



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Lublinie

LLU.410.12.3.2024

**Pani
Sylwia Pisarek-Piotrowska
Starosta Lubelski**

ul. Spokojna 9
20-074 Lublin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Lublinie, ul. Spokojna 9, 20-074 Lublin (dalej: Starostwo).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Sylvia Pisarek-Piotrowska, Starosta Lubelski (dalej: Starosta) od 7 maja 2024 r. Poprzednio, tj. od 22 listopada 2018 r. do 6 maja 2024 r. Starostą był Zdzisław Antoń.
Zakres przedmiotowy kontroli	Wykonywanie zadań w obszarze przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2022 r. do 3 października 2024 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
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 Delegatura w Lublinie
Kontroler	Dariusz Rogowski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LLU/113/2024 z 5 września 2024 r. (akta kontroli str. 2-4)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie 2022-2024 r. (do 3 października) Starosta Lubelski był przygotowany do wykonywania zadań przewidzianych dla starostów w ustawie z dnia 1 marca 2019 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu³. Zadania w tym obszarze zostały powierzone trzem, merytorycznie przygotowanym pracownikom Starostwa, realizującym również inne czynności. Prowadzona w Starostwie analiza dokumentacji oraz posiadanych informacji o działalności stowarzyszeń i fundacji, podlegających rejestracji w Krajowym Rejestrze Sądowym (dalej: KRS) i będących w ewidencji Powiatu Lubelskiego, w odniesieniu do art. 2 ust. 1 pkt 21 lub pkt 22 ustawy o pppft, wskazała na brak spełnienia przez te podmioty kategorii instytucji obowiązanej. Wobec tego w Starostwie nie sporządzano planów kontroli i nie przeprowadzano kontroli wykonywania przez stowarzyszenia i fundacje – jako instytucji obowiązanych – zadań w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Starosta terminowo przekazywał do Generalnego Inspektora Informacji Finansowej (dalej: GIIF) – na podstawie art. 14 ust. 4 ustawy o pppft – informacje w zakresie zadań związanych z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, jednak nie zawierały one danych na temat zasobów ludzkich i finansowych zaangażowanych w realizację tych zadań, tj. danych, o których mowa w art. 14 ust. 2 pkt 16 ww. ustawy. W Starostwie nie opracowano instrukcji postępowania na wypadek sytuacji podejrzenia popełnienia przestępstwa prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, wymaganej art. 83 ust 1 ustawy o pppft.

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.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Wykonywanie zadań w obszarze przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu.

Opis stanu faktycznego

1. W Starostwie ustanowiony został System Zarządzania Jakością zgodny z wymaganiami normy PN-EN ISO 9001:2015 w zakresie świadczenia usług administracji samorządowej związanych z realizacją zadań o charakterze publicznym na rzecz klientów. W systemie tym opisane zostały procedury realizacji zadań i ogólne cele jakości obejmujące realizowane w jednostce usługi administracyjne i realizację zadań wynikających z przepisów prawa. Zadanie w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu nie zostało literalnie wyodrębnione w celach jakości, ale podlega ogólnej ocenie w ramach realizacji usług. Starostwo realizuje rocznie ponad 110 tys. ewidencjonowanych spraw na rzecz klientów. Realizacja zadania w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu wynika bezpośrednio z przepisów prawa, w tym z ustawy o pppft, ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach⁵, ustawy z dnia 27 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach⁶ oraz ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷, m.in. w zakresie wypełniania celów kontroli zarządczej zapewniającej realizację zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Starosta wskazała, że z przytoczonych ustaw wynika jednoznaczny zakres realizowanych celów i zadań, a ustawa o finansach publicznych obliuguje jednostki samorządu terytorialnego do działania zgodnie z prawem, w sposób celowy, efektywny i oszczędny. Wobec jasno określonych zadań w ww. ustawach nie zidentyfikowano potrzeby odrębnego ustalania zadań związanych z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, a w szczególności przypisania im celów i mierników stopnia realizacji, tym bardziej, że wymienione czynności kontrolne w jednostkach obowiązanych dotychczas nie wystąpiły i były jednostkowe w skali całego kraju. Zgodnie z dokumentacją GIIF zawartą w Krajowej Ocenie Ryzyka Prania Pieniądzy oraz Finansowania Terroryzmu, Warszawa 2023 r. – w zakresie stowarzyszeń i fundacji zidentyfikowano na terenie Polski w 2021 r. - 18, a w 2022 r. - 15 instytucji obowiązanych na ok.140 tys. organizacji non-profit, a w latach 2019-2021 GIIF wszczął sześć postępowań analitycznych w zakresie tych podmiotów.

