



RPW/92/2016 P
Data: 2016-01-04

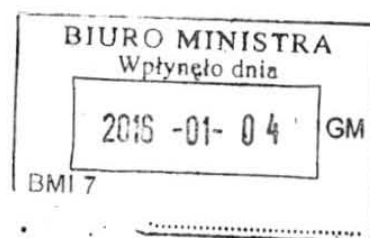


WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyla

KBF.410.009.01.2015

P/15/013

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE



I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/013 – Sprawowanie kontroli nad instytucjami obowiązanyymi w ramach przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	1. Ewa Trześniewska, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 96677 z dnia 22 września 2015 r. 2. Jerzy Kukurba, Doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 96678 z dnia 25 września 2015 r. 3. Wiesław Lipski, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 96679 z dnia 25 września 2015 r. oraz nr 96692 z dnia 4 grudnia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-6, 2190-2191)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów, ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paweł Szalamacha, Minister Finansów od dnia 16 listopada 2015 r. Mateusz Szczurek, Minister Finansów od dnia 27 listopada 2013 r. do dnia 16 listopada 2015 r. Jan Vincent-Rostowski, Minister Finansów od dnia 16 listopada 2007 r. do dnia 27 listopada 2013 r.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, realizację przez Ministra Finansów i Generalnego Inspektora Informacji Finansowej, (GIIF) jako organów właściwych w sprawach przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, zadań określonych w ustawie z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu² (zwanej dalej: ustawą) w okresie 1 stycznia 2013 r. – 30 czerwca 2015 r. (okres objęty kontrolą).

NIK ocenia pozytywnie działania GIIF w zakresie uzyskiwania, gromadzenia, przetwarzania oraz przekazywania do upoważnionych instytucji informacji finansowych, w celu przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. GIIF aktywnie współpracował w tym zakresie z organami ścigania.

1. Stosownie do postanowień przepisów rozdziału 4 ustawy instytucje obowiązane przekazywały do GIIF informacje dotyczące podejrzanej działalności, informacje o transakcjach podejrzanych, a także ponadprogowych. Otrzymane informacje były weryfikowane w Departamencie Informacji Finansowej (DIF) w celu wyeliminowania błędów formalnych i merytorycznych. Na podstawie wyników analizy wstępnej otrzymanych informacji o podejrzanej działalności i o podejrzanych transakcjach wszczynane były postępowania analityczne.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz.U. z 2014 r. poz. 455, ze zm.

W przypadku ujawnienia podejrzenia popełnienia przestępstwa zawiadamiano prokuraturę. GIIF rzetelnie współpracował z organami ścigania i jednostkami współpracującymi w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu.

2. W ramach środków zapobiegawczych procederowi prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu GIIF wielokrotnie stosował procedurę wstrzymania transakcji oraz blokady rachunku.
3. Generalny Inspektor Informacji Finansowej rzetelnie współpracował z Krajowym Centrum Informacji Kryminalnych (KCİK) w zakresie przekazywania informacji kryminalnych i udzielania odpowiedzi na zapytania KCİK.
4. Departament Informacji Finansowej, jako komórka organizacyjna Ministerstwa Finansów, aktywnie brał udział w pracach nad projektem założeń projektu ustawy o Centralnej Bazie Rachunków. Przedkładał rozwiązania, których przyjęcie zwiększyłoby efektywność działań GIIF oraz zapewniłoby wdrożenie do prawa krajowego postanowień dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniającej rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylającej dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz Dyrektywę Komisji 2006/70/WE³ (IV dyrektywa AML/CTF).
5. GIIF organizował szkolenia, seminaria i warsztaty szkoleniowe z zakresu problematyki związanej z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu dla instytucji obowiązanych oraz jednostek współpracujących i kontrolnych.

Jednocześnie NIK stwierdziła następujące nieprawidłowości w kontrolowanej działalności:

1. Minister Finansów nie opracował projektu nowej ustawy uwzględniającego nowe rekomendacje FATF (przyjęte w 2012 r.), wymagania wynikające z planowanej IV dyrektywy AML/CTF, a także rekomendacje zawarte w raporcie z ewaluacji polskiego systemu przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu przez Moneyval⁴. Opracowanie projektu ustawy było zadaniem wynikającym z planu pracy DIF na 2014 r.
2. Minister Finansów nie dostosował do wymogów ustawy z dnia 26 czerwca 2009 r. 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 ustaw (zwanej dalej: ustawą zmieniającą) rozporządzenia 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 Finansowej (zwanego dalej: rozporządzeniem rejestrowym). Brak uaktualnionego rozporządzenia spowodował, że od października 2010 r. oddziały instytucji kredytowych, niektóre instytucje finansowe, podmioty uprawnione do usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych, stowarzyszenia i przedsiębiorcy przyjmujący gotówkę za towary w wysokości przekraczającej równowartość 15.000 euro, nie są zobowiązane do rejestracji transakcji, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy.

³ Dz. Urz. L 141 z 5.6.2015 r. s. 73.

⁴ Komitet Ekspertów Rady Europy ds. Oceny Systemów Zwalczania Procederu Prania Pieniędzy i Finansowania Terroryzmu

Powyższa nieprawidłowość była podnoszona w wystąpieniu pokontrolnym NIK, po kontroli I/10/007. Wniosek sformułowany w tym wystąpieniu nie został zrealizowany.

3. Departament Informacji Finansowej nie sporządził oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za 2014 r., wymaganego, zgodnie z § 5 ust. 1 zarządzenia Nr 49 Ministra Finansów z dnia 9 grudnia 2013 r.⁵
4. Departament Informacji Finansowej nie przestrzegał terminów sporządzania planów kontroli instytucji obowiązanych, określonych w decyzji nr 1/2010 GIIF z dnia 24 lutego 2010 r.
5. Jedna kontrola w 2013 r. przeprowadzona została z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁶ i procedury wewnętrznej.
6. Wyniki kontroli przeprowadzonych przez DIF oraz podmioty wymienione w art. 21 ust. 3 ustawy, w przypadku stwierdzenia naruszeń przepisów ustawy, stanowiły podstawę do wszczynania przez Generalnego Inspektora Informacji Finansowej postępowań administracyjnych o nałożenie kary pieniężnej. Postępowania te wszczynane były po upływie znacznego czasu (do siedemnastu miesięcy).

Ponadto NIK zwraca uwagę na brak skutecznych działań ze strony Ministra Finansów w celu kompleksowego uregulowania kwestii prawnych związanych z działalnością podmiotów dokonujących operacji wymiany walut przez internet. Brak takich uregulowań uniemożliwia sprawowanie nad tymi podmiotami rzetelnej kontroli, w tym wypełniania obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, przez instytucje określone w art. 21 ust. 3 ustawy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie Generalnego Inspektora Informacji Finansowej do realizacji zadań wynikających z ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu

Opis stanu
faktycznego

Plany pracy Departamentu Informacji Finansowej

Zgodnie z pkt II.B.6 standardów kontroli zarządczej⁷ cele i zadania powinny być określone jasno, co najmniej w rocznej perspektywie, a ich wykonanie monitorowane za pomocą wyznaczonych mierników.

Obowiązki w zakresie kontroli zarządczej w Ministerstwie Finansów określono zarządzeniem Nr 49 Ministra Finansów z dnia 9 grudnia 2013 r. W § 5 ust. 1 zarządzenia zobowiązano Departament Informacji Finansowej między innymi do sporządzania i przekazywania planów pracy oraz oświadczeń o stanie kontroli zarządczej.

W DIF sporządzano plany pracy, a z ich wykonania sprawozdania półroczne i roczne. Cele i zadania zawarte w planach określano w perspektywie rocznej z przypisanym każdorazowo Wydziałem DIF oraz niezbędnymi do ich realizacji

⁵ Dz. Urz. MF z 2013 r. poz. 51.

⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 584 ze zm.

⁷ Wprowadzone komunikatem nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84

osobami. Wykonanie planów pracy monitorowano za pomocą wyznaczonych mierników. Za 2013 r. sporządzono oświadczenie o stanie kontroli zarządczej w departamencie, natomiast za 2014 r. takiego oświadczenia nie opracowano.

Od opracowania oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za rok 2014 odstąpiono, gdyż w Ministerstwie Finansów trwały prace nad nowym zarządzeniem Ministra Finansów w sprawie oświadczenia o stanie kontroli zarządczej.

Obowiązujące w Ministerstwie Finansów od 29 września 2015 r. regulacje dotyczące kontroli zarządczej nie nakładają obowiązku opracowania sprawozdań z wykonania planów pracy oraz oświadczeń o stanie kontroli zarządczej. Obowiązek tworzenia dokumentów sprawozdawczych został zastąpiony przez system bieżącego monitorowania realizacji celów komórek organizacyjnych. W przypadku zidentyfikowania zagrożeń dla realizacji celów dyrektor departamentu zarządza nimi w zakresie własnych kompetencji lub informuje nadzorującego Członka Kierownictwa. (dowód: akta kontroli str. 7-12, 84-108, 162-166)

W projekcie planu działalności Ministra Finansów na 2015 r. nie uwzględniono celów i zadań strategicznych zgłoszonych przez DIF, ale zostały one włączone do listy zadań i celów na 2015 r. przez nadzorującego Członka Kierownictwa. Karta oraz plan zadań i celów DIF zawierały osiem celów strategicznych w tym „Wzmocnienie działań GIIF jako regulatora rynku w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu”, „Rozwój analiz strategicznych”, „Wdrożenie nowego rodzaju kontroli problemowych z za biurka (off-site), przeprowadzanych na wyselekcjonowanych grupach instytucji obowiązanych, badających ściśle określony problem, na podstawie danych zgromadzonych w bazach systemu informatycznego GIIF (SI*GIIF)⁸, które pozwolą na zwiększenie liczby podmiotów objętych kontrolą oraz stworzenie listy rankingowej instytucji obowiązanych”. Przyjęte w planie pracy mierniki służyły zobrazowaniu celów, jakie Departament chce osiągnąć poprzez realizację zadań wskazanych w ramach kontroli zarządczej.

Zaawansowanie prac nad realizacją ustalonych celów i zadań pozostaje na zróżnicowanym poziomie. Cel strategiczny dotyczący „Wzmocnienia działań GIIF jako regulatora rynku w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu” polegał na organizowaniu konferencji tematycznych w zakresie zagadnień opracowanych na podstawie zgłaszanych pytań przez zainteresowane środowiska, np. Polską Izbę Ubezpieczeń, Stowarzyszenie Faktoringu, Stowarzyszenie Polskiego Leasingu. Ponadto opracowywane i publikowane są komunikaty z wytycznymi. Strategiczne cele i zadania przewidziane do realizacji na 2015 r. pomimo, że dotyczyły roli Generalnego Inspektora jako regulatora nie odnosiły się do podstawowej jego roli w zakresie formułowania zmian do ustawy. Natomiast zadanie dotyczące przygotowania projektu nowej ustawy uwzględniającego nowe rekomendacje FATF (przyjęte w 2012 r.), wymagania wynikające z planowanej IV dyrektywy UE AML/CTF oraz rekomendacje zawarte w raporcie z ewaluacji polskiego systemu przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu przez Moneyval zostało zawarte w Planie pracy Departamentu Informacji Finansowej na 2014 r. Projekt nowej ustawy nie został do zakończenia kontroli opracowany. (dowód: akta kontroli str. 136, 2234)

Wdrożenie nowego rodzaju kontroli problemowych off-site będzie możliwe po uzyskaniu pełnego podłączenia Wydziału Kontroli do SI*GIIF. Dzięki temu

⁸ SI*GIIF – system informatyczny administrowany w DIF, zawierający między innymi rejestry spraw analitycznych, wniosków o informację, transakcji ponadprogowych i podejrzanych oraz podmiotów i rachunków.

stworzony zostanie ranking instytucji obowiązanych, obejmujący liczbę i rodzaje nieprawidłowości stwierdzonych podczas kontroli off-site.

