



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze

LZG.410.010.02.2015
P/15/013

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze
ul. Podgórna 9a, 65-213 Zielona Góra
T +48 68 410 66 00, F +48 68 410 66 39
lzg@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 Zielonej Górze

Kontroler Andrzej Misa, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97019 z dnia 1.10.2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana Urząd Miasta Gorzowa Wlkp.

Kierownik jednostki kontrolowanej Prezydentem Gorzowa Wlkp. jest od dnia 1 grudnia 2014 r. Jacek Wójcicki. Wcześniej Prezydentem Miasta był Tadeusz Jędrzejczak.

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako nieskuteczną działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W okresie objętym kontrolą, tj. od 2013 r. do końca I półrocza 2015 r., Prezydent Miasta nie sprawował kontroli stowarzyszeń w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, skutkiem czego nie zidentyfikowano, które z nich są instytucjami obowiązany i nie sprawdzono wywiązywania się przez te instytucje z obowiązków wynikających z ustawy z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu² (dalej: ustawa).

Cele i zadania wynikające z ustawy nie zostały określone i przydzielone komórkom organizacyjnym Urzędu. Nie zostały one również określone w zakresach obowiązków pracowników Urzędu.

Nieprawidłowości te, wg wyjaśnienia Prezydenta, były wynikiem nieprawidłowej interpretacji przepisów ustawy.

¹ W niniejszej kontroli Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: jako działalność skuteczną, nie w pełni skuteczną i nieskuteczną.

² Dz. U. z 2014 r., poz. 455 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

Stosownie do art. 91 i 92 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym³, Gorzów Wlkp. posiada status miasta na prawach powiatu, w którym funkcję zarządu powiatu sprawuje prezydent miasta. Z kolei ustawa z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, przypisuje staroście kontrolę wypełniania przez stowarzyszenia obowiązków w zakresie wynikającym z przepisów ww. ustawy.

W ramach przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, w Urzędzie nie zostały określone cele, zadania oraz mierniki służące do oceny stopnia ich realizacji. W strukturze Urzędu⁴ nie wydzielono komórki organizacyjnej lub stanowiska do kontroli instytucji obowiązanych w obszarze przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Zadania kontrolne w przedmiotowym obszarze nie zostały przypisane żadnej komórce organizacyjnej Urzędu, ani określone w zakresach obowiązków pracowników Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 11-17, 31)

Nadzór nad stowarzyszeniami, w zakresie jak wyszczególniono niżej, przypisano w Regulaminie organizacyjnym Urzędu⁵ następującym komórkom organizacyjnym Urzędu:

- Wydziałowi Spraw Obywatelskich – w zakresie prowadzenia ewidencji stowarzyszeń oraz spraw z nimi związanych,
- Wydziałowi Kultury i Sportu – w zakresie prowadzenia ewidencji stowarzyszeń kultury fizycznej oraz nadzoru nad ich działalnością,
- Wydziałowi Spraw Społecznych – w zakresie prowadzenia kontroli w organizacjach pozarządowych oraz w innych podmiotach uprawnionych do realizacji zleconych zadań publicznych oraz analizowania sprawozdań w tym zakresie.

Ponadto do zadań Wydziału Audytu Wewnętrznego, Kontroli i Analiz (dalej: *Wydział Audytu*) przypisano opracowywanie na podstawie wyników kontroli informacji i analiz dotyczących funkcjonowania kontrolowanych jednostek oraz prowadzenie kontroli doraźnych w sprawach indywidualnych zleconych przez prezydenta.

Pracownicy wydziałów Kultury i Sportu, Spraw Społecznych, a także Audytu przeprowadzali kontrole stowarzyszeń w zakresie prawidłowości realizacji oraz poprawności udokumentowania zadań wykonywanych ze środków otrzymanych z budżetu miasta. Kontrolujący nie wychodzili poza zakres określony umowami zawartymi pomiędzy Miastem a dotowanymi jednostkami.

(dowód: akta kontroli str. 11-26)

Jak wynika z ewidencji stowarzyszeń prowadzonej w Urzędzie, nadzorowi Prezydenta Miasta podlegały łącznie 194 stowarzyszenia (tj. posiadające osobowość prawną, utworzone na podstawie ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach⁶). Urząd nie posiadał jednak informacji, które z ww. stowarzyszeń są instytucjami obowiązanyymi w rozumieniu ustawy, tj. przyjmowały

³ Dz. U. z 2015 r., poz. 1445.

⁴ http://bip.wrota.lubuskie.pl/umgorzow/47/Regulamin_organizacyjny/

⁵ Zarządzenie nr 88/W/I/2015 Prezydenta Miasta Gorzowa Wlkp. z dnia 1 czerwca 2015 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Gorzowa Wlkp.

⁶ Dz. U. z 2015 r., poz. 1393.

płatności w gotówce o wartości równej lub przekraczającej równowartość 15 tys. euro, również w drodze więcej niż jednej operacji.

(dowód: akta kontroli str. 5-10)

Pracownicy Urzędu nie uczestniczyli w szkoleniach z zakresu przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Do Urzędu nie wpływały również oferty szkoleń w przedmiotowej tematyce.