(akta kontroli str. 7-8)

2. i 3. W Regulaminie Organizacyjnym Starostwa⁸ (dalej: Regulamin organizacyjny) nie została wydzielona odrębna komórka organizacyjna lub stanowisko do kontroli instytucji obowiązanych w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

⁴ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 166, dalej: ustawa o fundacjach.

⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 2261, dalej: Prawo o stowarzyszeniach.

⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm., dalej: ustawa o finansach publicznych.

⁸ Wprowadzony uchwałą Zarządu Powiatu w Lublinie Nr 811/2022 z 19 maja 2022 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Lublinie, zmieniony uchwałami nr: 836/2022 z 30 czerwca 2022 r., 1021/2023 z 23 marca 2023 r., 1126/2023 z 7 września 2023 r., 1236/2024 z 26 lutego 2024 r. oraz 32/2024 z 19 czerwca 2024 r.

Zadania z zakresu nadzoru nad stowarzyszeniami i fundacjami zostały przypisane do zadań Wydziału Audytu, Kontroli i Jakości i ujęte w § 51 Regulaminu organizacyjnego:

- pkt 11): wykonywanie zadań wynikających z ustawy – Prawo o stowarzyszeniach m.in. ewidencjonowanie oraz sprawowanie nadzoru nad stowarzyszeniami działającymi na terenie powiatu lubelskiego,
- pkt 12): wykonywanie zadań wynikających z ustawy o fundacjach m.in. sprawowanie nadzoru nad fundacjami działającymi na terenie powiatu lubelskiego.

W § 31 ust. 1 pkt 4 Regulaminu w strukturze organizacyjnej Wydziału Audytu, Kontroli i Jakości wymieniono m.in. „Wielosobowe stanowisko pracy ds. systemu zarządzania jakością nadzoru nad stowarzyszeniami i fundacjami oraz nieodpłatnej pomocy prawnej”.

W ramach tej komórki organizacyjnej zadanie w zakresie nadzoru nad stowarzyszeniami i fundacjami wykonywane było przez dwóch pracowników zatrudnionych na stanowisku starszego inspektora ds. systemu zarządzania jakością, nadzoru nad stowarzyszeniami i fundacjami oraz nieodpłatnej pomocy prawnej.

W jednym z punktów zakresów obowiązków u tych dwóch pracowników ujęto, jako szczegółowe obowiązki, m.in. „Przeprowadzanie na podstawie upoważnień kontroli instytucjonalnych w Starostowie Powiatowym w Lublinie oraz kontroli wykonywania przez instytucje obowiązane (stowarzyszenia i fundacje) obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu”.

Jeden z pracowników 30 maja 2018 r. uczestniczył w szkoleniu w zakresie m.in. nadzoru nad stowarzyszeniami oraz fundacjami, natomiast drugi, 7 grudnia 2023 r. w szkoleniu m.in. z zakresu przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu – „Jak powinna prawidłowo przebiegać kontrola stowarzyszeń wg ustawy dotyczącej prania brudnych pieniędzy?”.

Poza tym, w zakresie obowiązków dyrektora Wydziału Audytu, Kontroli i Jakości ujęto m.in. ogólny zapis: „Koordynacja prac związanych ze sprawowaniem nadzoru nad stowarzyszeniami zwykłymi i rejestrowymi oraz fundacjami (zadanie zleczone z zakresu administracji rządowej realizowane w wymiarze 1/20 etatu)”.

