



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Budżetu i Finansów

KBF.410.5.7.2024

Pan
Rafał Trzaskowski
Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy
Urząd Miasta Stołecznego Warszawy
pl. Bankowy 3/5
00-950 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/010 – Funkcjonowanie systemu przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Stołecznego Warszawy (dalej także: Urząd), pl. Bankowy 3/5, 00-950 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Rafał Trzaskowski, Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy od 22 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Wykonywanie zadań w obszarze przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2022 r. do dnia zakończenia kontroli tj. do 31 października 2024 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli (dalej także: NIK) Departament Budżetu i Finansów
Kontroler	Jerzy Kukurba, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KBF/71/2024 z 25 lipca 2024 r. oraz nr KBF/85/2024 z 23 października 2024 r. (akta kontroli: str. 1 oraz 144)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	W okresie objętym kontrolą NIK Prezydent m. st. Warszawy (dalej także: Prezydent) podejmował działania na rzecz realizacji zadań w obszarze przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, jednakże działania te były często nie w pełni skuteczne i nie doprowadziły do przeprowadzenia kontroli nadzorowanych instytucji obowiązanych w rozumieniu ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu ³ .
Uzasadnienie oceny ogólnej	W okresie od 1 stycznia 2022 r. do dnia zakończenia kontroli NIK Prezydent m. st. Warszawy podejmował, przy pomocy Urzędu, działania dla ustalenia czy nadzorowane przez niego fundacje i stowarzyszenia ⁴ są instytucjami obowiązаныmi w świetle ustawy o pppft kierując do części z nich zapytania w sprawie dokonanych

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623; dalej: ustawa o NIK.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dz. U. z 2023 r. poz. 1124, ze zm., dalej: ustawa o pppft. Zgodnie z art. 130 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o pppft starosta (prezydent miasta na prawach powiatu) sprawuje kontrolę wykonywania przez instytucje obowiązane obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu w odniesieniu do fundacji i stowarzyszeń.

⁴ Starosta (prezydent miasta na prawach powiatu) jest organem nadzorującym stowarzyszenia inne niż stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego oraz fundacje – właściwym ze względu na siedzibę tych jednostek.

transakcji gotówkowych o wartości równej lub powyżej 10 tys. euro⁵. Prezydent nie podejmował natomiast działań w celu identyfikacji nadzorowanych stowarzyszeń, fundacji jako instytucji obowiązanych ze względu na rodzaj prowadzonej przez te stowarzyszenia, fundacje działalności, np. działalności, o której mowa w art. 2 ust. 1 pkt 24a ustawy o pppft. Pracownicy Urzędu nie przeprowadzali kontroli wykonywania przez instytucje obowiązane obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Nie wyznaczono celów i zadań w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, jak również mierników określających realizację tych zadań. Stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, że w Urzędzie nie opracowano szczegółowych procedur (regulacji wewnętrznych) w zakresie sprawowania przez Prezydenta kontroli w obszarze wypełniania przez nadzorowane instytucje obowiązane obowiązków określonych w ustawie o pppft.

Prezydent przekazywał do Generalnego Inspektora Informacji Finansowej (dalej także: GIIF lub Generalny Inspektor) w terminie określonym w art. 14 ust. 4, art. 131 ust. 5 pkt 1 ustawy o pppft informacje o nadzorowanych fundacjach i stowarzyszeniach posiadających osobowość prawną oraz o niesporządzeniu planu kontroli nadzorowanych instytucji obowiązanych, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 21 i 22 ustawy o pppft z uwagi na brak ich zidentyfikowania.

NIK zwraca uwagę na małą liczbę zapytań Urzędu do nadzorowanych przez Prezydenta fundacji i stowarzyszeń w sprawie dokonywanych transakcji gotówkowych o wartości równej lub powyżej 10 tys. euro. NIK wskazuje ponadto na niewykorzystywanie w korespondencji do stowarzyszeń, jako pouczenia odwołania do regulacji art. 26 ustawy – Prawo o stowarzyszeniach, który stanowi, że w przypadku niezastosowania się stowarzyszenia do żądań m.in. o wyjaśnienia, tj. żądań określonych w art. 25 ust. 2 pkt 2 ustawy – Prawo o stowarzyszeniach, sąd na wniosek organu nadzorującego, może nałożyć grzywnę w wysokości jednorazowo nieprzekraczającej 5 tys. zł, a także na niewnioskowanie o nałożenie tej grzywny.