W latach 2013 – I półrocze 2015 Wewnętrzny Regulamin Organizacyjny DIF, zgodnie z pkt II.A.3 standardów kontroli zarządczej, określał strukturę organizacyjną departamentu, organizację zarządzania i podział kompetencji, szczegółowy zakres zadań departamentu oraz jego komórek wewnętrznych. Każdemu pracownikowi w formie pisemnej przypisano obowiązki, uprawnienia, zakres podległości i odpowiedzialności. Pracownicy DIF realizowali zatem zadania związane z tematyką przeciwdziałania praniu pieniędzy w zakresie właściwym zadaniom określonym dla poszczególnych wydziałów, w których byli zatrudnieni. Należały do nich zadania dotyczące między innymi:

- uzyskiwania i analizowania informacji o transakcjach i podmiotach mogących mieć związek z popełnieniem przestępstwa, celem przeciwdziałania wprowadzeniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł i przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu,
- badania przebiegu transakcji finansowych w procedurze jej wstrzymania lub blokady rachunku,
- opracowywania projektów zawiadomień do prokuratury, powiadomień do organów kontroli skarbowej i organów ścigania, projektów pism do instytucji obowiązanych i jednostek współpracujących w toku postępowań analitycznych,
- współpracy z zagranicznymi jednostkami odpowiednikami GIIF w toku postępowań analitycznych,
- przetwarzania i modelowania danych o podmiotach, rachunkach i transakcjach na potrzeby analiz zjawisk prania pieniędzy,
- prowadzenia kontroli instytucji obowiązanych,
- wydawania decyzji administracyjnych w pierwszej instancji, prowadzenia postępowań odwoławczych od decyzji wydanych przez GIIF,
- opracowywania stanowisk do zastrzeżeń, weryfikacji i oceny otrzymywanych informacji o transakcjach podejrzanych pod kątem ich możliwego związku z praniem pieniędzy, finansowaniem terroryzmu lub inną działalnością przestępczą i obsługą prawno-legislacyjną GIIF.

Karty zadań określono dla poszczególnych stanowisk pracy, tj. podreferendarza, referendarza, sekretarza dyrektora, specjalisty, starszego specjalisty, głównego specjalisty, naczelnika, dyrektora oraz zastępcy, Sekretarza i Podsekretarza Stanu.

(dowód: akta kontroli str. 185-188)

Szkolenie pracowników

Zgodnie z pkt II.A.2 standardów kontroli zarządczej jednostka powinna dbać o rozwój kompetencji zawodowych pracowników i osób zarządzających, pozwalających skutecznie i efektywnie wypełniać powierzone zadania.

Zasady i warunki szkolenia oraz rozwoju zawodowego pracowników Ministerstwa Finansów określało Zarządzenie Nr 21/BDG/2008 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów.

Szkolenia dla pracowników DIF realizowane były w formie warsztatów, konferencji, e-learningu oraz spotkań z przedstawicielami instytucji obowiązanych, które organizowano z różną częstotliwością. Organizowane były między innymi w ramach Centrum Edukacji Zawodowej Resortu Finansów, przez Komisję Nadzoru Finansowego w ramach Centrum Edukacji dla uczestników Rynku CEDUR, przez Komendę Policji w Lublinie w ramach szkolenia „Współpraca międzynarodowa organów ścigania w zakresie zapobiegania walki z przestępczością gospodarczą i korupcją jako element zapewnienia bezpieczeństwa w Unii Europejskiej”, Straż Graniczną, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Urzędy Kontroli Skarbowej, Krajową Radę Notarialną.

W 2013 r. dla DIF zorganizowano dziewięć szkoleń, w których uczestniczyli pracownicy Wydziału Współpracy Międzynarodowej, Wydziału Analiz Wstępnych, Wydziału Analiz, Wydziału Analiz Złożonych, w 2014 r. 25 szkoleń dla pracowników Wydziału Analiz, Analiz Wstępnych i Analiz Złożonych, Wydziału Współpracy Międzynarodowej, Wydziału Kontroli, Współpracy Krajowej, Zespołu ds. Obsługi Prawnej, w I półroczu 2015 r. 17 szkoleń dla pracowników ww. Wydziałów, Dyrektora Departamentu oraz Generalnego Inspektora Informacji Finansowej.

W DIF funkcjonował, obowiązujący w Ministerstwie Finansów, Indywidualny Plan Rozwoju Zawodowego (IPRZ) pracowników, w którym wszyscy byli zobowiązani wskazać obszary wymagające pogłębiania wiedzy.

Pracownicy Wydziału Kontroli w IPRZ byli zainteresowani szkoleniami z zakresu przepisów regulujących postępowanie administracyjne, postępowanie przed sądami administracyjnymi oraz egzekucyjne, a także szkoleniami umożliwiającymi rozwój umiejętności i poszerzenie wiedzy związanej z odpowiednim doбором i analizą materiału dowodowego oraz formułowaniem wniosków podczas przeprowadzania kontroli.

Dyrektor DIF wyjaśniła, że szkolenie dla pracowników Wydziału Kontroli w powyższym zakresie odbyło się jedynie w 2013 r. i uczestniczyło w nim siedmiu pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 291-500)

Stan zatrudnienia w Departamencie Informacji Finansowej

W latach 2013 – I półrocze 2015 stan zatrudnienia w DIF kształtował się od 51 do 62 osób. Wśród zatrudnionych przeważały osoby z wyższym wykształceniem prawniczym i ekonomicznym oraz stażem pracy w DIF od 10 lat do 14 lat. Szesnastu pracowników ukończyło również studia podyplomowe związane tematycznie z wykonywaną pracą.

Wprawdzie w okresie 2013 - I połowa 2015 zatrudnienie w DIF wzrosło o 11 osób, jednak wzrost ten nie odnosił się do zatrudnienia w Wydziale Kontroli, w którym mimo nałożenia nowych zadań zatrudnienie nie zmieniło się i pozostaje na niezmiennym poziomie ośmiu osób. Wśród zadań Wydziału obok podstawowych dotyczących między innymi przygotowywania planów kontroli i ich przeprowadzania w zakresie realizacji przepisów ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy, analizowania wyników kontroli prowadzonych przez jednostki nadzorujące, gromadzenia i przetwarzania informacji o kontrolach przeprowadzonych przez Generalnego Inspektora Instytucji Finansowych i jednostki nadzorujące działalność instytucji obowiązanych, przygotowywania pism i stanowisk Generalnego Inspektora realizowane były zadania w ramach procedury odwoławczej od wyników kontroli, prowadzenia postępowań odwoławczych od decyzji administracyjnych, a od marca 2015 r. zadania we współpracy z Biurem Edukacji Finansowej w zakresie realizacji polityki edukacyjnej i informacyjnej Ministerstwa.

Dyrektor DIF wyjaśniła, że do współpracy z Biurem Edukacji Finansowej Ministerstwa Finansów wyznaczono dwóch pracowników Wydziału Kontroli, którzy zajmują się obsługą kursu e-learningowego oraz przygotowywaniem odpowiedzi na skargi, wnioski, petycje, wystąpienia obywateli, organizacji i instytucji. Zaangażowanie to miało jednak niewielki wpływ na ograniczenie pracy kontrolerskiej. Na liczbę i efektywność realizowanych kontroli negatywnie wpływa udział pracowników Wydziału w prowadzonych postępowaniach administracyjnych i egzekucyjnych po kontrolach instytucji nadzorczych, obsługa księgowa wydawanych decyzji oraz prowadzenie szkoleń organizowanych w kraju i za granicą. Na realizację zadań związanych z przygotowaniem kontroli, opracowaniem dokumentacji kontrolnej i sformułowaniem wniosków pokontrolnych przeznaczonych jest około 20% czasu pracy Wydziału Kontroli, a pozostałe

80% na wykonywanie czynności związanych z postępowaniami administracyjnymi i egzekucyjnymi oraz szkoleniami.

Powyższa sytuacja doprowadziła do zrealizowania małej liczby kontroli, przy jednoczesnym powstaniu zaległości w prowadzonych postępowaniach administracyjnych i egzekucyjnych, co zostało omówione w pkt. 2.1. wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str.198-221,225-289)

Wydatki na informatyzację Departamentu Informacji Finansowej

W okresie od 2013 r. do I półrocza 2015 r. wydatki DIF ponoszone w związku z wykonywaniem zadań Generalnego Inspektora Informacji Finansowej dotyczyły utrzymania systemu SI*GIIF oraz systemu GIIF e-learning, udostępnienia kursu na platformie e-learningowej i jego administrowania, korzystania z bazy i bezpiecznego łącza. W 2014 r. poniesiono również wydatki w związku z dostosowaniem nowych pomieszczeń DIF do użytkowania w nich systemu informatycznego SI*GIIF.

W latach 2013-2014 wydatki w powyższym zakresie wykonano w łącznej kwocie 2.072.420 zł.

W I półroczu 2015 r. wydatki zrealizowane wyniosły 603.319 zł i stanowiły 74,76% planu po zmianach. W trakcie roku budżetowego DIF zgłosił nowe zadanie „Dostawa oraz instalacja systemu ochrony antywirusowej dla serwerów i ochrony wirtualnych stacji i serwerów” na łączną kwotę 43.814 zł. Dyrektor DIF wyjaśniła, że realizacja przedmiotowego zadania związana była z wymianą jednego z oprogramowań służących zabezpieczeniu systemu informatycznego SI*GIIF przed włamaniami. Wymagana będzie zatem dostawa oraz instalacja systemu ochrony antywirusowej dla serwerów i wirtualnych stacji i serwerów. Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego systemu miało się zakończyć około 20 grudnia 2015 r., co nie wpłynie negatywnie na efektywność realizacji zadań GIIF.

(dowód: akta kontroli str. 622-625, 2855-2923)

Z informacji przekazanych przez Departament Strategii Systemu Informatycznego wynika, że podczas planowania wydatków na 2016 r. DIF oprócz wyżej wymienionych wydatków zgłosił również dwa zadania na łączną kwotę 335 tys. zł, które nie otrzymały finansowania. Należały do nich: „Uaktualnienie oprogramowania do link-analysis i modelowania statystycznego w systemie SI*GIIF – 240 tys. zł oraz „Wykonanie optymalizacji w wybranych strumieniach analitycznych w środowisku Clementine wykorzystujących modele w systemie SI*GIIF – 95 tys. zł.

Dyrektor DIF podała, że bardziej współczesne wersje oprogramowania do link-analysis ułatwiłyby realizację zadań analitycznych, poprzez efektywniejszą wymianę danych pomiędzy różnymi modułami oprogramowania w ramach SI*GIIF i przy odpowiednim sposobie implementacji w SI*GIIF mogłyby umożliwić podjęcie zadania konstruowania modeli klasy niemożliwej w aktualnej wersji. Przeznaczenie środków do modelowania statystycznego na zewnętrzne wsparcie optymalizacji w wybranych strumieniach analitycznych w module Clementine w SI*GIIF pozwoliłoby na efektywniejsze wykonywanie zadań realizowanych przez Wydział Modelowania Danych. Odstąpienie od realizacji tych zadań nie spowoduje problemów z pełną i skuteczną realizacją celów i zadań w roku 2016., ponieważ Wydział Modelowania Danych ma gotowe, wypracowane procedury adaptowania dostępnego środowiska Clementine w SI*GIIF w zmieniających się warunkach zewnętrznych systemu, a także szereg metod pozwalających na jego wykorzystanie dla skutecznej i pełnej realizacji stawianych przed Wydziałem zadań.

(dowód: akta kontroli str. 222-224)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym powyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości.