(akta kontroli str. 13-79, 80-85, 86-88, 89-91)

Starosta wyjaśniła, że w art. 14a ustawy o fundacjach i art. 25a Prawo o stowarzyszeniach jednoznacznie wskazano na powiązanie tych ustaw z ustawą o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Wobec czego w Regulaminie organizacyjnym zadania nadzorcze nad tymi podmiotami odnoszą się równocześnie do zadań wynikających z ustawy o pppft – czynności kontrolnych. Stwierdziła, że zadanie związane z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu jest jednym z wielu punktów zakresów obowiązków trzech pracowników. Zadania te zostały zagregowane w ramach szerszych nadzorów nad fundacjami i stowarzyszeniami, przy jednoczesnym wyodrębnieniu czynności kontrolnych w zakresach czynności. Wyjaśniła, że w związku z niewielką liczbą organizacji non-profit zidentyfikowanych jako instytucje obowiązane na terenie kraju, wydzielenie stanowisk do zajmowania się tylko tą tematyką byłoby działaniem wysoce niecelowym i nieefektywnym.

(akta kontroli str. 8-10)

4. Według stanu na 31 grudnia 2022 r. na terenie Powiatu Lubelskiego było zarejestrowanych 183 stowarzyszenia⁹ oraz 78 fundacji, na 31 grudnia 2023 r. odpowiednio 189 i 86, a na 30 września 2024 r. 198 i 95.

(akta kontroli str. 92-96, 97-100)

W latach 2021-2024 (do 3 października) identyfikacja instytucji obowiązanych spośród stowarzyszeń i fundacji polegała m.in. na podejmowaniu przez Starostwo działań (drogą e-mailową, telefoniczną) informujących o konieczności podejmowania działań w zakresie instytucji obowiązanej oraz prośby o kontakt ze Starostwem w przypadku spełniania kategorii instytucji obowiązanej.

W dniu 10 stycznia 2022 r. Starostwo wystąpiło drogą e-mailową do stowarzyszeń i fundacji m.in. z zapytaniem dotyczącym spełniania warunków instytucji obowiązanej w rozumieniu przepisów ustawy pppft. Zapytania zostały wysłane do 73 stowarzyszeń oraz 58 fundacji, tj. do tych, do których były dostępne dla Starostwa adresy poczty e-mailowej. Do e-maili dołączono pismo podpisane przez Starostę, zawierające m.in. prośbę o dokonanie weryfikacji działalności pod kątem spełniania wymagań określonych w art. 2 ust 1 pkt 21 lub 22 ustawy o pppft (przyjmowanie lub dokonywanie płatności w gotówce o wartości równej lub przekraczającej równowartość 10 000 euro bez względu na to czy płatność jest przeprowadzana jako pojedyncza operacja, czy kilka operacji, które wydają się ze sobą powiązane) i w przypadku spełniania tych wymagań (instytucji obowiązanej), przesłanie informacji zwrotnej, w terminie do 21 stycznia 2022 r.

Starostwo nie otrzymało odpowiedzi z informacją o spełnianiu przez stowarzyszenie, czy fundację warunku instytucji obowiązanej.

Zdaniem NIK, w kierowanych e-mailach (pismach) Starostwo powinno zażądać od stowarzyszeń i fundacji jednoznacznej deklaracji, także z odpowiedzią negatywną. NIK wskazuje poza tym na niewykorzystywanie w korespondencji do stowarzyszeń, jako pouczenia odwołania do regulacji art. 26 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 Prawo o stowarzyszeniach, sąd na wniosek organu nadzorującego, może nałożyć grzywnę w wysokości jednorazowo nieprzekraczającej 5000 zł. Zdaniem NIK zasadnym jest zawarcie tego rodzaju pouczenia w wysyłanych zapytaniach do stowarzyszeń, co mogłoby przyczynić się do zidentyfikowania nadzorowanego podmiotu jako instytucji obowiązanej w rozumieniu ustawy o pppft.