Ponadto Prezydent nie opracował wymaganej treścią art. 83 ust. 1 ustawy o pppft instrukcji postępowania na wypadek podejrzenia popełnienia przestępstwa prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Wykonywanie zadań w obszarze przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu

Opis stanu faktycznego

Prowadzeniem spraw związanych ze sprawowaniem przez Prezydenta nadzoru nad działalnością fundacji i stowarzyszeń, stosownie do treści zarządzenia nr 1187/2019

⁵ Art. 2 ust. 1 pkt 21 i 22 ustawy o pppft stanowi, iż instytucjami obowiązany są fundacje ustanowione na podstawie ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz. U. z 2023 r. poz. 166) oraz stowarzyszenia posiadające osobowość prawną, utworzone na podstawie ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. - Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2020 r. poz. 2261), w zakresie, w jakim przyjmują lub dokonują płatności w gotówce o wartości równej lub przekraczającej równowartość 10 tys. euro, bez względu na to, czy płatność jest przeprowadzana jako pojedyncza operacja, czy kilka operacji, które wydają się ze sobą powiązane.

Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 11 lipca 2019 r. w sprawie nadania wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Biura Administracji i Spraw Obywatelskich Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy, zajmuje się Wieloosobowe Stanowisko Pracy ds. Nadzoru nad Stowarzyszeniami i Fundacjami w Wydziale Spraw Obywatelskich Biura Administracji i Spraw Obywatelskich Urzędu (dalej: Biuro). W okresie objętym kontrolą NIK w Wieloosobowym Stanowisku Pracy ds. Nadzoru nad Stowarzyszeniami i Fundacjami zatrudnionych było pięć osób, które były przeszkolone w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowania terroryzmu, umożliwiającym nadzór nad stowarzyszeniami i fundacjami. W zarządzeniu zawarto otwarty katalog działań Wieloosobowego Stanowiska Pracy ds. Nadzoru nad Stowarzyszeniami i Fundacjami, w którym nie wymieniono wprost działań związanych z kontrolą stowarzyszeń i fundacji w obszarze wypełniania obowiązków wynikających z ustawy o pppft. W myśl art. 14a ust. 1 ustawy o fundacjach i art. 25a ust. 1 ustawy – Prawo o stowarzyszeniach właściwy starosta (prezydent miasta na prawach powiatu) sprawuje kontrolę odpowiednio nad działalnością fundacji, stowarzyszenia będących instytucją obowiązaną w rozumieniu przepisów o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu w zakresie zgodności ich działania z przepisami tej ustawy. Do kontroli tej stosuje się odpowiednio przepisy rozdziału 12 ustawy o pppft.

W Urzędzie nie została opracowana instrukcja postępowania na wypadek podejrzenia popełnienia przestępstwa prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu do czego Prezydent zobowiązany był na podstawie przepisów art. 83 ust. 1 w związku z art. 2 ust. 2 pkt 8 ustawy o pppft.

(akta kontroli str.2-25 oraz 117-121)

W piśmie z 7 października 2024 r. Dyrektor Biura wyjaśnił m.in., że *ustawodawca nie określił terminu opracowania instrukcji postępowania, o której mowa w art. 83 ust. 1 ustawy o pppft, a jedynie termin powiadomienia Generalnego Inspektora Informacji Finansowej o podejrzeniu popełnienia przestępstwa prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu definiując go jako „niezwłocznie”. Ponadto stwierdził, że instrukcja powinna być narzędziem adekwatnym, a co za tym idzie właściwą odpowiedzią na popełnienie przestępstwa.*

(akta kontroli str. 119)

Zdaniem NIK, nie można zgodzić się z argumentami Dyrektora Biura, że dopiero w momencie stwierdzenia podejrzenia popełnienia przestępstwa prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu niezbędne będzie opracowanie instrukcji, o której mowa w art. 83 ust. 1 ustawy o pppft, a dodatkowym usprawiedliwieniem nie może być brak określenia ustawowego terminu jej opracowania. Jednostka współpracująca, a zatem także Prezydent jest obowiązany do niezwłocznego powiadomienia Generalnego Inspektora o podejrzeniu popełnienia ww. przestępstwa, co obliuguje Urząd do uprzedniego posiadania instrukcji na wypadek sytuacji podejrzenia popełnienia tego przestępstwa.