1. Nie opracowano projektu nowej ustawy uwzględniającego nowe rekomendacje FATF (przyjęte w 2012 r.), wymagania wynikające z planowanej IV dyrektywy AML/CTF a także rekomendacje zawarte w raporcie z ewaluacji polskiego systemu przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu przez Moneyval.
2. Nie sporządzono oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za 2014 r. w Departamencie Informacji Finansowej.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem NIK:

1. Rozwój kompetencji zawodowych pracowników zajmujących się postępowaniami administracyjnymi oraz uczestniczących w kontrolach wymaga zintensyfikowania szkoleń.
2. Wykonywanie przez Wydział Kontroli czynności związanych z postępowaniami administracyjnymi, egzekucyjnymi oraz szkoleniami, przy ograniczonej liczbie pracowników, wymaga zmian organizacyjnych polegających na wyodrębnieniu w ramach DIF Wydziału zajmującego się problematyką postępowań administracyjnych, który funkcjonowałby poza Wydziałem Kontroli.
3. Minister Finansów powinien zapewnić, odpowiedni do potrzeb, poziom finansowania realizowanych zadań przez GIIF na informatyzację.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości przygotowanie GIIF do realizacji zadań wynikających z ustawy.

2. Kontrole w instytucjach obowiązanych

2.1. Kontrole przeprowadzane przez GIIF w instytucjach obowiązanych

Opis stanu
faktycznego

Planowanie kontroli

Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy kontrolę wypełniania przez instytucje obowiązane obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu sprawuje Generalny Inspektor Informacji Finansowej. Kontrolę taką realizują również podmioty wymienione w art. 21 ust. 3 ustawy.

Procedura przeprowadzania kontroli przez kontrolerów działających na podstawie upoważnienia Generalnego Inspektora obowiązująca w okresie objętym kontrolą została wprowadzona decyzją GIIF nr 1/2010 z 24 lutego 2010 r. Zgodnie z tą procedurą plany kontroli przedstawiane są do akceptacji Generalnemu Inspektorowi w następujących terminach: do dnia 31 maja – na II półrocze określonego roku kalendarzowego i do dnia 30 listopada – na I półrocze każdego następnego roku kalendarzowego. W procedurze nie podano w jakiej formie powinien zostać sporządzony plan kontroli i jakie elementy zawierać.

W okresie objętym kontrolą na pięć planów kontroli dwa zostały przedstawione Generalnemu Inspektorowi w terminie zgodnym z Procedurą Kontroli – plan na I półrocze 2015 r. został sporządzony i podpisany z datą 28 listopada 2014 r. Plan na I półrocze 2013 r. został sporządzony 30 listopada 2012 r. i zaakceptowany przez Zastępcę Dyrektora DIF 3 grudnia 2012 r. Plan na II półrocze 2013 r. został przekazany do akceptacji 23 czerwca 2013 r., plan na I półrocze 2014 r. – 19 grudnia 2013 r., a na plan na II półrocze 2014 r. – 11 czerwca 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 554-557)

Wyjaśniając przyczyny opóźnień w sporządzaniu planów kontroli Dyrektor Departamentu DIF stwierdziła, że wynikają one z charakteru pracy Wydziału Kontroli i całego DIF, tj. częstych wyjazdów, nieobecności związanych z pracą poza departamentem lub delegacjami krajowymi zarówno pracowników, jak i Dyrekcji DIF i Generalnego Inspektora.

(dowód: akta kontroli str. 630-637)

W planie na I półrocze 2013 r. założono przeprowadzenie kontroli 11 podmiotów. W wyniku pisma z 5 czerwca 2013 r. wykreślono z planu trzy podmioty – notariuszy. Plan na II półrocze przewidywał kontrole siedmiu podmiotów. Łącznie w 2013 r. planowano, według planów po zmianach, skontrolować 15 podmiotów: trzy banki, dwa towarzystwa ubezpieczeń na życie, dwa podmioty prowadzące działalność maklerską, dwie firmy inwestycyjne, dwa towarzystwa funduszy inwestycyjnych, dwa podmioty prowadzące działalność w zakresie obrotu metalami lub kamieniami szlachetnymi (dwa podmioty o różnych nazwach zarejestrowane pod tym samym adresem), jedną fundację i jednego notariusza. Z informacji przekazanej przez DIF wynika, że zostały przeprowadzone kontrole w 14 spośród 15 podmiotów przewidzianych do kontroli (nie skontrolowano jednego z podmiotów prowadzących działalność w zakresie obrotu metalami lub kamieniami szlachetnymi). Zamiast tego podmiotu skontrolowano jedną Spółdzielczą Kasę Oszczędnościowo Kredytową (SKOK). Ponadto skontrolowano dwóch notariuszy. Łącznie w 2013 r. skontrolowano 17 instytucji obowiązanych.

W planie kontroli na I półrocze 2013 r. podano główne kierunki kontroli, tj. aktywizacja działań instytucji obowiązanych w obszarze przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Podano także metodę doboru jednostek, a mianowicie jednostki do kontroli dobrano ze względu na zakładane główne cele kontroli oraz dane, do których był dostęp w SI*GIIIF. Uwzględniono również podmioty nie występujące w żadnej z baz DIF, a prowadzące działalność objętą ustawą. Ponadto DIF wystąpił do Departamentu Kontroli Skarbowej (DKS) i Departamentu Wywiadu Skarbowego (DWS) o ewentualne wskazanie podmiotów do kontroli. DKS nie zgłosił podmiotów do kontroli, DWS wytypował siedem. Dwa podmioty zostały włączone do planu kontroli, natomiast kontrole w pozostałych podmiotach miały zostać przeprowadzone w ramach kontroli doraźnych oraz przy pomocy innych instytucji nadzorujących, tj. NBP i urzędów kontroli skarbowej (UKS). W planie na II półrocze 2013 r. nie było podanej metody doboru jednostek, a w obu planach na 2013 r. nie było informacji o przeprowadzonej analizie ryzyka.

W planach na I i II półrocze 2014 r. założono kontrolę sześć podmiotów w każdym półroczu. Kontrolą miały być objęte: dwa banki, cztery zakłady ubezpieczeń na życie, cztery podmioty prowadzące działalność maklerską i dwóch notariuszy. Zgodnie z informacjami DIF w 2014 r. skontrolowano 14 podmiotów, w tym 10 zgodnie z terminami oraz planami kontroli, jeden z banków skontrolowano w II półroczu, zamiast w I półroczu. Ponadto w 2014 r. skontrolowano dwa zakłady ubezpieczeń na życie.

Plan na I półrocze 2015 r. przewidywał kontrole sześciu podmiotów. Według informacji przedstawionej przez DIF skontrolowano cztery podmioty. W notatce z 19 czerwca 2015 r. DIF wnosił o rezygnację z kontroli dwóch podmiotów z uwagi na to, że w jednym z podmiotów, który miał być kontrolowany prowadzona jest kontrola UKS. W związku z tym zwrócono się do UKS o przeprowadzenie w tym podmiocie także kontroli w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowania terroryzmu. Druga kontrola miała być przeprowadzona na zlecenie prokuratury z października 2014 r. w oddziale banku. W trakcie przygotowań do kontroli okazało się, że oddział ten został zamknięty w kwietniu 2014 r., czyli jeszcze przed wystosowaniem przez prokuratora próśby o kontrolę.

W planach na 2014 r. oraz na I półrocze 2015 r. nie podano metody doboru jednostek, ani informacji o przeprowadzonej analizie ryzyka.

(dowód: akta kontroli str. 576-596 oraz 626-629)

Dyrektor Departamentu wyjaśniła, że stosowane kryterium doboru instytucji do kontroli polega na tym, aby poprzez niewielką liczbę kontroli poprawić realizację obowiązków wynikających z ustawy i uaktywnić jak największą liczbę instytucji obowiązanych. Wybierano mało aktywne instytucje w obszarze przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu lub instytucje o znaczącym wpływie na rynek, w których kontrola doprowadzi do tego, że inne instytucje z tej samej branży zostaną zaktywizowane w obszarze przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. W ten sposób Generalny Inspektor uaktywnił takie środowiska jak notariusze, firmy leasingowe, faktoringowe, firmy inwestycyjne i ubezpieczeniowe. Wyjaśniając zmniejszenie liczby kontroli w podmiotach obowiązanych Dyrektor DIF stwierdziła, że tendencja spadkowa wynika z dodatkowego obowiązku nałożonego nowelizacją przepisów ustawy w 2009 r. w zakresie prowadzenia postępowań administracyjnych mających na celu nakładanie kar pieniężnych w wyniku nieprawidłowości, stwierdzonych zarówno po kontroli Generalnego Inspektora, jak też jednostek wymienionych w art. 21 ust. 3b ustawy. Miesięcznie Generalny Inspektor otrzymuje kilkadziesiąt wyników kontroli jednostek współpracujących, w tym wyniki przedstawiające nieprawidłowości penalizowane sankcją administracyjną. Oznacza to konieczność wszczynania i prowadzenia postępowań administracyjnych. Konsekwencją nałożenia dodatkowego obowiązku była zmiana proporcji wykonywanych zadań (z uwagi na skalę raportowanych nieprawidłowości większość czasu poświęcana jest prowadzeniu postępowań administracyjnych). W związku z powyższym Generalny Inspektor zmuszony został do ograniczenia przeprowadzanych kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 597-603 oraz 648-658)

DIF nie przedstawił żadnych dokumentów poświadczających przeprowadzoną analizę ryzyka oraz dobór jednostek na bazie tej analizy. Ponadto z przedstawionych planów kontroli wynika, że w okresie objętym kontrolą nie były przez GIIF kontrolowane firmy leasingowe i faktoringowe. Nie zlecano także takich kontroli innym jednostkom. W związku z powyższym, zdaniem NIK, twierdzenie o aktywizacji tych grup podmiotów poprzez niewielką nawet liczbę kontroli nie jest uprawnione.

Prowadzenie przez GIIF kontroli w instytucjach obowiązanych

W okresie objętym kontrolą skontrolowano 35 podmiotów obowiązanych. W przypadku siedmiu kontroli pozytywnie oceniono działalność podmiotów obowiązanych w badanym zakresie. Pozostałe 28 kontroli zakończyły się stwierdzeniem nieprawidłowości.

NIK nie zgłasza zastrzeżeń do dziewięciu z 10 zbadanych kontroli zakończonych stwierdzeniem nieprawidłowości.

Błędy w postępowaniu kontrolnym stwierdzono w przypadku kontroli przeprowadzonej w okresie od 13 do 17 maja 2013 r. przez czworo pracowników DIF. Protokół z tej kontroli został przesłany jednostce pismem z dnia 2 lipca 2013 r. Do protokołu kontroli nie zostały złożone zastrzeżenia, natomiast jednostka zwracała się do Generalnego Inspektora z prośbą o interpretację przepisów. W wyniku prowadzonego postępowania administracyjnego na jednostkę nałożono karę pieniężną. Z analizy postępowania odwoławczego oraz korespondencji między Generalnym Inspektorem a spółką wynika, że GIIF nie dopełnił obowiązku zawiadomienia jednostki o zamiarze przeprowadzenia kontroli do czego był

zobligowany na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz wewnętrznej procedury. Kierownik zespołu kontrolnego nie dokonał wpisu w książce kontroli i w protokole kontroli uzasadnienia przyczyny braku zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli, zgodnie z przepisami art. 79 ust. 7 przywołanej wyżej ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 597-611, 720-798, 1009-1175, 1226-1289, 1449-1709, 1799-1848 oraz 3413-3421)

W wyjaśnieniach Dyrektor DIF stwierdziła, że kontrolerzy mieli w związku z wyjazdami w delegacje służbowe byłego prezesa spółki utrudniony dostęp do dokumentów, co spowodowało błędy w postępowaniu kontrolnym. Nie odniosła się do błędu proceduralnego jakim był brak powiadomienia o zamiarze przeprowadzenia kontroli, który w decydującym stopniu wpłynął na możliwość prawidłowego przeprowadzenia postępowania kontrolnego. Departament według wyjaśnień przeanalizował błąd jaki miał miejsce w postępowaniu kontrolnym, pracownicy zostali pouczeni o stosowaniu wzmożonej uwagi przy badaniu dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 648-661)

Departament nie przedstawił dokumentów potwierdzających przeprowadzenie analizy postępowania kontrolnego w celu ustalenia przyczyn popełnionych błędów.