W 2022 r. i 2023 r. Starostwo podejmowało również inne działania mające na celu identyfikację instytucji obowiązanych. Zostały przeprowadzone analizy oparte o dane ogólnodostępne w Internecie oraz dane teleadresowe dostępne w dokumentacji podmiotów:

- analiza wpisów KRS na stronie: <https://wyszukiwarka-krs.ms.gov.pl>,
- analiza dostępnych dokumentów rejestrowych na stronie: <https://rar.ms.gov.pl>, i finansowych na stronie: https://ekrs.ms.gov.pl/rdf/pd/serch_df,
- ogólnodostępne dane zawarte w Internecie na temat działalności podmiotów, w tym informacje prasowe,
- kontakt telefoniczny (jeżeli dostępny był numer telefonu w danych podmiotu lub Internecie),
- analiza beneficjentów rzeczywistych oraz danych zawartych w dokumentacji rejestrowej: <https://crbr.podatki.gov.pl/adcrbr/#/wyszukaj> – analiza osób będących powiązanymi z danym podmiotem pod kątem osób zajmujących

⁹ Bez ochotniczych straży pożarnych, dalej: OSP.

- eksponowane stanowiska w ujęciu określonym w Krajowej ocenie ryzyka prania pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu,
- analiza danych udostępnionego systemu GUS,
 - analiza pod kątem przedmiotu działalności i działalności międzynarodowej.

Analizy funkcjonowania ww. podmiotów na terenie Powiatu Lubelskiego nie wykazały, że stowarzyszenia i fundacje spełniają warunki instytucji obowiązanej. Z podejmowanych działań zostały sporządzone notatki służbowe.

Starosta wyjaśniła, że podmioty, z którymi się skontaktowano stwierdzały, że kwoty kwalifikujące do instytucji obowiązanych (10 000 euro) niejednokrotnie przekraczają kilkukrotnie ich budżety roczne i nie spełniają kryteriów instytucji obowiązanej. Wobec powyższego nie otrzymano w latach 2021-2024 jednoznacznych informacji, które potwierdziłyby spełnianie kryterium instytucji obowiązanej przez stowarzyszenia i fundacje. Starosta dodał, że dane potwierdzają również dane ogólnopolskie GIIF, który zidentyfikował na terenie Polski (dane m.in. od starostów, wojewodów i ministrów) łącznie (wg stanu na 31 grudnia 2022 r.) 15 instytucji obowiązanych, a w 2021 r. 18. Ponadto Starosta stwierdziła, że obowiązujące przepisy prawa nie dostarczają powiatom narzędzi, które umożliwiłyby jednoznaczną identyfikację instytucji obowiązanych. Podobne wnioski wynikały z kontroli przeprowadzonej przez NIK (37/2016/P/15/013/KBF) w Informacji o wynikach kontroli „System Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy oraz Finansowaniu Terroryzmu” wskazano m.in. w pkt 2.3 Ustalenia końcowe i wnioski: „4. Wojewodom/starostom/prezydentom miast na prawach powiatu należy zapewnić możliwość skutecznej identyfikacji stowarzyszeń jako instytucji obowiązanych. ...”. Tożsame wnioski zostały zawarte w dokumentach opracowywanych przez GIIF m.in. w Krajowej Ocenie Ryzyka Prania Pieniędzy oraz Finansowania Terroryzmu (wydanie Warszawa 2023 r. oraz Aneks Nr 2) – cyt.: „Jednak powyższe przepisy prawne nie przewidują uprawnień dla ww. organów do weryfikacji sprawozdań czy dokumentów księgowych lub finansowych stowarzyszeń i fundacji w celu rozpoznania, które z nich są instytucjami obowiązanych. Dokonanie odpowiedniego przeglądu i zaproponowanie ewentualnych zmian przepisów prawnych dotyczących stowarzyszeń i fundacji, umożliwiających właściwym organom realne działania nadzorcze nad nimi zostało przewidziane w strategii przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.” lub w uchwale Nr 50 Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2021 r. w sprawie przyjęcia strategii przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. W strategii ustalono plan działania w zakresie urealnienia czynności nadzorczych. Zapisano m.in. pkt 3.2 Plan działań, tabela 5, pkt 8 „Dokonanie przeglądu i zaproponowanie ewentualnych zmian przepisów prawnych dotyczących stowarzyszeń i fundacji, umożliwiających właściwym organom realne działania nadzorcze nad nimi.” Według strategii działanie miało zostać zrealizowane przez Ministerstwo Sprawiedliwości w 2022 r.