Urząd nie posiada szczegółowych procedur kontroli (regulacji wewnętrznych dotyczących kontroli) wypełniania przez nadzorowane przez Prezydenta instytucje

obowiązane obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Dyrektor Biura poinformował m. in., że *nie zostały wprowadzone szczegółowe procedury kontroli w obszarze przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu ze względu na specyfikę regulacji, przewidującej uzyskanie przez fundacje i stowarzyszenia statusu instytucji obowiązanej, w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 21, 22 ustawy o pppft. W okresie od 1 stycznia 2022 r. do 30 września 2024 r. Prezydent nie otrzymał informacji o transakcjach gotówkowych równych lub przekraczających wartość 10 tys. euro dokonanych przez nadzorowane fundacje, stowarzyszenia. Zdaniem Dyrektora Biura Prezydent m.st. Warszawy w żadnym przypadku nie był uprawniony do przeprowadzenia kontroli w trybie art. 130 ust. 2 pkt 2, 3 ustawy o pppft, o której mowa również w art. 25a ustawy – Prawo o stowarzyszeniach i art. 14a ustawy o fundacjach. Ponadto Dyrektor stwierdził, iż brak jest normy prawnej nakazującej organowi nadzorującemu wprowadzenie szczegółowych procedur kontroli w obszarze przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, stąd dokument taki nie został opracowany i przyjęty.*

Zdaniem NIK, Urząd pomimo problemów z identyfikacją instytucji obowiązanych oraz braku ustawowego nakazu wydania zarządzenia w sprawie szczegółowych zasad sprawowania kontroli nad działalnością instytucji obowiązanych, powinien opracować wewnętrzne procedury sprawowania kontroli, o której mowa w art. 130 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o pppft, art. 14a ustawy o fundacjach oraz art. 25a ustawy – Prawo o stowarzyszeniach, określające szczegółowe zasady przygotowywania oraz prowadzenia tej kontroli, w tym zadania poszczególnych pracowników Urzędu uczestniczących w tym procesie.

(akta kontroli str. 4-27)

Oceniając regulacje art. 130 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o pppft oraz pochodnych norm art. 25a ustawy – Prawo o stowarzyszeniach i 14a ustawy o fundacjach Dyrektor Biura stwierdził, że: *w/w przepisy stanowią, że kontrole stowarzyszeń i fundacji, będących instytucjami obowiązany, prowadzone są na zasadach określonych w rozdziale 12 ustawy o pppft. Konkretnie regulacje rozdziału 12 – Kontrolowanie instytucji obowiązanych – wprowadzają wymogi formalne, sprzeczne – w ocenie Dyrektora Biura - z przepisami przewidującymi prowadzenie kontroli przez starostów. Zapisy art. 133 ust. 1 i art. 134 ust. 1 ustawy o pppft przewidują dwa dokumenty niezbędne do przeprowadzenia kontroli: imienne upoważnienie wydane przez Generalnego Inspektora Informacji Finansowej oraz legitymację służbową. Art. 134 ust. 2 ustawy o pppft zawiera delegację ustawową dla ministra właściwego do spraw finansów publicznych do określenia, w drodze rozporządzenia, wzoru legitymacji służbowej kontrolera. Na tej podstawie wydane zostało – rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2018 r. w sprawie legitymacji służbowej kontrolera przeprowadzającego kontrolę w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu⁶. Przytoczone przepisy oraz rozporządzenie przewidują wydawanie przez Generalnego Inspektora upoważnień do przeprowadzenia kontroli oraz legitymacji służbowych, jedynie kontrolerom, będącym pracownikami komórki organizacyjnej, o której mowa w art. 12 ust. 2 ustawy o pppft. Obydwa dokumenty są*

⁶ Dz. U. poz. 1331.

wydawane i podpisywane przez Generalnego Inspektora, a wzór legitymacji służbowej zawiera odpowiednie do tego napisy i znaki graficzne.

(akta kontroli str. 36-42 oraz 77-80)

W tym miejscu NIK wskazuje, iż do kontroli, o której mowa w art. 14a ust. 1 ustawy o fundacjach oraz art. 25a ust. 1 ustawy – Prawo o stowarzyszeniach stosuje się odpowiednio, a nie wprost, przepisy rozdziału 12 ustawy o pppft. Mając powyższe na uwadze podnieść należy, iż w kontekście sprawowania przez Prezydenta kontroli wypełniania przez nadzorowane fundacje i stowarzyszenia będące instytucjami obowiązany obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, czynności kontrolnych, o których mowa w art. 134 ust. 1 ustawy o pppft, dokonywać powinni kontrolerzy po okazaniu legitymacji służbowej oraz upoważnień wydanych przez Prezydenta, a nie GIIF.