Postępowania administracyjne w wyniku przeprowadzonych kontroli przez GIIF

Spśród 28 podmiotów skontrolowanych w badanym okresie, do dnia 6 października 2015 r. ukarano 11. W toku były sprawy dotyczące czterech podmiotów. Do dnia szóstego października 2015 r. nie wszczęto postępowań wobec sześciu podmiotów, w działaniu których stwierdzono nieprawidłowości. W pięciu przypadkach nieprawidłowości nie dawały podstawy do wszczęcia postępowania administracyjnego w celu nałożenia kary. Ponadto w jednym przypadku bank przestał istnieć.

W żadnym z prowadzonych przez GIIF postępowań administracyjnych na podstawie kontroli własnych nie nastąpiło przedawnienie.

Poza badaniem prawidłowości prowadzenia kontroli w przypadku 10 wcześniej opisanych kontroli z uwagi na to, że we wszystkich stwierdzono nieprawidłowości, które mogły stanowić podstawę do wszczęcia postępowania administracyjnego, zbadano przebieg postępowania administracyjnego. Kontrole przeprowadzone w I półroczu 2015 r. zakończyły się pod koniec czerwca i września 2015 r.⁹ i w tych przypadkach do czasu zakończenia kontroli NIK, nie wszczęto postępowania administracyjnego. Nie wszczęto także postępowania administracyjnego w przypadku FM Bank PBP SA, którego kontrola zakończyła się w grudniu 2014 r. W pozostałych siedmiu przypadkach okres między zakończeniem kontroli, a wszczęciem postępowania administracyjnego wyniósł od pięciu do 17 miesięcy (SKOK Wołomin). Dwa postępowania zostały zakończone nałożeniem kar. W jednym przypadku kara nałożona w wyniku postępowania administracyjnego na notariusza została zapłacona. W przypadku SKOK Wołomin nałożono karę, która wskutek wcześniejszej upadłości podmiotu nie została zapłacona i jest zgłoszona jako wierzytelność do syndyka masy upadłościowej. W pięciu pozostałych przypadkach trwa postępowanie administracyjne.

(dowód: akta kontroli str. 597-612, 720-2189 oraz 3413-3421)

Wyjaśniając przyczyny znacznej różnicy między zakończeniem kontroli, a wszczęciem postępowania administracyjnego Dyrektor DIF stwierdziła, że w pierwszej kolejności rozpatrywane są sprawy zagrożone ryzykiem przedawnienia

⁹ Termin zakończenia kontroli rozumiany jako termin rozpatrzenia zastrzeżeń do protokołu kontroli.

prawa do wydania i doręczenia decyzji nakładającej karę pieniężną oraz sprawy, które wpłynęły do GIIF najwcześniej. Oba te czynniki rozpatrywane są jednocześnie. Poza tymi czynnikami na termin wszczęcia postępowania administracyjnego wpływa aktualne obłożenie pracą pracowników Wydziału Kontroli, realizujących także inne zadania, poza prowadzeniem kontroli i postępowań administracyjnych, takie jak liczenie odsetek, przygotowywanie wezwań do zapłaty, nadawanie tytułów egzekucyjnych, udział w szkoleniach i spotkaniach z instytucjami obowiązującymi oraz analiza i wyjaśnianie otrzymanych wyników kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 648-658)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Nieterminowe sporządzanie planów kontroli. Na pięć objętych kontrolą planów kontroli dwa (za I półrocze 2013 r. i za I półrocze 2015 r.) zostały sporządzone w terminie określonym w § 4 zatwierdzonej przez Generalnego Inspektora procedury kontroli. Pozostałe plany zostały zatwierdzone z opóźnieniem od trzech do 25 dni.
2. Nieprawidłowe, tj. z naruszeniem przepisów art. 79 ust. 1 oraz art. 79 ust. 7 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej i wewnętrznej procedury, przeprowadzenie jednej kontroli w 2013 r. Naruszenie przepisów polegało na niezawiadomieniu jednostki o zamiarze przeprowadzenia kontroli oraz braku wpisu w książce kontroli oraz w protokole kontroli o przyczynach braku tego zawiadomienia.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę na brak, w przedstawianych GIIF planach, analizy ryzyka oraz uzasadnień podjęcia kontroli w wytypowanych instytucjach obowiązanych. Przyjmując argument ograniczonych możliwości kadrowych Departamentu Informacji Finansowej w zakresie prowadzenia kontroli w jednostkach obowiązanych, Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na brak staranności w przygotowywaniu planów kontroli. Sporządzanie i przedstawianie do akceptacji Generalnemu Inspektorowi planów kontroli powinno być poprzedzone szczegółową analizą ryzyka oraz analizą potrzeb kontrolnych.
2. NIK zwraca uwagę na znaczny czas upływający pomiędzy zakończeniem kontroli, a wszczęciem postępowania administracyjnego w przypadku kontroli prowadzonych przez GIIF. W tych przypadkach, zdaniem NIK, z uwagi na to, że materiał jest znany pracownikom wydziału kontroli DIF, postępowania powinny być wszczynane bez zbędnej zwłoki. W jednym w przypadku odwołanie wszczęcia postępowania przyniosło negatywne skutki finansowe. Postępowanie administracyjne wobec SKOK Wołomin, wszczęto dopiero po upływie 17 miesięcy od zakończenia kontroli. Konsekwencją zbyt późnego wszczęcia postępowania administracyjnego było to, że w momencie podjęcia decyzji o ukaraniu sytuacja podmiotu była tak zła, że Generalny Inspektor musiał się ograniczyć do wymierzenia niskiej w stosunku do rangi naruszenia przepisów kary pieniężnej w wysokości 10 tys. zł¹⁰. Kara ta na skutek upadłości podmiotu prawdopodobnie nie zostanie wyegzekwowana, mimo zgłoszenia roszczeń do masy upadłościowej SKOK Wołomin. Skutkiem takiego postępowania jest także to, że na osiem badanych kontroli z lat 2013-2014, w których stwierdzone nieprawidłowości kwalifikowały się do wszczęcia

¹⁰ Zgodnie z wytycznymi dotyczącymi wysokości kary nakładanej w drodze decyzji wydanej na podstawie Kodeksu postępowania administracyjnego, obowiązującymi w badanym okresie, wysokość kary za dane naruszenie uzależniona jest od sytuacji ekonomicznej ukaranego podmiotu.

postępowania administracyjnego w celu nałożenia kary, tylko w jednym przypadku (kontroli z 2013 r.) wymierzona kara została zapłacona.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność GIF w zakresie planowania oraz realizacji kontroli w instytucjach obowiązanych.

2.2. Kontrole w instytucjach obowiązanych prowadzone przez podmioty wymienione w art. 21 ust. 3 ustawy

Opis stanu
faktycznego

Na mocy art. 21 ust. 3b ustawy plany kontroli w okresie objętym kontrolą przekazywali: Prezes NBP, Zastępca Przewodniczącego KNF, właściwi naczelnicy urzędów celnych oraz część prezesów sądów apelacyjnych oraz organów skarbowych. GIF nie otrzymywał planów od wojewodów i starostów. Poza wymienionymi organami plany kontroli na lata 2013-2014 przedstawił Prezydent Lublina. W badanym okresie starosta międzysześci przedstawił pisma o tej samej treści, w których informował, że będzie podejmował działania w celu ustalenia listy stowarzyszeń i przeprowadzenia w nich kontroli.

Plany przedstawiane przez NBP zawierały plany kontroli kantorów, tj. instytucji obowiązanych, które zgodnie z ustawą kontroluje NBP.

Plany przedstawione przez KNF zawierały listę instytucji przewidzianych do skontrolowania oraz ramowy zakres kontroli.

Plany przedstawione przez urzędy celne zawierały wykazy przewidzianych do kontroli podmiotów, odnośnie wypełniania przez instytucje obowiązane obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

Kasa Krajowa SKOK przedstawiała plany lustracji na dany rok, bez podania zakresu kontroli. W planach tych nie było informacji, które ze SKOK-ów będą kontrolowane, jako instytucje obowiązane w przedmiocie wypełniania obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

W 2013 r. na 11 prezesów sądów apelacyjnych plany kontroli notariuszy przedstawiło sześciu. Pozostałych pięciu nie przedstawiło planów, z czego dwóch nie przedstawiło planów i nie przeprowadziło kontroli (Gdańsk i Wrocław), a w przypadku trzech (Łódź, Szczecin i Warszawa) przeprowadzono kontrole i przekazano GIF informacje o ich wynikach, natomiast nie przekazano planów. W 2014 r. także sześciu prezesów przedstawiło plany kontroli, dwóch (Gdańsk i Warszawa) nie przekazało planów oraz nie przeprowadziło kontroli, a trzech (Lublin, Łódź i Poznań) nie przekazało planów, natomiast przeprowadziło kontrole. W 2015 r. sześciu prezesów przekazało plany kontroli, trzech (Gdańsk, Poznań i Warszawa) nie przekazało planów i nie przeprowadziło w I półroczu kontroli, a dwóch (Łódź i Szczecin) nie przekazało planów, natomiast przeprowadziło kontrole.

W 2013 r. na 16 urzędów kontroli skarbowej (UKS) plany kontroli na I półrocze przekazało 15 (nie przekazał UKS Białystok), na II półrocze przekazało 11, a nie przekazały UKS Białystok, Kraków, Olsztyn, Opole i Rzeszów. W 2014 r. plany kontroli na I półrocze przekazało 15 UKS (nie przekazał UKS Rzeszów), na II półrocze przekazało 13, a nie przekazały UKS Olsztyn, Rzeszów i Kielce. W 2015 r. plany na I półrocze przekazało 12 UKS, nie przekazały planów UKS Zielona Góra, Poznań, Rzeszów i Kielce. UKS przedstawiają plany kontroli w różnej formie. Niektóre UKS np. Szczecin i Bydgoszcz przekazują pełne plany kontroli, bez informacji, które z przewidzianych do kontroli jednostek będą kontrolowane w zakresie wypełniania przez instytucje obowiązane obowiązków w zakresie

przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Część z UKS np. Poznań, Łódź przekazuje wyciągi z planów kontroli z adnotacją, że przewidziane podmioty spełniają kryteria instytucji obowiązanych.

Na podstawie planów przedstawianych przez UKS i Kasę Krajową SKOK nie jest możliwe ustalenie, które podmioty będą kontrolowane jako jednostki obowiązane.

(dowód: akta kontroli str. 612)

W wyjaśnieniach Dyrektora DIF, dotyczących przydatności planów kontroli przesyłanych przez KNF i Kasę Krajową SKOK stwierdzono, że plany kontroli przesyłane przez te instytucje dotyczą kontroli tylko i wyłącznie instytucji obowiązanych w zakresie objętym ustawą. Według wyjaśnień plany kontroli/wyciągi z planów kontroli nadsyłane przez UKS obejmują zarówno podmioty, które są lub po dokonaniu działań wyjaśniających mogą okazać się instytucjami obowiązany. Niejednokrotnie w pismach przewodnich, za którymi nadsyłane są plany kontroli UKS-y wyjaśniają, że w toku prowadzonych kontroli sprawdzeniu będzie podlegał fakt czy dany podmiot jest instytucją obowiązany i w przypadku ustalenia takich podmiotów przeprowadzona będzie kontrola wypełniania obowiązków wynikających z ustawy. Generalny Inspektor – w związku z wejściem w życie w 2009 r. nowelizacji przepisów ustawy – rozesłał do podmiotów wskazanych w art. 21 ust. 3 ustawy pisma o obowiązku przekazywania planów kontroli. Przepis nakłada na instytucje ww. obowiązek, nie przewiduje natomiast żadnych instrumentów prawnych pozwalających Generalnemu Inspektorowi na egzekwowanie tego obowiązku. Podmioty przekazujące plany kontroli są niezależne od Generalnego Inspektora. Ustawa nie daje Generalnemu Inspektorowi uprawnień do ingerowania w sposób realizacji powyższego obowiązku.