(akta kontroli str. 10-11, 101-105, 106-110, 111, 112, 113-115)

Odnosnie do nieweryfikowania, czy stowarzyszenie lub fundacja będące w ewidencji Powiatu spełniają kryteria instytucji obowiązanej poprzez podejmowanie działań kontrolnych (wejście do danej jednostki i w oparciu o dokumentację źródłową a nie oświadczenia), Starosta wyjaśniła, że jej zdaniem mylne jest stanowisko, iż na podstawie ustawy o pppft można dokonywać kontroli w dowolnych stowarzyszeniach i fundacjach bez uzasadnienia ich przeprowadzenia i niespełniania przez te podmioty warunku instytucji obowiązanej. Ustawa o pppft w art. 130 ust. 1 jednoznacznie wskazuje, że wynikające z ww. przepisu kontrole dotyczą tylko instytucji obowiązanych. Jeżeli wcześniej nie posiadamy informacji/oświadczeń na temat spełniania powyższego warunku i uzasadnienia

faktycznego ich przeprowadzenia – kontrole na podstawie wskazanej ustawy wydają się nieuprawnione. Na terenie Powiatu Lubelskiego zarejestrowanych w KRS jest ok. 300 fundacji i stowarzyszeń (bez OSP). Objęcie wszystkich czynnościami kontrolnymi może wzbudzać uzasadnione obawy w zakresie celowości i efektywności podejmowanych działań (m.in. art. 44 i 68 ust. 1 ustawy o finansach publicznych). Oczywiście pomijamy już sam fakt możliwości organizacyjnych, prawnych i finansowych przeprowadzenia kontroli na miejscu w organizacjach. Ponadto warto dodać, że w związku z art. 2 ust. 1 pkt 21 lub 22 ustawy o pppft instytucją obowiązana jest stowarzyszenie lub fundacja tylko „...w zakresie, w jakim przyjmują lub dokonują płatności w gotówce o wartości równej lub przekraczającej równowartość 10 000 euro”. Pomijając brak narzędzi do sprawdzenia powyższego kryterium warto dodać, że sposób dookreślenia powyższego jest niejednoznaczny. W interpretacjach przejawia się opinia, że dotyczy on tylko sytuacji, w której dany kontrahent/darczyńca pozostaje w kontakcie z danym podmiotem. Ewentualne przeprowadzenie czynności kontrolnych i stwierdzenie w danym okresie niespełniania powyższego warunku instytucji obowiązanej nie determinuje spełnienia tego warunku w kolejnym dniu. Wobec czego identyfikowanie instytucji obowiązanych na podstawie czynności kontrolnych na miejscu wydaje się wysoce nieefektywne i budzi wątpliwości co do celowości tego działania. Nasze analizy opieramy głównie o informacje ogólnodostępne oraz zbieranie informacji/oświadczeń od nadzorowanych podmiotów. Brak dostatecznych narzędzi, podstaw prawnych i zasad przeprowadzenia ww. identyfikacji zawsze będzie skutkował możliwością narażenia się na zarzut niepodejmowania wystarczających działań w kierunku ustalenia instytucji obowiązanych.

(akta kontroli str. 121, 124-125)

W Starostwie nie zostały wprowadzone szczegółowe procedury prowadzenia kontroli w obszarze przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

Starosta wyjaśniła, że ustawa o pppft w rozdziale 12 precyzyjnie określa zakres oraz opisuje procedurę kontroli w instytucjach obowiązanych. Określa m.in. zakres upoważnień, terminy sporządzania dokumentacji, podejmowane czynności, obowiązek informacyjny względem GIIF oraz uprawnienia i obowiązki kontrolujących i kontrolowanych. Ustalone ww. ustawą procedury mają charakter nadrzędny w stosunku do funkcjonujących w jednostkach procedur kontrolnych, które mogą być stosowane w charakterze pomocniczym. Wyjaśniła również, że w Starostwie, zarządzeniem Nr 238/10 Starosty Lubelskiego z 12 lipca 2010 r. w sprawie określenia zasad organizacji kontroli zarządczej, wprowadzono m.in. w rozdziale 3 procedurę kontroli instytucjonalnej realizowanej przez wyodrębnione stanowiska do spraw kontroli lub organ kontroli. W zakresie podmiotów kontrolowanych wskazano m.in. „... oraz inny podmiot, który na podstawie odrębnych przepisów podlega kontroli przez pracowników Starostwa”. Wobec powyższych zapisów, przyjęte procedury odnoszą się również do możliwych kontroli realizowanych w instytucjach obowiązanych. Należy jednak zaznaczyć, że mają one charakter pomocniczy, a podstawową procedurę wyznacza ustawa.