Według rejestrów stowarzyszeń i fundacji prowadzonych w Urzędzie Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy na dzień 31 lipca 2024 r. nadzorował 5270 stowarzyszeń oraz 7895 fundacji wpisanych do Krajowego Rejestru Sądowego (KRS). Natomiast według stanu na dzień 31 grudnia 2022 r. Prezydent nadzorował 5198 stowarzyszeń i 7457 fundacji wpisanych do KRS, a na dzień 31 grudnia 2023 r. 5223 stowarzyszenia i 7523 fundacje wpisane do KRS.

W celu ustalenia czy dana instytucja jest instytucją obowiązaną w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 21 lub 22 ustawy o pppft Biuro od 2018 r. wysłało do wytypowanych nadzorowanych fundacji i stowarzyszeń zapytania w sprawie przyjętych lub dokonanych płatności w gotówce o wartości równej lub przekraczającej równowartość 10 tys. euro. W okresie objętym kontrolą NIK wysłano 387 zapytań. W 2022 roku Biuro wystosowało zapytania w sprawie przyjętych lub dokonanych płatności w gotówce o wartości równej lub przekraczającej równowartość 10 tys. euro do 156 fundacji i stowarzyszeń. Informacje o braku transakcji spełniających powyższe warunki przesłały władze 47 fundacji i stowarzyszeń. Odpowiedzi na zapytania organu nadzorującego nie udzieliło 109 organizacji. W tej liczbie zawiera się 14 podmiotów, które nie odpowiedziały, pomimo doręczenia pism organu nadzorującego oraz 95 organizacji, które nie odebrały korespondencji. W 2023 r. Biuro przesłało zapytania do 145 fundacji i stowarzyszeń. W 58 przypadkach władze organizacji poinformowały o braku gotówkowych transakcji o wartości równej lub przekraczającej równowartość 10 tys. euro. Biuro nie otrzymało odpowiedzi od 87 organizacji, w tym 15 podmiotów nie odpowiedziało pomimo odebrania zapytań, a 72 organizacje nie odebrały korespondencji. W 2024 r. Biuro wysłało 86 zapytań do fundacji i stowarzyszeń. Do 9 sierpnia 2024 r. wpłynęło 28 odpowiedzi o braku transakcji gotówkowych o wartości równej lub przekraczających równowartość 10 tys. euro oraz 24 zwroty nieodebranej korespondencji.

Prezydent m.st. Warszawy, jako organ nadzorujący działalność fundacji i stowarzyszeń mających siedzibą na terenie jego właściwości, prowadzi działania w oparciu o dane adresowe ujawnione w Krajowym Rejestrze Sądowym, które zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze

Sądowym⁷, korzystają z domniemania prawdziwości wpisu. Z praktyki działania organu nadzorującego wynika, że dane figurujące w KRS są w znacznej części nieaktualne, a ponadto występują również przypadki wykreślenia przez sąd rejestrowy adresu siedziby, bez wpisania nowego adresu fundacji lub stowarzyszenia. Konsekwencją opisanego stanu jest wysoki stopień nieskuteczności czynności podejmowanych przez organ nadzorujący, wynikający z dużej liczby zwrotów korespondencji.

(akta kontroli str.36-42, 64-76 oraz137-143)

Dyrektor Biura wyjaśnił m. in., że Biuro na podstawie informacji o obszarach i sektorach szczególnie narażonych na ryzyko prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu przekazanych przez Generalnego Inspektora Informacji Finansowej do Urzędu⁸ typowało podmioty, do których wysyłało pisma z prośbą o informacje o transakcjach gotówkowych o wartości równej lub powyżej 10 tys. euro. Pisma wysyłane były do organizacji, o których działalności organ nadzorujący uzyskał negatywne informacje, w toku prowadzonych postępowań nadzorczych lub gdy takie informacje pojawiły się w doniesieniach mediów.

(akta kontroli str. 2-5)

W wyniku przeglądu pism (zapytań o transakcje gotówkowe o wartości równej lub powyżej 10 tys. euro) i dokumentacji z nimi związanej stwierdzono, że tylko w jednym przypadku (od 1 stycznia 2022 r.) powodem wytypowania adresata zapytania był artykuł w prasie. W pozostałych przypadkach dokumentacja dotycząca poszczególnych pism nie zawierała żadnych dokumentów uzasadniających ich wysłanie do konkretnego adresata, ani powiązanie wysyłki z wcześniejszymi pismami GIIF.