Prezesi Sądów Apelacyjnych wysyłają do Generalnego Inspektora plany kontroli zgodnie z przyjętymi przez nich zasadami. Ustawa nie daje Generalnemu Inspektorowi narzędzia (podstawy prawnej) do ingerowania w sposób funkcjonowania i organizacji Sądów Apelacyjnych w zakresie przekazywania planów kontroli, zarówno co do formy, jak i terminów. Także w stosunku do wojewodów i starostów Generalny Inspektor nie ma możliwości egzekwowania wykonania przez nich kontroli w stosunku do stowarzyszeń. Nie ma możliwości stworzenia bazy wszystkich stowarzyszeń będących instytucjami obowiązany w konkretnym momencie, gdyż sprawdzenie, czy w danym okresie stowarzyszenie przyjęło płatność w gotówce o wartości większej niż 15 tys. euro, jest możliwe jedynie podczas czynności kontrolnych. Według wyjaśnień Dyrektor DIF stowarzyszenia, jako instytucje obowiązane dopisane do ustawy na mocy ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu wprowadzeniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz zmianie niektórych ustaw, nie mają obecnie obowiązku wysyłać do GIIF informacji o transakcjach ponadprogowych. Jeżeli skontrolowane stowarzyszenie jest instytucją obowiązany, wówczas wojewoda czy też starosta przesyła informację do Generalnego Inspektora.

(dowód: akta kontroli str. 613-623, 659-661)

Z przedstawionych wyjaśnień i dokumentów wynika, że w okresie objętym kontrolą pisma informujące o obowiązku przekazywania planów kontroli nie były ponawiane.

Generalny Inspektor 21 razy zwracał się, w okresie objętym kontrolą, do podmiotów o przeprowadzenie kontroli w instytucjach obowiązanych. W 2013 r. skierował w tej sprawie 12 pism, a w I półroczu 2015 r. dziewięć. W 2013 r. Generalny Inspektor zwrócił się o przeprowadzenie kontroli w pięciu przypadkach do UKS, w jednym do Urzędu Celnego, w trzech do NBP, w jednym do KNF oraz w trzech do Prezesów Sądów Apelacyjnych. W I półroczu 2015 r. Generalny Inspektor zwrócił się o przeprowadzenie kontroli w siedmiu przypadkach do UKS oraz w dwóch do Prezesów Sądów Apelacyjnych. W 2014 r. Generalny Inspektor nie zwracał się

o przeprowadzenie kontroli do żadnego z podmiotów kontrolujących wymienionych w art. 21 ust. 3 ustawy. (dowód: akta kontroli str. 597-612)

Wykorzystanie informacji z kontroli przeprowadzonych przez podmioty określone w art. 21 ust. 3 ustawy

W okresie objętym kontrolą instytucje wymienione w art. 21 ust. 3 ustawy przesłały Generalnemu Inspektorowi 3.770 informacji o przeprowadzonych kontrolach. NBP przesłał 2.992 informacji, a KNF 111 informacji. UKS przesłały 168 informacji o wynikach kontroli, z czego tylko 45,8%, tj. 77 skontrolowanych podmiotów posiadało status instytucji obowiązanej. Naczelnicy Urzędów Celnych przesłali informacje o wynikach 196 kontroli, Prezesi Sądów Apelacyjnych 300 informacji o wynikach kontroli, a wojewodowie przesłali informacje o wynikach trzech kontroli. Starostowie nie przesłali wyników ani jednej kontroli. Na podstawie wyników 101 kontroli, tj. 2,7% przekazanych informacji wszczęto postępowania administracyjne. Ponadto w przypadku 19 kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości nie wszczęto postępowania administracyjnego (siedem w 2013 r., dziewięć w 2014 r. i trzy w I półroczu 2015 r.). Przyczyną niewszczęcia postępowania były: likwidacja podmiotów (pięć przypadków), błędnie zebrany materiał dowodowy – siedem przypadków, podmiot kontrolowany nie był jednostką obowiązaną – dwa przypadki, stwierdzone naruszenia nie podlegały sankcjom administracyjnym – trzy przypadki, błędnie wskazany okres kontroli – jeden przypadek (kontrola przez sędziego-wizytatora Sądu Apelacyjnego) oraz w wyniku korespondencji z Prezesem Sądu Apelacyjnego ustalono, że nie było naruszenia prawa – jeden przypadek. Błędnie zebrany materiał dowodowy dotyczył trzech kontroli UKS, trzech kontroli NBP i jednej kontroli KNF.

W przypadku informacji przesyłanych przez instytucje wymienione w art. 21 ust. 3 ustawy, podobnie jak w wyniku kontroli GIIF, Generalny Inspektor wydawał decyzje o wszczęciu postępowania administracyjnego po upływie wielu miesięcy od daty wpływu informacji o wynikach kontroli. W przypadku pięciu zbadanych postępowań administracyjnych prowadzonych na podstawie tych informacji czas między wpływem informacji o wynikach kontroli a decyzją o wszczęciu postępowania administracyjnego wynosił od siedmiu do 16 miesięcy, w tym w trzech przypadkach okres ten przekroczył 15 miesięcy.

(dowód: akta kontroli str. 597-612)

Dyrektor DIF wyjaśniła, że wszystkie wyniki kontroli wpływające do GIIF są analizowane pod kątem procedury administracyjnej, każdy wynik jest wprowadzany do bazy, a kolejność wszczynania postępowania zdeteterminowana jest przez termin przedawnienia. (dowód: akta kontroli str. 657)

Efekty prowadzonych postępowań administracyjnych

W okresie objętym kontrolą GIIF prowadził 127 postępowań administracyjnych (rozpoczętych zarówno w wyniku kontroli własnych, jak i informacji składanych przez inne instytucje wykonujące kontrolę), z czego 39 rozpoczęto w 2013 r., 54 w 2014 r., a 34 w pierwszym półroczu 2015 r. Ze 127 postępowań 105, tj. 82,7% zakończyło się decyzją o wymierzeniu kary, 19, tj. 15% postępowań zakończyło się umorzeniem, a trzy sprawy rozpoczęte w 2015 r. pozostawały w toku. Na 20 umorzonych spraw w 12 przypadkach umorzenie nastąpiło ze względu na błędnie zebrany materiał dowodowy, w siedmiu przypadkach podmiot przestał istnieć, a w jednym przypadku postępowanie zostało zawieszone z powodu upadłości podmiotu. Na 105 ukaranych podmiotów odwołanie złożyło 23 podmioty, tj. 21,9%, z czego w 20 przypadkach kara została utrzymana, a w trzech w przypadkach odwołanie jest rozpatrywane. Ponadto dwa podmioty, w stosunku

do których umorzono postępowanie, złożyły odwołania. W pierwszym przypadku odwołanie zostało uwzględnione, natomiast w drugim przypadku podmiot przestał istnieć.
(dowód: akta kontroli str. 630-647)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Zdaniem NIK, uregulowania wymaga sposób i forma przesyłania planów kontroli przez instytucje upoważnione do kontroli z art. 21 ust. 3 ustawy. W obecnym stanie prawnym Generalny Inspektor nie ma możliwości egzekwowania obowiązku przesyłania planów kontroli przez jednostki współpracujące, nie ma też narzędzi do weryfikowania terminowości przesyłania tych planów. Zdaniem NIK, Generalny Inspektor powinien być organem, który ma rzeczywisty wpływ na sposób, zakres przeprowadzania i wybór jednostek do kontroli, a co za tym idzie na przestrzeganie przepisów ustawy. W obecnym stanie prawnym Generalny Inspektor jest jedynie biernym odbiorcą planów kontroli i w związku z tym ma niewielki wpływ na to co i w jakim zakresie będzie kontrolowane. W przypadku urzędów kontroli skarbowej, dopiero po przesłaniu wyników kontroli uzyskuje informacje, które jednostki obowiązane zostały faktycznie skontrolowane w zakresie przestrzegania przepisów ustawy.
2. Zdaniem NIK należy podjąć działania organizacyjne w celu skrócenia okresu między otrzymaniem wyników kontroli a wszczęciem postępowania administracyjnego. Zadaniem kary jest nie tylko ukaranie podmiotu, który naruszył prawo, lecz także skłonienie go do jego przestrzegania i ścisłego wykonywania zaleceń pokontrolnych. Dlatego bardzo istotną rzeczą jest nie tylko nałożenie kary, lecz jak najszybsze jej wymierzenie.

2.3. Nadzór nad działalnością kantorów internetowych

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z art. 2 pkt 1 lit. p ustawy kantory internetowe, jako podmioty prowadzące działalność kantorową, są instytucjami obowiązany. W związku z tym są zobowiązane do przekazywania do GIIF informacji określonych w przepisach tej ustawy. GIIF opublikował w dniu 10 września 2012 r. komunikat w sprawie działalności kantorowej prowadzonej przez internet, w którym wyjaśnił sytuację prawną kantorów internetowych w tym zakresie. W kwestii obowiązków podmiotów przeprowadzających transakcje wymiany walut GIIF opublikował w dniu 4 sierpnia 2015 r. komunikat w sprawie rejestracji transakcji wymiany walut i w dniu 16 października 2015 r. komunikat dla podmiotów prowadzących działalność w zakresie wymiany walut jako instytucji obowiązanych w sprawie stosowania środków bezpieczeństwa finansowego.

Kontrola wykazała jednak, że w okresie objętym kontrolą kantory internetowe, mimo że prowadzą działalność od 2009 r., nie były objęte kontrolą przez instytucje nadzorujące, tj. NBP lub KNF. Problem braku takiego nadzoru został dostrzeżony i były podejmowane działania legislacyjne w celu uregulowania statusu prawnego działalności kantorowej prowadzonej przez internet, ale nie został on ostatecznie rozwiązany.

(dowód: akta kontroli str. 2292-2311, 2562-2563, 2568, 2570-2573)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem NIK, Minister Finansów powinien podjąć skuteczne działania w celu kompleksowego uregulowania kwestii prawnych związanych z działalnością podmiotów dokonujących operacji wymiany walut przez internet. Brak takich uregulowań uniemożliwia sprawowanie nad nimi rzetelnej kontroli, w tym wypełniania obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu przez podmioty określone w art. 21 ust 3 ustawy.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność GIIF w zakresie zapewnienia kontroli instytucji obowiązanych.

3. Wykorzystanie informacji wpływających do GIIF

Rejestracja przeprowadzanych transakcji

Instytucje obowiązane, określone w art. 2 pkt 1 ustawy, mają obowiązek rejestrować przeprowadzane transakcje na zasadach i w zakresie określonym w art. 8 ustawy. W kontrolowanym okresie proces rejestrowania transakcji i przekazywania ich do GIIF regulowało rozporządzenie 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 Finansowej.

Zgodnie z postanowieniem art. 1 pkt 21 ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. 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 ustaw¹¹, Minister Finansów zobowiązany był do wydania w terminie do dnia 8 października 2010 r. rozporządzenia dostosowującego proces rejestrowania transakcji i przekazywania ich GIIF do zmian przepisów wprowadzonych tą ustawą. Wprowadzenie nowego rozporządzenia rejestrowego miało na celu, między innymi, poszerzenie zakresu gromadzenia informacji o transakcjach, których równowartość przekracza 15.000 euro, przeprowadzanych przez podmioty, które stały się instytucjami obowiązаныmi na podstawie ustawy zmieniającej.

Mimo że do września 2010 r. prowadzone były prace nad projektem nowego rozporządzenia rejestrowego, Minister Finansów nie zrealizował postanowienia ustawy zmieniającej i nie wydał takiego rozporządzenia.