(akta kontroli str. 11-12, 126-138)

5., 6., 7. Prowadzone w Starostwie analizy dokumentacji i posiadanych informacji o działalności stowarzyszeń i fundacji, zarejestrowanych w KRS i będących w ewidencji Powiatu Lubelskiego – w odniesieniu do art. 2 ust. 1 pkt 21 lub pkt 22 ustawy o pppft. – wskazywały na brak spełnienia przez te podmioty kategorii instytucji obowiązanej. Z uwagi na to, w Starostwie nie sporządzano planów kontroli

i nie przeprowadzano kontroli dotyczących wykonywania przez stowarzyszenia i fundacje – jako instytucji obowiązanych zadań w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu.

Starosta wyjaśniła, że do końca stycznia każdego roku przekazywali do GIIF sprawozdania, że według posiadanych informacji nie ma na terenie powiatu fundacji i stowarzyszeń będących instytucjami obowiązanych. Brak spójnych przepisów prawa umożliwiających skuteczną identyfikację tych podmiotów oraz uzasadnienia działań kontrolnych skutkowało brakiem kontroli. Jednocześnie w przesyłanych do GIIF informacjach wskazywano, że w przypadku powzięcia informacji w zakresie spełniania kryteriów instytucji obowiązanych, zostaną sporządzone plany kontroli lub przeprowadzone kontrole podmiotów wskazanych przez GIIF. Od 2021 r. GIIF nie przekazał Starostwu informacji w zakresie instytucji obowiązanych z terenu Powiatu Lubelskiego.

(akta kontroli str. 10-11, 101-110, 111, 112, 113-115, 116-118)

8. Starostwo, w badanym okresie, co roku – na podstawie art. 14 ust. 4 ustawy o pppft – przekazywało do GIIF pisma¹⁰ z informacją, że analiza prowadzonych ewidencji oraz posiadanych informacji o działalności fundacji i stowarzyszeń mających siedzibę na terenie Powiatu Lubelskiego (w odniesieniu do art. 2 ust. 1 pkt 21 lub pkt 22 ustawy o pppft) wskazuje na brak spełnienia według stanu na koniec danego roku (za który była kierowana informacja) przez ww. podmioty kategorii instytucji obowiązanej. Starosta, w tych pismach, informował również, że w odniesieniu do powyższego oraz braku informacji uzasadniających podejmowanie czynności kontrolnych nie został ustalony plan kontroli ww. podmiotów na dany rok. Natomiast w sytuacji powzięcia informacji o spełnieniu przez fundacje lub stowarzyszenia przesłanek art. 2 ust. 1 pkt 21 lub 22 ustawy o pppft, sporządzone zostaną aktualizacje planów lub zrealizowane kontrole doraźne wynikające z ww. ustawy m.in. podmiotów wskazanych przez GIIF. Pisma te nie zawierały informacji dotyczących zasobów ludzkich i finansowych zaangażowanych w realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

(akta kontroli str. 116, 117, 118)

Według wyjaśnień Dyrektora Wydziału Audytu, Kontroli i Jakości, w latach 2022-2024 r. (do 30 września) nie zidentyfikowano istotnych z punktu widzenia przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu zagadnień i nie przekazywano do GIIF informacji pod kątem krajowej oceny ryzyka.

(akta kontroli str. 119)

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

(akta kontroli str. 122, 125)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Starostwa w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Przekazywane w latach 2022-2024 (do 3 października) przez Starostę Lubelskiego do GIIF – na podstawie art. 14 ust. 4 ustawy o pppft – informacje w zakresie zadań związanych z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu nie zawierały danych na temat zasobów ludzkich i finansowych zaangażowanych w realizację tych zadań, tj. danych, o których mowa w art. 14 ust. 2 pkt 16 ww. ustawy.