(akta kontroli str. 107-112)

Pisma (zapytania o transakcje gotówkowe o wartości równej lub powyżej 10 tys. euro) przesyłane do fundacji i stowarzyszeń sporządzane są według tego samego wzoru, jedynie z przywołaniem innej podstawy prawnej (Prawo o stowarzyszeniach art. 8 ust. 5 pkt 2, art. 25 ust. 2 pkt 2 i art. 25a lub ustawa o fundacjach art. 14a). Urząd w przypadku pism do stowarzyszeń nie umieszcza w nich informacji, iż art. 26 ustawy – Prawo o stowarzyszeniach stanowi, że w przypadku nieudzielenia odpowiedzi na żądanie określone w art. 25 ust. 2 tej ustawy Prezydent może wystąpić do sądu o nałożenie grzywny na stowarzyszenie, a sąd może nałożyć grzywnę w wysokości jednorazowo nieprzekraczającej 5 tys. zł. Prezydent nie występował do sądu o ukaranie ww. grzywną stowarzyszeń, które nie udzieliły wyjaśnień dotyczących transakcji gotówkowych.

Dyrektor Biura wyjaśnił m. in., że w ocenie organu nadzorującego wystąpienia do stowarzyszeń w sprawie transakcji gotówkowych o wartości równej lub powyżej 10 tys. euro mają charakter prewencyjny i nie są wystąpieniami w rozumieniu art. 25 ust.

⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 979.

⁸ GIIF w terminie do dnia 15 listopada 2021 r. i 2022 r. przekazał informacje o obszarach i sektorach szczególnie narażonych na ryzyko prania pieniędzy i finansowania terroryzmu (tj. informacje, o których mowa w art. 132 ust. 2 ustawy o pppft) natomiast do dnia 15 listopada 2023 r. nie przekazał takiej informacji na rok 2024. Informacja taka nie wpłynęła do Urzędu do dnia zakończenia kontroli.

1 ustawy – Prawo o stowarzyszeniach i z tego powodu, pomimo iż formalnie istnieje taka możliwość, w okresie objętym kontrolą NIK, jak i wcześniej, organ nadzorujący nie występował w przedmiotowych sprawach, z wnioskami o nałożenie grzywny.

(akta kontroli str. 98-101)

W ocenie NIK niezrozumiałym jest twierdzenie, iż zapytania Urzędu do nadzorowanych przez Prezydenta stowarzyszeń o transakcje gotówkowe nie były wystąpieniami w rozumieniu art. 25 ustawy – Prawo o stowarzyszeniach. Regulacja ta odnosi się do nadzoru nad działalnością stowarzyszeń m.in. w zakresie zgodności ich działania z przepisami prawa, a zatem także ustawy o pppft i w ww. zapytaniach przywoływany był m.in. 25 ust. 2 pkt 2 ustawy Prawo o stowarzyszeniach.

Zapytania dotyczące transakcji gotówkowych o wartości równej lub powyżej 10 tys. euro w okresie objętym kontrolą NIK zostały wysłane do mniej niż 3% stowarzyszeń i fundacji nadzorowanych przez Prezydenta.

Dyrektor Biura poinformował , że Prezydent m.st. Warszawy przygotowuje corocznie porównywalną liczbę zapytań do stowarzyszeń i fundacji w przedmiocie transakcji w gotówce o wartości równej lub przekraczającej równowartość 10 tys. euro. Niezależnie od liczby wystosowanych zapytań i kryteriów doboru organizacji, organ nadzorujący nie uzyskał w okresie objętym kontrolą NIK informacji zwrotnej o transakcjach, które pozwoliłyby zakwalifikować nadzorowaną organizację, jako instytucję obowiązaną w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 21, 22 ustawy o pppft. W związku z powyższym, ponieważ nie występują przesłanki, aby przypuszczać, że zwiększenie liczby wysyłanych zapytań, pozwoli uzyskać informację o transakcjach wskazanych w art. 2 ust. 1 pkt 21, 22 ustawy o pppft, organ nadzorujący nie rozważał występowania do większej liczby podmiotów. Orientacyjna ilość zapytań wysyłanych corocznie została ustalona na poziomie, który nie wpływa znacząco na bieżącą pracę Wieloosobowego Stanowiska Pracy ds. Nadzoru nad Stowarzyszeniami i Fundacjami, w zakresie wykonywania innych czynności nadzorczych.