W 2011 r. po przeprowadzonej w Ministerstwie Finansów kontroli „Wykonywanie przez Generalnego Inspektora Informacji Finansowej obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu w latach 2008-2010” NIK wniosowała o „dostosowanie, na podstawie aktu wykonawczego, sposobu rejestrowania i przekazywania GIIF informacji do wymogów ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu”. Wniosek nie został zrealizowany.

Odstąpienie od prac nad projektem nowego rozporządzenia rejestrowego DIF uzasadnił głównie tym, że zaawansowane były prace nad przygotowaniem projektu nowej dyrektywy unijnej w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu i najpóźniej w 2016 r. jej postanowienia powinny być wdrożone do prawa krajowego. Według DIF wejście w życie postanowień tej dyrektywy miało spowodować konieczność wydania nowej ustawy zastępującej ustawę z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu i uchylenie rozporządzenia rejestrowego wydanego na podstawie art. 13 tej ustawy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz fakt, że uregulowania przygotowywanego w 2010 r. nowego rozporządzenia rejestrowego prawdopodobnie mogłyby być stosowane od 2016 r. i w związku z tym koszty wdrożenia tego rozporządzenia byłyby niewspółmiernie wysokie do osiągniętych rezultatów, DIF zaproponował Departamentowi Prawnemu Ministerstwa Finansów w piśmie z dnia 12 listopada 2013 r., że najlepszym rozwiązaniem będzie podjęcie prac legislacyjnych nad nową ustawą o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu i aktami wykonawczymi do niej po przyjęciu wyżej wymienionej dyrektywy unijnej.

¹¹ Dz.U z 2009 r. Nr 166, poz. 1317

Jednocześnie DIF wyjaśnił, że niewydanie nowego rozporządzenia rejestrowego nie pozbawiło GIIF prawa do uzyskiwania informacji o transakcjach, których równowartość przekracza 15.000 euro od instytucji obowiązanych oraz nie miało wpływu na skuteczność przetwarzania informacji o transakcjach. Zdaniem DIF wynika to z faktu, że uzyskiwanie informacji dotyczących transakcji objętych przepisami ustawy z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu umożliwia art. 13a tej ustawy, a instytucje obowiązane mają obowiązek przekazywania informacji o transakcjach wskazujących na podejrzenie prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu i rejestrowania takich informacji na podstawie przepisów obowiązującego rozporządzenia rejestrowego.

(dowód: akta kontroli str. 2192-2194, 2238-2240)

Ustalone
nieprawidłowości

Zdaniem NIK, nieuzasadnione było odstępianie od prac nad wydaniem nowego rozporządzenia rejestrowego dostosowującego proces rejestrowania transakcji i przekazywania ich GIIF do zmian wprowadzonych ustawą zmieniającą. Niewydanie przez Ministra Finansów tego rozporządzenia w terminie do dnia 8 października 2010 r. było naruszeniem postanowienia art. 1 pkt 21 ustawy zmieniającej. Zaniechanie wprowadzenia nowego rozporządzenia także w latach późniejszych, w tym w badanym okresie spowodowało, że oddziały instytucji kredytowych, niektóre instytucje finansowe, podmioty uprawnione do usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych, stowarzyszenia i przedsiębiorcy przyjmujący gotówkę za towary w wysokości przekraczającej równowartość 15.000 euro, nie są zobowiązane do rejestracji transakcji, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy.

Regulacje unijne

Nowe unijne uregulowania w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu zostały przyjęte w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniającej rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylającej dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz Dyrektywę Komisji 2006/70/WE opublikowanej w czerwcu 2015 r. Zgodnie z art. 67 dyrektywy państwa członkowskie mają obowiązek wdrożenia jej postanowień do prawa krajowego do dnia 26 czerwca 2017 r.

W celu realizacji tego obowiązku Dyrektor DIF powołała zespół zadaniowy do przeprowadzenia analizy przepisów prawa krajowego w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Zespół ma dokonać identyfikacji tych postanowień dyrektywy, których wdrożenie do prawa krajowego wymagać będzie zmian legislacyjnych oraz przygotować możliwe warianty rozwiązań prawnych. Z dotychczasowych ustaleń zespołu wynika, że największym problemem legislacyjnym, organizacyjnym i technicznym będzie wdrożenie postanowień art. 30 dyrektywy w sprawie wprowadzenia rejestru informacji o beneficjentach rzeczywistych osób prawnych. Propozycja rozwiązania tego problemu poprzez rozszerzenie informacji dotyczących osób prawnych umieszczanych w Krajowym Rejestrze Sądowym, nie została zaakceptowana przez Ministerstwo Sprawiedliwości.

Jeden z członków zespołu zadaniowego został skierowany do uczestniczenia w tzw. *warsztatach transpozycyjnych* organizowanych przez Komisję Europejską. Celem warsztatów jest dokonanie precyzyjnej wykładni poszczególnych zapisów dyrektywy IV AML/CTF.

(dowód: akta kontroli str. 2195-2233, 2407-2408)

Przekazywanie informacji do GIIF

Stosownie do postanowień przepisów rozdziału 4 ustawy instytucje obowiązane przekazywały do GIIF informacje o transakcjach ponadprogowych i podejrzanych oraz dotyczące podejrzanej działalności. W 2013 r. do GIIF wpłynęło 3.265 zawiadomień opisowych o podejrzanej działalności (SAR), 26.947 informacji o pojedynczych transakcjach podejrzanych (STR) i 28.852 tys. informacji o zarejestrowanych transakcjach ponadprogowych (TTR). W 2014 r. wpłynęło 3.637 SAR, 24.868 STR i 27.907 tys. TTR, a w I półroczu 2015 r. 1.642 SAR, 23.473 STR i 13.873 tys. TTR.

Pliki z danymi dotyczącymi STR, TTR i SAR przekazywane były przez zabezpieczoną stronę internetową GIIF i pocztę elektroniczną oraz na płytach CD lub dyskietkach. W kontrolowanym okresie wzrastała liczba plików przyjmowanych przez system informatyczny GIIF. W 2013 r. system przyjął 93.766 plików, w 2014 r. 103.216, a w I półroczu 2015 r. 55.506.

W formie papierowej przekazywana była do GIIF część SAR i niewielka ilość TTR przez instytucje obowiązane, które nie posiadały technicznych możliwości dostarczania tych informacji elektronicznie. Informacje te wprowadzane były do informatycznych baz danych GIIF przez pracowników DIF.

Zasady rejestracji w SI*GIIF informacji o transakcjach podejrzanych oraz zakładania nowych spraw analitycznych określone były w zarządzeniach Dyrektora Departamentu Informacji Finansowej, obowiązujących w kontrolowanym okresie. Rejestry transakcji ponadprogowych i podejrzanych, podmiotów i rachunków, spraw analitycznych oraz wniosków wpływających do DIF prowadzone były w SI*GIIF zgodnie z przyjętymi procedurami.

Wszystkie informacje otrzymane elektronicznie były weryfikowane automatycznie w systemie informatycznym GIIF w zakresie eliminowania błędów formalnych. W przypadku informacji otrzymanych w formie papierowej błędy formalne eliminowane były przez pracowników DIF wprowadzających te informacje do baz danych GIIF. Merytoryczna zawartość otrzymanych informacji o transakcjach podejrzanych weryfikowana była w trakcie ich analizy. W przypadku wykrycia błędów podejmowane były działania wyjaśniające.

Transakcje oznaczone przez instytucje obowiązane jako powiązane w rozumieniu art. 8 ust. 1 ustawy weryfikowane były w sposób przyjęty dla wszystkich transakcji.

GIIF na bieżąco w relacjach bezpośrednich zwracał uwagę instytucjom obowiązującym o popełnionych przez nie błędach w przekazanych informacjach oraz zamieszczał na stronach internetowych uwagi na ten temat.

Na stronach internetowych GIIF opublikował niżej wymienione komunikaty dotyczące zasad rejestracji transakcji ponadprogowych i podejrzanych oraz przekazywania informacji w tym zakresie do GIIF:

- wykaz czynności notarialnych podlegających rejestracji na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (opublikowany 18 lutego 2013 r.); dodatkowe wyjaśnienie do tego komunikatu opublikowano 29 kwietnia 2013 r.,
- w sprawie rejestru transakcji (opublikowany 4 czerwca 2013 r.),
- z dnia 27 stycznia 2015 r. dotyczący zasad rejestracji transakcji (opublikowany 2 lutego 2015 r.); dodatkowe wyjaśnienie do tego komunikatu opublikowano 2 lipca 2015 r.,
- w sprawie beneficjenta rzeczywistego (opublikowany 3 czerwca 2015 r.),
- w sprawie rejestracji transakcji wymiany walut (opublikowany 4 sierpnia 2015 r.),

- dla podmiotów prowadzących działalność w zakresie wymiany walut jako instytucji obowiązanych w sprawie stosowania środków bezpieczeństwa finansowego (opublikowany 16 października 2015 r.).

(dowód: akta kontroli str. 2234-2236, 2240-2244, 2280-2311, 2320-2395, 2539)

Analiza otrzymanych informacji

Ogólnie zasady prowadzenia i dokumentowania analiz uregulowane były w decyzjach Generalnego Inspektora Informacji Finansowej, a szczegółowo regulowały te kwestie zarządzenia Dyrektora Departamentu Informacji Finansowej, obowiązujące w kontrolowanym okresie. Wpływające do DIF STR poddawane były automatycznej weryfikacji, w ramach której według kryteriów określonych przez Dyrektora Departamentu identyfikowano informacje kwalifikujące się do dalszej szczegółowej analizy.

Na podstawie otrzymanych STR, SAR i innych informacji w 2013 r. wszczęto 1.882 postępowań analitycznych, w 2014 r. 2.401, a w I półroczu 2015 r. 1.072 postępowań.

W ramach tych postępowań analitycznych prowadzone były również postępowania wszczęte na podstawie zawiadomień o przypadkach nieprzeprowadzenia transakcji, niepodpisania umowy z klientem lub rozwiązania umów w związku z niemożnością zastosowania środków bezpieczeństwa finansowego¹².

W 2013 r. GIIF wszczął 20 postępowań analitycznych na podstawie tego rodzaju informacji, w 2014 r. 16, a w I półroczu 2015 r. 5 postępowań.

Poszczególne etapy analiz otrzymanych informacji prowadzone były zgodnie z zasadami określonymi w obowiązujących w kontrolowanym okresie zarządzeniach Dyrektora DIF.

Kontrolą w zakresie prawidłowości podejmowania decyzji o kwalifikowaniu otrzymanych STR i SAR do dalszej analizy objęto 20 losowo wybranych informacji, w tym 10 zakwalifikowanych do analizy aktywnej¹³ i 10 do analizy pasywnej¹⁴. Analiza wszystkich objętych kontrolą spraw przeprowadzona była zgodnie z obowiązującymi procedurami, a decyzje o zakwalifikowaniu spraw do analizy aktywnej lub pasywnej były wystarczająco uzasadnione. Kontrola wykazała, że w 10 badanych sprawach wystąpiły opóźnienia w przeprowadzeniu analizy wstępnej. Od daty wpływu informacji do DIF do daty przeprowadzenia analizy upłynęło od czterech do dziesięciu miesięcy.

Dyrektor DIF wyjaśniła, że opóźnienia w przeprowadzaniu analizy wstępnej są efektem wzrostu liczby zawiadomień o transakcjach podejrzanych wpływających do DIF i niewystarczającej obsady kadrowej Departamentu w stosunku do skali realizowanych zadań. Jednocześnie wskazała, że w celu usprawnienia pracy wydziałów analitycznych dokonano zmian organizacyjnych i zwiększono obsadę kadrową tych wydziałów.

(dowód: akta kontroli str. 2236, 2244, 2251-2279, 2320-2395, 2425-2426)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem NIK, opóźnienia w przeprowadzeniu analizy wstępnej otrzymanych informacji o transakcjach podejrzanych mogą spowodować, że w przypadku wystąpienia znamion podejrzenia popełnienia przestępstwa, działania podejmowane

¹² Obowiązek zgłoszenia do GIIF takich przypadków przez instytucje obowiązane wynika z postanowień art. 8b ust. 5 ustawy.