¹⁰ Pisma z: 28 stycznia 2022 r., znak: AKJ.514.4.2022.MJ; 25 stycznia 2023 r., znak: AKJ.514.5.2023.MJ i z 30 stycznia 2024 r., znak: AKJ.514.8.2024.MK5.

Według art. 14 ust. 4 ustawy o pppft, podmioty, o których mowa w art. 130 ust. 2 (tj. m.in. starostowie – w odniesieniu do nadzorowanych stowarzyszeń i fundacji), w zakresie swoich właściwości przekazują GIIF posiadane informacje, o których mowa m.in. w ust. 2 pkt 16, w terminie miesiąca od zakończenia roku, za który są przekazywane informacje. Informacje określone w art. 14 ust. 2 pkt 16 ustawy o pppft dotyczą działalności w zakresie zadań związanych z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, w szczególności danych na temat zasobów ludzkich i finansowych zaangażowanych w realizację tych zadań.

Starosta wyjaśniła, że wobec braku informacji o spełnianiu przez stowarzyszenia i fundacje z terenu Powiatu Lubelskiego kryteriów instytucji obowiązanej i braku uzasadnienia kontroli nie mogliśmy przekazać informacji o tych podmiotach oraz ustalić planów kontroli. Powyższe determinowało również konsekwencje w zakresie niewskazania na angażowanie zasobów ludzkich i finansowych na ich przeprowadzenie. W związku z tym dane na temat tych zasobów nie zostały podane wobec braku możliwości wskazania właściwego ich zakresu (w pewnym dorozumieniu i uproszeniu: nie wykonujemy czynności kontrolnych – nie powinniśmy angażować zasobów). Warto dodać, że zakresy obowiązków pracowników prowadzących sprawy nadzoru nad fundacjami i stowarzyszeniami oprócz czynności wymienionych w temacie kontroli obejmują szereg innych zadań niewymienionych w ustawie o pppft, wobec czego trudno jednoznacznie wydzielić stanowiska tylko do realizacji rozważanych zadań i wskazywać je w pismach do GIIF. Oczywiście w kolejnych latach rozważymy bardziej opisowe ujęcie zaangażowania zasobów w całość działań nadzorczych wykonywanych wobec fundacji i stowarzyszeń, a nie tylko tych wynikających z ustawy o pppft.

(akta kontroli str. 116, 117, 118, 120)

2. W Starostwie nie opracowano instrukcji postępowania na wypadek sytuacji podejrzenia popełnienia przestępstwa prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu.

Zgodnie z art. 83 ust 1 ustawy o pppft jednostki współpracujące opracowują instrukcje postępowania na wypadek sytuacji podejrzenia popełnienia przestępstwa prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu. Jednostki współpracujące niezwłocznie powiadamiają Generalnego Inspektora o podejrzeniu popełnienia przestępstwa prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu.

Starosta wyjaśniła, że wobec podejmowanych zmian organizacyjnych i personalnych w jednostce trudno ocenić przyczynę niewprowadzenia ww. instrukcji oraz czy faktycznie nie obowiązywała we wcześniej wprowadzanych dokumentach. Wobec powyższego w najbliższym czasie zostaną podjęte czynności w kierunku opracowania i wprowadzenia ww. instrukcji.

(akta kontroli str. 122, 125)

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

- Wnioski
1. Ujmowanie w przekazywanych do GIIF informacjach danych na temat zasobów ludzkich i finansowych zaangażowanych w realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, tj. danych, o których mowa w art. 14 ust. 2 pkt 16 ustawy o pppft.
 2. Opracowanie instrukcji postępowania na wypadek sytuacji podejrzenia popełnienia przestępstwa prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, wymaganej art. 83 ust. 1 ustawy o pppft.

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Lublinie. 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 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Lublin, dnia 9 października 2024 r.

Kontroler

Dariusz Rogowski
Doradca ekonomiczny
/podpisano elektronicznie/

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie

Edward Szempruch
/podpisano elektronicznie/