(akta kontroli str. 98-101)

Zdaniem NIK, należałoby objąć zapytaniami większą liczbę stowarzyszeń i fundacji oraz zamieszczać w pismach (zapytaniach o transakcje gotówkowe) do stowarzyszeń informację, że w przypadku nieudzielenia odpowiedzi Urząd może wystąpić do sądu o nałożenie grzywny w wysokości jednorazowo nieprzekraczającej 5 tys. zł. Mogłoby to przyczynić się do zwiększenia skuteczności tych zapytań. Jednocześnie Urząd w uzasadnionych przypadkach powinien korzystać z możliwości wystąpienia do sądu o ukaranie stowarzyszeń grzywną, o której mowa w art. 26 ustawy - Prawo o stowarzyszeniach.

Dyrektor Biura poinformował, że: *normy ustawy – Prawo o stowarzyszeniach i ustawy o fundacjach nie przewidują możliwości weryfikacji informacji i wyjaśnień, składanych przez władze nadzorowanych organizacji. Art. 25 ust. 2 ustawy – Prawo o stowarzyszeniach, stanowiący o zakresie dokumentów i informacji, które mogą być żądane na etapie postępowania wyjaśniającego, przyznaje organowi nadzorującemu kompetencję do wystąpienia do zarządu stowarzyszenia o odpisy uchwał walnego*

zebrania członków (zebrania delegatów) oraz żądania niezbędnych wyjaśnień od władz stowarzyszenia. Ustawa o fundacjach nie zawiera żadnych przepisów, stanowiących podstawę do występowania do zarządów fundacji o nadesłanie dokumentów lub informacji o działalności fundacji. W związku z powyższym wystąpienia do stowarzyszeń i fundacji są oparte na zasadach ogólnych, jako pisma organu nadzorującego, w rozumieniu art. 8 ust. 5 pkt 2 ustawy – Prawo o stowarzyszeniach i art. 9 ust. 2 ustawy o fundacjach, w związku z odpowiednio art. 25a i 14a w/w ustaw. W praktyce działania organu nadzorującego nie doszło dotychczas do sytuacji, w której stowarzyszenie lub fundacja kwestionowałyby uprawnienie organu nadzorującego do występowania z zapytaniami o transakcje gotówkowe równe lub przekraczające wartość 10 000 euro. Ponadto ustawa o fundacjach nie zawiera podstaw prawnych do występowania przez organ nadzorujący z żądaniem nadesłania dokumentów i informacji, w konsekwencji nie przewiduje środków do ich egzekwowania. W obecnym porządku prawnym organ nadzorujący nie posiada narzędzi do sprawdzenia wiarygodności otrzymywanych oświadczeń. Oświadczenia nie są składane pod odpowiedzialnością karną za podanie nieprawdziwych informacji, a wobec braku dostępu do źródłowych dokumentów finansowych organizacji, nie ma możliwości ich sprawdzenia.

Dyrektor wyjaśnił także, że wprowadzony rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 grudnia 2022 r. w sprawie jednolitego wzoru formularza sprawozdania z działalności fundacji⁹, wzór formularza sprawozdania z działalności fundacji, o którym mowa w art. 12 ust. 2 ustawy o fundacjach¹⁰, zawiera w polach X, XI – informacje czy fundacja jest instytucją obowiązaną oraz czy przyjmowała lub dokonywała płatności w gotówce o wartości równej lub przekraczającej równowartość 10 000 euro. Zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy o fundacjach, powyższe sprawozdanie fundacja składa corocznie właściwemu ministrowi. Ustawa o fundacjach nie nakłada obowiązku przekazywania ww. sprawozdań także do starostów (prezydentów miast na prawach powiatu).

(akta kontroli str. 36-42)

Ustalono, że w badanym okresie tylko nieliczne fundacje przysyłały do Prezydenta swoje sprawozdania z działalności. I tak w 2022 r. sprawozdania przesłało 32 fundacje (0,4% wpisanych do KRS nadzorowanych fundacji), w 2023 r. 22 fundacje (0,3%), a w 2024 r. 16 fundacji (0,2%). Zwraca uwagę fakt, że z każdym rokiem maleje liczba fundacji, które z własnej inicjatywy przekazują swoje sprawozdania organowi nadzoru.