¹³ Analiza aktywna – analiza, w ramach której rozważane jest przekazanie informacji uprawnionym organom lub zawiadomienie prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa.

¹⁴ Analiza pasywna – analiza, w ramach której nie jest planowane podejmowanie działań jak przy analizie aktywnej, o ile nie pojawią się nowe informacje mające wpływ na wynik tej analizy.

przez organy śledcze, którym GIIF przekaże zawiadomienia lub powiadomienia o tych podejrzeniach, mogą być spóźnione i nieefektywne.

Wstrzymywanie transakcji i blokady rachunku

Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy instytucja obowiązana ma obowiązek zawiadomić GIIF o planowanej transakcji, co do której zachodzi uzasadnione podejrzenie, że może ona mieć związek z popełnieniem przestępstwa prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu. Art. 18 tej ustawy upoważnia GIIF do pisemnego żądania wstrzymania takiej transakcji lub blokady rachunku. Szczegółowe zasady postępowania w sprawie wstrzymywania transakcji i blokowania rachunków określone były w decyzjach Generalnego Inspektora Informacji Finansowej obowiązujących w kontrolowanym okresie.

W 2013 r. GIIF otrzymał 111 zawiadomień wynikających z art. 16 ustawy, w 2014 r. 128, a w I półroczu 2015 r. 103 zawiadomienia. W wyniku tych zawiadomień, po przeprowadzeniu analizy transakcji, w 2013 r. wystąpił na podstawie art. 18 tej ustawy o 25 blokad rachunków na łączną kwotę 75.891 tys. zł i jedno wstrzymanie transakcji na kwotę 20.801 tys. zł, w 2014 r. o 33 blokady na kwotę 25.627 tys. zł i dwa wstrzymania transakcji na kwotę 512 tys. zł, a w I półroczu 2015 r. o 21 blokad na kwotę 3.441 tys. zł i 21 wstrzymań transakcji na kwotę 3.305 tys. zł.

Dyrektor DIF wyjaśniła, że każdorazowo po podjęciu decyzji o blokadzie rachunku lub wstrzymaniu transakcji w trybie art. 18 ustawy analityk kontaktuje się telefonicznie z przedstawicielem instytucji obowiązanej, której zlecono przeprowadzenie transakcji, w celu upewnienia się, że transakcja została wstrzymana lub rachunek zablokowany. W przypadku blokady rachunku, przed wysłaniem zawiadomienia do prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, GIIF występuje do instytucji obowiązanej z żądaniem informacji o saldzie zablokowanego rachunku. Działania te są podejmowane w celu potwierdzenia, że transakcja nie została zrealizowana przed upływem terminu określonego w art. 16 ust. 4 ustawy, tj. przed upływem 24 godzin od momentu potwierdzenia przyjęcia zawiadomienia przez GIIF.

Art. 18a ustawy upoważnia GIIF do pisemnego żądania od instytucji obowiązanej wstrzymania transakcji lub blokady rachunku bez uprzedniego otrzymania od niej zawiadomienia, o którym mowa w art. 16 ust. 1 tej ustawy, jeżeli posiadane informacje wskazują na prowadzenie działań mających na celu pranie pieniędzy lub finansowanie terroryzmu.

Na podstawie tego upoważnienia w 2013 r. GIIF wystąpił o 324 blokady rachunków na łączną kwotę 219.602 tys. zł i jedno wstrzymanie transakcji na kwotę 16 tys. zł, w 2014 r. o 252 blokady na kwotę 159.280 tys. zł i jedno wstrzymanie transakcji na kwotę 132 tys. zł, a w I półroczu 2015 r. o 205 blokad na kwotę 122.829 tys. zł.

Działania podejmowane przez GIIF w celu wstrzymywania transakcji i blokady rachunku prowadzone były zgodnie z procedurą określoną w rozdziale 5 ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 2322-2328, 2406-2407, 2409, 2542)

Udostępnianie informacji jednostkom współpracującym

Udostępnianie przez GIIF zgromadzonych danych reguluje rozdział 7 ustawy. Ogólnie zasady realizowania wniosków o informację od jednostek współpracujących uregulowane były w decyzjach Generalnego Inspektora Informacji Finansowej, a szczegółowo regulowały te kwestie zarządzenia Dyrektora Departamentu Informacji Finansowej, obowiązujące w kontrolowanym okresie. Przyjęty był 30-dniowy termin na załatwienie wniosku, a w szczególnych przypadkach, gdy udzielenie odpowiedzi wymagało uzyskania danych od instytucji obowiązanych,

jednostek współpracujących lub zagranicznych jednostek analityki finansowej, dopuszczalne było przekroczenie tego terminu.

W 2013 r. do GIIF wpłynęło 2.235 wniosków o informację, w 2014 r. 2.432, a w I półroczu 2015 r. 1.289 wniosków. Średni czas załatwiania wniosków¹⁵ w latach 2013 – 2014 wyniósł sześć dni, a w I półroczu 2015 r. 4 dni.

Kontrolę udzielania odpowiedzi przeprowadzono na próbie dokumentacji z załatwienia 10 wniosków. Do kontroli wybrano wnioski o największej liczbie dni od daty założenia do zakończenia sprawy w SI*GIIF, tj. od 98 do 221 dni. Kontrola wykazała, że trzy wnioski prokuratury załatwione były ze zwłoką. Od daty wpływu wniosku do DIF do daty wysłania pism do banków z zapytaniem upłynęło od 65 do 68 dni.

Dyrektor DIF wyjaśniła, że opóźnienie wystąpienia do banków z zapytaniem wynikało głównie z roboczych ustaleń z prokuratorem, który prowadził te sprawy. Prokurator nie dysponował wszystkimi danymi w tych sprawach i sukcesywnie dosyłał kolejne wnioski. Ponadto Dyrektor DIF wskazała, że najwięcej długo załatwianych wniosków wystąpiło w 2013 r., w którym gwałtownie wzrosła, w porównaniu z 2012 r., liczba wpływających do GIIF wniosków, szczególnie od organów kontroli skarbowej. Sytuacja w zakresie terminowości załatwiania wniosków poprawiła się w 2015 r. związku z dodatkowym zatrudnieniem dwóch osób w komórce organizacyjnej DIF załatwiającej te wnioski.

Działania podejmowane w celu udzielenia odpowiedzi na wnioski o informację od jednostek współpracujących prowadzone były zgodnie z zasadami określonymi w obowiązujących w kontrolowanym okresie zarządzeniach Dyrektora DIF.

(dowód: akta kontroli str. 2322-2395, 2401, 2411-2415, 2427-2430)

Współpraca z organami ścigania

Jeżeli z posiadanych przez GIIF informacji, ich przetworzenia lub analizy wynika podejrzenie popełnienia przestępstwa, zgodnie z postanowieniami art. 18 i 31 ustawy, GIIF zawiadamia prokuratora o tym podejrzeniu i przekazuje materiały uzasadniające takie podejrzenie. Powiadamianie z własnej inicjatywy innych organów ścigania i instytucji współpracujących o transakcjach podejrzanych objętych przepisami ustawy umożliwia GIIF art. 33 ust. 3 ustawy.

W kontrolowanym okresie GIIF kierował zawiadomienia do prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa i powiadamiał inne organy ścigania i instytucje współpracujące o transakcjach podejrzanych.

W wyniku przeprowadzonych działań analitycznych w 2013 r. GIIF skierował do prokuratury 160 zawiadomień głównych o podejrzeniu popełnienia przestępstwa na kwotę około 15,3 mld zł i 108 zawiadomień uzupełniających na kwotę około 1,6 mld zł, w 2014 r. 170 zawiadomień głównych na kwotę około 18,2 mld zł i 246 zawiadomień uzupełniających na kwotę około 0,6 mld zł, a w I półroczu 2015 r. 85 zawiadomień głównych na kwotę około 11,6 mld zł i 126 zawiadomień uzupełniających na kwotę około 0,2 mld zł.

W wyniku działalności kontrolnej w 2013 r. skierowano do prokuratury dwa zawiadomienia, w 2014 r. dziewięć zawiadomień, a w I półroczu 2015 r. jedno zawiadomienie.

Z zawiadomień GIIF skierowanych do prokuratury w okresie od stycznia 2013 r. do czerwca 2015 r. prokuratury wydały 130 postanowień o wszczęciu postępowania i 58 poleceń wszczęcia śledztwa. W 55 przypadkach prokuratury postawiły zarzuty, a w 46 akty oskarżenia. W 58 przypadkach sprawy połączono z innym śledztwem.

¹⁵ Czas liczony od dnia założenia do dnia zakończenia sprawy w SI*GIIF.

GIIF skierował do pozostałych organów ścigania w 2013 r. 689 powiadomień o transakcjach podejrzanych i przekazał materiały o transakcjach objętych przepisami ustawy, w 2014 r. 628 powiadomień, a w I półroczu 2015 r. 388 powiadomień.

Do organów kontroli skarbowej GIIF skierował w 2013 r. 1.169 powiadomień o transakcjach podejrzanych, w 2014 r. 1.531 powiadomień, a w I półroczu 2015 r. 952 powiadomienia.

Na podstawie zbadanych dokumentów NIK stwierdza, że GIIF rzetelnie przekazywał do prokuratury informacje o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Kontrolą w zakresie prawidłowości postępowania GIIF w przypadku ustalenia podejrzanej działalności objęto osiem losowo wybranych spraw analitycznych i dwie sprawy pokontrolne. We wszystkich objętych kontrolą sprawach, po stwierdzeniu podejrzenia popełnienia przestępstwa, GIIF skierował zawiadomienia do prokuratury oraz powiadomienia do innych organów ścigania.

(dowód: akta kontroli str. 2237-2238, 2244-2245, 2417-2420)

Współpraca GIIF z Krajowym Centrum Informacji Kryminalnych (KCIK)

Zgodnie z postanowieniami art. 19 pkt 10 oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o gromadzeniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji kryminalnych¹⁶ GIIF jest podmiotem uprawnionym do otrzymywania od KCIK informacji kryminalnych oraz zobowiązany do przekazywania do KCIK informacji kryminalnych.

Tryb i terminy przekazywania do KCIK informacji kryminalnych regulują art. od 21 do 24 wyżej wymienionej ustawy. Według tych regulacji GIIF przekazuje do KCIK z urzędu informacje kryminalne, niezwłocznie po ich uzyskaniu, na wypełnionych kartach rejestracyjnych lub w formie pisemnej w odpowiedzi na zapytanie KCIK. Wzory kart rejestracyjnych oraz sposób ich wypełniania określone zostały w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 czerwca 2007 r. w sprawie kart wzorów rejestracyjnych oraz sposobu ich wypełniania¹⁷. Procedury wewnętrzne DIF regulowały proces przekazywania informacji do KCIK poprzez przywołanie przepisów wyżej wymienionej ustawy.

Zapytania KCIK dostarczane są do GIIF w postaci plików xml o ustalonym formacie, co pozwala na automatyzację procesu szukania powiązań z danymi w bazach SI*GIIF. Jeden plik zawiera od kilku do kilkudziesięciu zapytań o różne podmioty. Odpowiedzi udzielane są w formie raportu o ustalonym formacie, zawierającego informacje na temat wskazanych w zapytaniu podmiotów. Czas generowania raportów zależy od liczby podmiotów w pliku. W wyniku porozumienia zawartego pomiędzy GIIF a KCIK od listopada 2013 r. zapytania KCIK kierowane do GIIF dostarczane są bezpośrednio do systemu informatycznego GIIF. Raporty z odpowiedzią na zapytanie zamieszczane są bezpośrednio w tym systemie i udostępniane dla KCIK za pośrednictwem bezpiecznej strony internetowej GIIF.

