zawiadomień²² o podejrzeniu popełnienia przestępstwa określonego w art. 35-37a ustawy²³. W jednym przypadku zawiadomienie przekazano organowi ochrony prawnej ze zbędną, ponad trzymiesięczną zwłoką.

Adam Gwiazdowicz, zastępca dyrektora DIF początkowo odstąpił od zawiadomienia prokuratury o możliwości popełnienia przestępstwa przez instytucję obowiązaną, uzasadniając w notatce służbowej podjętą decyzję tym, iż przedsiębiorca po zakończeniu kontroli przeprowadzonej przez Oddział Okręgowy NBP we Wrocławiu zrezygnował z prowadzenia działalności kantorowej. Dopiero w toku kontroli NIK, po ujawnieniu powyższego zaniechania, skierował do właściwej miejscowo prokuratury rejonowej zawiadomienie o możliwości popełnienia przez ww. przedsiębiorcę przestępstwa określonego w art. 35 ust.1 pkt. 5 ustawy.

6. Do dnia 30 września 2010 r. GIIF nałożył na instytucje obowiązane, w drodze 5 decyzji, kary pieniężne w łącznej wysokości 18,4 tys. zł²⁴. Wysokość kar ustalono zgodnie z wytycznymi GIIF. Jednakże w dwóch przypadkach postępowanie dowodowe prowadzono przed wszczęciem postępowania administracyjnego, tj. niezgodnie z regułą zawartą w art. 61 § 1, art. 61 § 4, art. 10 § 1 i art. 9 k.p.a. Nieprawidłowy przebieg postępowania administracyjnego wynikał m.in. z braku znajomości orzecznictwa administracyjnego przez osoby przygotowujące projekty decyzji.

7. W ramach innych działań podejmowanych w celu przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, GIIF m.in. udzielił ponad 600 wyjaśnień dotyczących stosowania przepisów ustawy, szkolił pracowników instytucji obowiązanych oraz jednostek współpracujących, w tym za pośrednictwem Internetu udostępniając nieodpłatnie kurs e-learningowy, opracował poradnik dostępny również w wersji elektronicznej pn. „Przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu”, współpracował z międzynarodowymi organizacjami zajmującymi się przeciwdziałaniem praniu pieniędzy lub finansowaniu terroryzmu, oraz współdziałał z zagranicznymi jednostkami analityki finansowej, nie tylko wymieniając, w oparciu o przepis art. 33 ust. 5 ustawy, na podstawie 54 zawartych porozumień, informacje o działalności ponad 1,8 tys.

²² Według stanu na dzień 30 września 2010 r.

²³ Wg stanu na dzień 31 grudnia 2010 r. postępowania nie zakończyły się skierowaniem przez prokuratury aktów oskarżenia do sądów.

²⁴ Kwota 13,4 tys. zł została wpłacona przez ukaranych i przekazana na dochody budżetu państwa. Natomiast ukarany kwotą 5 tys. zł odwołał się od decyzji GIIF do Ministra Finansów. Decyzję Ministra Finansów utrzymującą w mocy zaskarżoną decyzję GIIF wydano w dniu 27 grudnia 2010 r.

podmiotów²⁵, ale także udzielając niektórym z nich pomocy eksperckiej, co służyło również wzmocnieniu pozycji GIIF na arenie międzynarodowej.

Pomimo podejmowanych działań, realizowanych w oparciu o decyzję Komitetu Europejskiego Rady Ministrów, nie uzyskano członkostwa Polski w Grupie Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (*Financial Action Task Force - FATF*), gdyż jak wyjaśnił Generalny Inspektor Informacji Finansowej Andrzej Parafianowicz, organizacja ta zaprzestała przyjmowania nowych państw.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, a także uwzględniając działania podjęte w toku kontroli NIK przez kierownictwo DIF, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Dostosowanie, na podstawie aktu wykonawczego, sposobu rejestrowania i przekazywania GIIF informacji do wymogów ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.
2. Zapewnienie skutecznej weryfikacji błędnych lub niepełnych informacji o transakcjach ponadprogowych.
3. Sprawowanie kontroli w sposób umożliwiający zweryfikowanie prawidłowości wypełniania obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu przez wszystkie rodzaje instytucji obowiązanych.
4. Zapewnienie prawidłowego toku postępowania administracyjnego w sprawie nakładania kar pieniężnych na instytucje obowiązane.
5. Zapewnienie nakładów finansowych na działalność GIIF, umożliwiających skuteczne przeciwdziałanie praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, prosi Pana Ministra o informację o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Zgodnie z art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

²⁵ GIIF skierował w latach 2008-2009 i w okresie 9 pierwszych miesięcy 2010 r. do zagranicznych jednostek analityki finansowej łącznie 367 zapytań w sprawie działalności 811 podmiotów. Zagraniczne jednostki analityki finansowej skierowały w ww. okresie do GIIF łącznie 258 wniosków o udzielenie informacji o działalności ogółem 1.055 podmiotów.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały Kolegium Najwyższej Izby Kontroli.