Natomiast spośród 8 pracowników Wydziału Audytu, 3 osoby legitymowały się uprawnieniami audytora, 2 osoby – studiami podyplomowymi z zakresu audytu i kontroli wewnętrznej, a 1 osoba posiadała uprawnienia biegłego rewidenta. Wszyscy pracownicy Wydziału Audytu posiadali wieloletnie doświadczenie kontrolerskie, a 2 osoby – również staż w innych organach kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 27, 29)

Na podstawie zarządzenia Prezydenta Miasta z 9.12.2010 r.⁷ w Urzędzie obowiązywały procedury kontroli realizowanych przez pracowników Wydziału Audytu. Ww. zarządzeniem określono zasady planowania, organizowania, przeprowadzania kontroli, postępowania kontrolnego oraz sprawozdawczości. W Urzędzie nie wprowadzono osobnych procedur kontroli w zakresie wypełniania przez instytucje obowiązane, tj. stowarzyszenia, obowiązków wynikających z ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 32-46)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Zgodnie z pkt II.B.6 standardów kontroli zarządczej⁸, cele i zadania należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie. Ich wykonanie należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników. Należy zadbać, aby określając cele i zadania wskazać jednostki, komórki organizacyjne lub osoby odpowiedzialne bezpośrednio za ich wykonanie oraz zasoby przeznaczone do ich realizacji. Natomiast zgodnie z pkt II.A.3 ww. standardów, struktura organizacyjna jednostki organizacyjnej powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań. Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny.

W ramach przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, w Urzędzie nie zostały określone cele, zadania i mierniki służące do oceny stopnia ich realizacji. Zadanie kontroli instytucji obowiązanych (stowarzyszeń) w powyższym zakresie nie zostało przypisane żadnej komórce organizacyjnej Urzędu, ani określone w zakresach obowiązków pracowników Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 11-17, 31)

Prezydent Gorzowa wyjaśnił, że przyczyną powyższego była nieprawidłowa interpretacja przepisów ustawy, a tym samym brak świadomości o konieczności wprowadzenia stosownych zapisów zarówno w regulaminach wewnętrznych, jak i zakresach czynności poszczególnych pracowników. Jednocześnie Prezydent

⁷ Zarządzenie Nr 10/W/III/2010 Prezydenta Miasta Gorzowa Wlkp. z dnia 9 grudnia 2010 r. w sprawie procedur kontroli realizowanych przez pracowników (kontrolerów) Wydziału Audytu Wewnętrznego, Kontroli i Analiz Urzędu Miasta Gorzowa Wlkp. System kontroli zarządczej obejmował kontrolę prawidłowości funkcjonowania i realizacji zadań we wszystkich obszarach działalności Urzędu Miasta i jednostek organizacyjnych Miasta.

⁸ Standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych stanowią załącznik do komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).

Miasta zobowiązał się do podjęcia działań celem uzupełnienia regulaminów i określenia mierników w przedmiotowym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 47, 51)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako nieskuteczną działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

2. Kontrola instytucji obowiązanych. Pozyskiwanie informacji.

Opis stanu faktycznego

Stosownie do art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy, właściwi starostowie, w ramach sprawowanego nadzoru, realizują kontrolę wypełniania przez instytucje obowiązane (tj. stowarzyszenia posiadające osobowość prawną oraz przyjmujące płatności w gotówce o wartości równej lub przekraczającej równowartość 15 tys. euro, również w drodze więcej niż jednej operacji) obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

W okresie 2010 – I półrocze 2015 Urząd nie planował i nie przeprowadzał kontroli stowarzyszeń w zakresie wynikającym z ustawy. W związku z tym, nie sporządzano i nie przekazywano Generalnemu Inspektorowi Informacji Finansowej planów kontroli instytucji obowiązanych (art. 21 ust. 3b ustawy), a także pisemnych informacji o wynikach kontroli (art. 21 ust. 4 ustawy) w zakresie przestrzegania przepisów ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 18, 30)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Urząd nie planował i nie realizował kontroli 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.

(dowód: akta kontroli str. 18, 30)

W złożonych wyjaśnieniach Prezydent Miasta przyznał, że nie przeprowadzano kontroli ukierunkowanych tylko na obszar określony ustawą o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Natomiast, w ramach sprawowanego nadzoru, prowadzono kontrole stowarzyszeń w trybie i na zasadach określonych w ustawie Prawo o stowarzyszeniach. Ponadto Prezydent Miasta zauważył, że objęcie kontrolą 194 stowarzyszeń w cyklu 5-letnim wymagać będzie zwiększenia zatrudnienia, a ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy nie ustala sposobu zabezpieczenia środków finansowych na ten cel. Jednocześnie Prezydent Miasta zadeklarował, że w związku z wymogami ustawy, w Urzędzie zostały podjęte działania celem opracowania wewnętrznych procedur w zakresie prowadzenia kontroli nadzorowanych stowarzyszeń, będących instytucjami zobowiązanymi, oraz planu takich kontroli poczynwszy od roku 2016.

(dowód: akta kontroli str. 47-50)

NIK zwraca uwagę, że przepisy ustawy nie zobowiązują Prezydenta do kontroli wszystkich nadzorowanych stowarzyszeń w cyklu 5-letnim, lecz tylko stowarzyszeń będących instytucjami zobowiązanymi.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako nieskuteczną działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe uwagi i oceny wynikające z ustaleń kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁹, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Ustalenie i przypisanie w strukturze organizacyjnej Urzędu zadań kontrolnych w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu wraz z określeniem celów, zadań i mierników służących do oceny stopnia ich realizacji.
2. Identyfikację stowarzyszeń będących instytucjami obowiązanyymi oraz objęcie ich kontrolą w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

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 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 Najwyższej Izby Kontroli w Zielonej Górze.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
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 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.

Zielona Góra, dnia 2 listopada 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

Kontroler
Andrzej Misa
specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Zbysław Dobrowolski

.....
podpis

.....
podpis

⁹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.