Z rocznych sprawozdań przekazywanych przez KCIK do GIIF wynika, że w 2013 r. GIIF zarejestrował w KCIK 126 informacji, a w 2014 r. 414. Dyrektor DIF wyjaśniła, że taka różnica w liczbie zarejestrowanych informacji w poszczególnych latach wynika z opóźnień w rejestracji informacji w 2013 r., które zostały uzupełnione w 2014 r. po zatrudnieniu dodatkowych pracowników w DIF. W 2015 r. rejestracja informacji kryminalnych w KCIK dokonywana była na bieżąco. Kontrolą w zakresie realizacji obowiązku wynikającego z art. 21 ust. 1 wyżej wymienionej ustawy dotyczącego przekazywania informacji kryminalnych do KCIK objęto, 10 losowo

¹⁶ Dz.U. z 2015 r. poz. 1930.

¹⁷ Dz.U. z 2007 r. Nr 127 poz. 881.

wybranych informacji kryminalnych z okresu objętego kontrolą. Wszystkie kontrolowane informacje były wprowadzone do KCIK.

W 2013 r. KCIK skierował do GIIF 135 plików z 4.224 zapytaniami, w 2014 r. 160 plików z 4.284 zapytaniami, a w I połowie 2015 r. 81 plików z 1.581 zapytaniami. Średnia liczba dni od przekazania zapytania do udostępnienia raportu w SI*GIIF w 2013 r. wynosiła 9 dni, a w 2014 r. i w I połowie 2015 r. 7 dni.

Kontrolą w zakresie terminowości udzielania odpowiedzi na zapytania KCIK objęto 10 plików z 280 zapytaniami o największej liczbie dni od dnia przekazania zapytania przez KCIK do dnia udostępnienia raportu z odpowiedzią w SI*GIIF. Na objęte kontrolą zapytania GIIF udzielił odpowiedzi w terminie od 17 do 25 dni. Wynikało to z faktu, że udzielenie odpowiedzi wymagało uzyskania informacji przez GIIF od instytucji obowiązanych. NIK ocenia, że odpowiedzi udzielone były bez zbędnej zwłoki.

(dowód: akta kontroli str. 2402-2405, 2424-2425)

Transakcje podejrzane związane z walutami wirtualnymi

GIIF zamieszczał informacje o ryzyku wykorzystania walut wirtualnych, a w szczególności tzw. bitcoins do prania pieniędzy w rocznych sprawozdaniach z działalności od 2012 r. Ryzyko w tym zakresie zostało zidentyfikowane przez GIIF na podstawie otrzymywanych informacji o transakcjach podejrzanych, a opis możliwości wykorzystania bitcoins do prania pieniędzy został przedstawiony w sprawozdaniu rocznym z działalności GIIF za 2012 r. W dniu 10 lipca 2014 r. na stronie internetowej Ministerstwa Finansów opublikowano *Komunikat Generalnego Inspektora Informacji Finansowej w sprawie niebezpieczeństw związanych z walutami wirtualnymi*, informujący o zjawisku wykorzystywania obrotu walutami wirtualnymi do działań przestępczych między innymi w procedurze prania pieniędzy. W II półroczu 2014 r. GIIF przedstawił temat prawnego uregulowania kwestii walut wirtualnych w Polsce Kierownictwu Ministerstwa Finansów. Prowadzone były konsultacje w tej sprawie z innymi jednostkami organizacyjnymi Ministerstwa Finansów. W notatce dla Kierownictwa Ministerstwa Finansów dotyczącej wirtualnej waluty bitcoin z dnia 23 października 2014 r. Podsekretarz Stanu Pani Agnieszka Królikowska zaproponowała między innymi, żeby „w zakresie podjęcia dalszych kroków w obszarach celnym i podatkowym poczekać na zmiany na poziomie unijnym”.

Dyrektor DIF wyjaśniła, że z uwagi na międzynarodowy charakter ryzyka wykorzystania walut wirtualnych do procedury prania pieniędzy polska jednostka analityki finansowej przystąpiła w 2014 r. do projektu podjętego przez Roboczą Grupę Operacyjną, funkcjonującą w ramach tzw. Grupy Egmont¹⁸. Projekt koncentruje się na postępowaniu jednostek analityki finansowej w sprawach dotyczących transakcji podejrzanych, w których wykorzystywane są waluty wirtualne. Celem projektu jest opracowanie raportu na temat tego ryzyka. Polska jednostka analityki finansowej zorganizowała w kwietniu 2015 r. międzynarodowe warsztaty poświęcone przeciwdziałaniu praniu pieniędzy przy wykorzystaniu walut wirtualnych.

(dowód: akta kontroli str. 2405-2406, 2410, 2451-2500)

¹⁸ Grupa Egmont (ang. The Egmont Group) jest to instytucja międzynarodowa zaangażowana w walkę z finansowaniem terroryzmu. Powstała w 1995 r. w Brukseli jako organizacja nieformalna, skupiająca przedstawicieli krajowych jednostek analityki finansowej. W 2007 r. przekształcona została w formalną organizację międzynarodową skupiającą jednostki analityki finansowej ze 105 państw.

Utworzenie centralnej bazy rachunków

W celu wypracowania systemowych rozwiązań w zakresie przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej, a następnie przygotowania projektu założeń projektu ustawy o Centralnej Bazie Rachunków w dniu 30 stycznia 2014 r., zawarte zostało porozumienie pomiędzy Ministrem Spraw Wewnętrznych, Ministrem Finansów i Prokuratorem Generalnym. Ministerstwem wiodącym w tym projekcie było Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. DIF jako komórka organizacyjna Ministerstwa Finansów współpracująca przy pracach nad projektem przedkładała rozwiązania, których przyjęcie zwiększyłoby efektywność działań GIIF oraz zapewniłoby wdrożenie do prawa krajowego postanowień dyrektywy IV AML/CTF. Proponowane przez DIF rozwiązania obejmowały między innymi:

- włączenie w zakres danych przekazywanych do bazy rachunków informacji o beneficjentach rzeczywistych,
- objęcie obowiązkiem raportowania możliwie największej liczby instytucji obowiązanych,
- zapewnienie możliwie szerokiego dostępu do bazy rachunków, w tym w szczególności organom ścigania, skarbowym i wymiaru sprawiedliwości.

Rozwiązania proponowane przez DIF uwzględniono w przygotowanym projekcie założeń tej ustawy.

Dyrektor DIF wyjaśniła, że przygotowany projekt założeń projektu ustawy o centralnej bazie rachunków nie został dotychczas umieszczony w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów.

(dowód: akta kontroli str. 2502-2536)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo nieprawidłowości związanej z niewprowadzeniem nowego rozporządzenia rejestrowego, realizację przez GIIF zadań wynikających z przepisów ustawy w zakresie analizy otrzymywanych informacji, ich udostępniania innym jednostkom, współpracy z organami ścigania i Krajowym Centrum Informacji Kryminalnych.

4. Działalność szkoleniowa GIIF

Opis stanu
faktycznego

Szkolenia dla instytucji obowiązanych i jednostek współpracujących

W latach 2013 – I półrocze 2015 zorganizowano, zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 6 ustawy, łącznie 74 szkolenia, seminaria i warsztaty szkoleniowe dla instytucji obowiązanych, a także jednostek współpracujących i kontrolnych, w tym 10 w 2013 r., 49 w 2014 r. i 15 do końca sierpnia 2015 r. Grupą docelową szkoleń byli pracownicy prokuratury – jedno szkolenie, prokuratorzy – 18 szkoleń, sędziowie sądów apelacyjnych – 20 szkoleń, organy kontroli skarbowej – 11 szkoleń, funkcjonariusze Służby Kontrwywiadu Wojskowego – 2, funkcjonariusze CBA – 4, funkcjonariusze ABW – 11, pracownicy UKS – 7, funkcjonariusze policji – 11. Szkolenia dedykowane były ponadto pracownikom Straży Granicznej, notariuszom, pracownikom firm ubezpieczeniowych i banków, przedsiębiorcom.

W kontrolowanym okresie w szkoleniach, seminariach, konferencjach oraz warsztatach uczestniczyło od 18 do 120 osób. Określona tematyka poszczególnych bloków szkoleniowych bądź seminariów/konferencji była jednocześnie dedykowana kilku grupom docelowym, np. szkolenie „Wymiana informacji GIIF z organami ścigania oraz organami kontroli” skierowane było do pracowników UKS we Wrocławiu, prokuratorów Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu, Komendy Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu, CBŚ KGP Zarząd we Wrocławiu, ABW we Wrocławiu, Izby Skarbowej we Wrocławiu, konferencja na temat „Współpraca Policji i sektora bankowego w zakresie zapobiegania, ujawniania i zwalczania

przestępczości związanej z funkcjonowaniem banków" skierowana była do przedstawicieli policji, ABW, banków, ubezpieczycieli oraz firm leasingowych. DIF zorganizował lub współorganizował szkolenia we współpracy z innymi instytucjami i podmiotami, tj. z instytucjami obowiązany, stowarzyszeniami i jednostkami współpracującymi, delegując do udziału w charakterze wykładowców i prelegentów swoich pracowników.

Spośród ww. 74 szkoleń, szczegółowym badaniem objęto czternaście¹⁹, w których uczestniczący pracownicy DIF występowali w różnych rolach. W sześciu szkoleniach pracownicy DIF zaangażowani byli wyłącznie w roli prelegenta, np. „Szkolenie dla analityków kryminalnych Straży Granicznych”, „Seminarium dotyczące problematyki zwalczania przestępczości w podatku od towarów i usług i podatku akcyzowego”, „Szkolenie dla banków spółdzielczych”, „Reżim sankcji międzynarodowych – ryzyko geograficzne (firmy ubezpieczeniowe)” oraz w trzech w roli prelegenta i słuchacza lub jedynie w roli słuchacza.

Dyrektor DIF wyjaśniła, że z uwagi na ograniczone środki finansowe Ministerstwa Finansów, jak też limitowaną dostępność bazy szkoleniowej GILF preferuje formę szkoleń i warsztatów, współorganizowanych z podmiotami wskazanymi w ustawie, na podstawie ich bazy dydaktycznej i środków technicznych. Ponadto szkolenia i bieżąca współpraca pomiędzy podmiotami wymienionymi w art. 21 ust. 3 ustawy realizowana była za pomocą wytycznych, pism związanych z codziennymi kontaktami prowadzącymi do rozwiązywania niejasności i wątpliwości pojawiających się w trakcie kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 291-500)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność szkoleniową GILF dla instytucji obowiązanych i jednostek współpracujących.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli²⁰, wnosi o:

1. Opracowanie projektu nowej ustawy, uwzględniającego nowe rekomendacje FATF (przyjęte w 2012 r.), wymagania wynikające z planowanej IV dyrektywy AML/CTF, a także rekomendacje zawarte w raporcie z ewaluacji polskiego systemu przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu przez Moneyval.
2. Uzasadnianie podjęcia kontroli w poszczególnych instytucjach obowiązanych na podstawie analizy ryzyka oraz potrzeb kontrolnych, w przekazywanych do akceptacji GILF planach kontroli DIF.
3. Zapewnienie terminowego sporządzania planów kontroli.
4. Wszczywanie, bez zbędnej zwłoki, postępowań administracyjnych będących skutkiem ustaleń kontroli.
5. Podjęcie działań legislacyjnych mających na celu przyporządkowanie nadzoru nad kantorami internetowymi odpowiedniej instytucji.
6. Zwiększenie liczby szkoleń dla pracowników zajmujących się postępowaniami administracyjnymi oraz uczestniczących w kontrolach w celu zapewnienia rozwoju ich kompetencji zawodowych.

¹⁹ Dobór celowy pod względem zakresu merytorycznego szkoleń.

²⁰ Dz.U. z 2015 r. poz. 1096.

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 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych i wykorzystania uwag 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 **31** grudnia 2015 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Wojciech Kutyla



Podpis