Prezydent nie podejmował działań celem identyfikacji i kontroli nadzorowanych stowarzyszeń, fundacji jako instytucji obowiązanych w rozumieniu ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu także ze względu na rodzaj (charakter) prowadzonej przez te stowarzyszenia, fundacje działalności, np.

⁹ Dz. U. poz. 2791.

¹⁰ Przepisu art. 12 ust. 2 ustawy o fundacjach nie stosuje się do fundacji posiadających status organizacji pożytku publicznego, które zamieściły na stronie podmiotowej Narodowego Instytutu Wolności - Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego w Biuletynie Informacji Publicznej sprawozdanie merytoryczne z działalności oraz sprawozdanie finansowe zgodnie z przepisami ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2024 r. poz. 1491).

działalności, o której mowa w art. 2 ust. 1 pkt 24a ustawy o pppft. Dyrektor Biura wskazał, iż *Prezydent m.st. Warszawy, jako organ nadzorujący nie dokonuje kwalifikacji nadzorowanych podmiotów ze względu na ich cele i rodzaj działalności podejmowanej, jako statutowe sposoby ich realizacji lub przedmiot działalności gospodarczej, w przypadku fundacji i stowarzyszeń wpisanych do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego. Ze względu na zakres ustawowego nadzoru, określony w art. 12 ust. 1 ustawy o fundacjach i art. 25 ust. 1 ustawy - Prawo o stowarzyszeniach, organ nadzorujący nie wprowadza, dla celów nadzorczych, rozróżnienia organizacji ze względu na wpis do rejestru przedsiębiorców KRS. W związku z powyższym organ nadzorujący nie podejmował czynności, mających na celu ustalenie, ujawnione w KRS, przedmiotu działalności fundacji i stowarzyszeń, wpisanych do rejestru przedsiębiorców (...) organ nadzorujący uznaje, co do zasady, że działalność gospodarcza należy do wewnętrznej, merytorycznej sfery aktywności nadzorowanych podmiotów i nie podejmuje w tym zakresie czynności nadzorczych o charakterze prewencyjnym (...) Organ nadzorujący nie otrzymał od Generalnego Inspektora Informacji Finansowej wytycznych, wskazówek lub innych pism, dotyczących możliwości objęcia kontrolą, przewidzianą w ustawie o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, ze względu na okoliczności inne niż wynikające z art. 2 ust. 1 pkt. 21 i 22 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.*

(akta kontroli str. 145-148)

NIK zwraca w tym miejscu uwagę, iż art. 2 ust. 1 ustawy o pppft zawiera katalog instytucji obowiązanych, w którym poza pkt 21 i 22 (fundacje i stowarzyszenia) wskazano szereg innych podmiotów (z uwagi na rodzaj prowadzonej działalności), w tym również przedsiębiorców w rozumieniu ustawy Prawo przedsiębiorców¹¹. Instytucjami obowiązany są m.in. przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy Prawo przedsiębiorców prowadzący działalność polegającą np. na obrocie lub pośrednictwie w obrocie dziełami sztuki, przedmiotami kolekcjonerskimi oraz antykami, w tym gdy działalność taka jest prowadzona w galeriach sztuki lub domach aukcyjnych w zakresie transakcji o wartości równej lub przekraczającej równowartość 10 tys. euro (a zatem nie musi być to transakcja w gotówce), bez względu na to, czy transakcja jest przeprowadzana jako pojedyncza operacja, czy kilka operacji, które wydają się ze sobą powiązane (patrz art. 2 ust. 1 pkt 24a ustawy o pppft), podmioty prowadzące działalność w zakresie gier losowych (art. 2 ust. 1 pkt 20 ustawy o pppft). Wskazać ponadto należy, iż stowarzyszenia, fundacje mogą prowadzić działalność gospodarczą (patrz art. 34 ustawy Prawo o stowarzyszeniach, art. 5 ust. 5 i art. 11 ustawy o fundacjach) i niejednokrotnie są wpisane do rejestru przedsiębiorców KRS. Nierzadko zatem mogą także prowadzić działalność, w tym działalność gospodarczą, o której mowa w części punktów art. 2 ust. 1 ustawy o pppft. Wydaje się zatem słuszne stanowisko Dyrektora i Zastępcy Dyrektora Departamentu Informacji Finansowej w Ministerstwie Finansów¹², iż *stowarzyszenie, fundacja może prowadzić działalność wskazaną w art. 2 ust. 1 ustawy o pppft i w związku z tym uzyskać status instytucji*

¹¹ Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2024 r. poz. 236, ze zm.)

