



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Jacek Kościelniak**

Warszawa, 8 kwietnia 2011 r.

**Pan
Jan Vincent-Rostowski
Minister Finansów**

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

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Szanowny Panie Ministrze,

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

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

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

B432/4/2011/NIID/HP

SEKRETARIAT
PODSEKRETARZA STANU
Andrzeja Parafianowicza
08.04.2011
Adm

BIURO MINISTRA Wpłynęło dnia 2011 -04- 08 BM19 -4931/2011.....
--

pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu 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 obowiązanyymi, do czasu wejścia w życie nowych przepisów wykonawczych, wydanych na podstawie art. 13 ustawy, zostały zwolnione z obowiązku rejestracji transakcji ponadprogowych i przekazywania GIIF informacji o takich transakcjach. Tymczasem, rozszerzenie katalogu instytucji

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.)

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 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.

⁸ Dz. Urz. UE L 309.15, ze zm.

⁹ Dz. U. Nr 113, poz. 1210, ze zm.

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

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.

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

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

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

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 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

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.

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 wydatковано 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.

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 złodem, 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.

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

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

¹⁶ Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.

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.

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

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 zawieszone śledztwa/dochodzenia.

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.

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.

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 obowiązone 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.

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

- 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 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. 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.

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.

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.

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.

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.

Z poważaniem