¹² Departament Informacji Finansowej to komórka organizacyjna Ministerstwa Finansów zapewniająca prawidłową realizację zadań Generalnego Inspektora Informacji Finansowej

obowiązanej – także w przypadku takiego stowarzyszenia, takiej fundacji podmiot, o którym mowa w art. 130 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o pppft jest uprawniony do przeprowadzenia kontroli, o której mowa w rozdziale 12 ustawy o pppft, choć faktycznie przepisy prawa w tym zakresie mogą budzić wątpliwości.

Prezydent m. st. Warszawy nie sporządzał, ani nie przekazywał GIIF planów kontroli (tj. kontroli wykonywania przez nadzorowane instytucje obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu) na lata 2022-2024. Jednocześnie pismami z 29 grudnia 2021 r., 29 grudnia 2022 r. oraz 21 grudnia 2023 r. informował GIIF, że nie posiada informacji o uzyskaniu przez nadzorowane fundacje i stowarzyszenia w danym roku statusu instytucji obowiązkowej i w związku z tym nie jest możliwe sporządzenie i przekazanie rocznego planu kontroli. W każdym z powyższych pism zamieszczano informację, iż w przypadku zmiany stanu powyższa informacja zostanie przekazana w trybie art. 131 ust. 5 pkt 2 ustawy o pppft (w trybie zawiadomienia o zamiarze przeprowadzenia kontroli doraźnej).

W terminie określonym w art. 14 ust. 4 ustawy o pppft, w okresie objętym kontrolą NIK, Prezydent przekazywał Generalnemu Inspektorowi trzy informacje o liczbie nadzorowanych fundacji i stowarzyszeń posiadających osobowość prawną oraz o tym, że wystosowano zapytania do fundacji i stowarzyszeń w sprawie przyjętych lub dokonanych płatności w gotówce o wartości równej lub przekraczającej 10 tys. euro. Ponadto informacje te zawierały listę podmiotów, które nie odpowiedziały na zapytanie, z podziałem na podmioty, które nie odebrały zapytań oraz podmioty, które odebrały zapytania i nie udzieliły odpowiedzi. Dodatkowo w informacji za 2023 r. Prezydent poinformował, że w związku z wejściem w życie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 grudnia 2022 r. w sprawie jednolitego wzoru sprawozdania z działalności fundacji, Prezydent m. st. Warszawy od 2024 r. zaprzestanie występowania w trybie prewencyjnym do fundacji w sprawie przyjętych lub dokonanych płatności w gotówce o wartości równej lub przekraczającej 10 tys. euro.

(akta kontroli str. 61-76)

Dyrektor wyjaśnił, m. in., że Biuro zaprzestało wysyłania zapytań do fundacji w trybie prewencyjnym, natomiast w dalszym ciągu powyższe zapytania przesyłane są do fundacji wobec których Biuro uzyskało informacje o możliwych nieprawidłowościach w działalności fundacji.

W ocenie NIK Prezydent nie powinien rezygnować z wysyłania zapytań do fundacji, co do których nie posiada informacji, o ich statusie jako instytucji obowiązkowej w rozumieniu ustawy o pppft.

(akta kontroli str.117-121)

W związku z przekazanymi ww. informacjami o liczbie nadzorowanych fundacji i stowarzyszeń i o zapytaniach o transakcje gotówkowe Urząd m. st. Warszawy nie otrzymał żadnej korespondencji od GIIF. Urząd nie otrzymywał także w okresie objętym kontrolą NIK informacji od GIIF lub innych instytucji, które stanowiłyby podstawę do podjęcia kontroli doraźnych.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na braku opracowania instrukcji postępowania na wypadek sytuacji podejrzenia popełnienia przestępstwa prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, o której mowa w art. 83 ust. 1 ustawy o pppft.

IV. Wniosek

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujący wniosek pokontrolny:

Opracowanie instrukcji postępowania, o której mowa w art. 83 ust. 1 ustawy o pppft, na wypadek sytuacji podejrzenia popełnienia przestępstwa prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Budżetu i Finansów Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, 20 listopada 2024 r.

Kontroler
Jerzy Kukurba
doradca ekonomiczny

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu i Finansów
p.o. Dyrektor
Anna Wojcieszekiewicz

/podpisano elektronicznie/

