



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.16.3.2024

Pan
Nadkomisarz Krzysztof Niewęglowski
Naczelnik
Podkarpackiego Urzędu Celno-Skarbowego
w Przemyślu
ul. Sielecka 9
37 – 700 Przemyśl

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Podkarpacki Urząd Celno-Skarbowy w Przemyślu, ul. Sielecka 9, 37-700 Przemyśl (dalej PUCS/Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Nadkomisarz Krzysztof Niewęglowski – Naczelnik Podkarpackiego Urzędu Celno-Skarbowego w Przemyślu od 8 lutego 2024 r. (dalej Naczelnik). W okresie objętym kontrolą, funkcję Naczelnika Podkarpackiego Urzędu Celno-Skarbowego w Przemyślu poprzednio pełniła – od 13 stycznia 2021 r. do 7 lutego 2024 r. – inspektor Aneta Lechowicz. (akta kontroli, tom I, str. 2-5)
Zakres przedmiotowy kontroli	Wykonywanie zadań w obszarze przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu
Okres objęty kontrolą	1 stycznia 2022 r. – do dnia zakończenia kontroli, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontroler	Wilhelm Dmytrów, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/98/2024 z 19.08.2024 r. (akta kontroli, tom I, str. 6)

¹Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli* (Dz.U. z 2022 r. poz. 623), dalej ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W PUCS funkcjonowały odpowiednie procedury kontroli w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu (AML/CFT).

W PUCS nie utworzono katalogu ryzyk w zakresie prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. Czynności analityczne prowadzone były w oparciu o ogólnopolski katalog ryzyka AML/CFT zawarty w Krajowej Ocenie Ryzyka.

W strukturze organizacyjnej PUCS nie było ustanowionej komórki organizacyjnej/stanowiska do kontroli instytucji obowiązanych w obszarze przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Zadania kontrolne z tego zakresu były wykonywane w referatach kontroli celno-skarbowej i postępowania podatkowego przez personel posiadający doświadczenie i przygotowanie merytoryczne, oparte na wieloletnim stażu w komórkach kontrolnych administracji skarbowej. W PUCS stosowano szczegółowe procedury kontroli AML/CFT, adekwatne do obowiązków przedsiębiorców zaliczanych do instytucji obowiązanych. Urząd sporządzał plany kontroli w obszarze AML/CFT oparte na analizie ryzyka i terminowo przekazywał je do Generalnego Inspektora Informacji Finansowej (GIIF). W badanym okresie plany kontroli obejmowały łącznie 16 podmiotów (instytucji obowiązanych), z czego wszczęto i zakończono pięć kontroli, sześć kontroli wszczęto i nie zakończono, a wykonanie pozostałych pięciu kontroli przesunięto na okres IV kwartału 2024 r.- I kwartału 2025 r. Podczas prowadzenia takich kontroli, kontrolerzy weryfikowali procedury wewnętrzne AML, w tym przede wszystkim spełnienie ich ustawowego standardu oraz stosowanie ich w praktyce przez instytucje obowiązane. PUCS terminowo przekazywał do GIIF informacje o wynikach zakończonych kontroli przestrzegania przez instytucje obowiązane obowiązków w zakresie AML/CFT.

PUCS monitorował poziom wykonania zadań z zakresu AML/CFT, w formie miesięcznych i kwartalnych raportów z realizacji kierunków działania i rozwoju KAS.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Wykonywania zadań w obszarze przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

Opis stanu faktycznego

Kierunki działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej (KAS) określone były w formie załączników do zarządzeń³ Szefa Krajowej Administracji Skarbowej w okresach rocznych (na ich podstawie dyrektorzy izb administracji skarbowych opracowują „Plany działalności” dla podległych urzędów skarbowych i urzędu celno-skarbowego). Kierunki działania i rozwoju KAS w poszczególnych latach, przedstawione w układzie tabelarycznym określały m.in. cele, nazwy wskaźników,

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

³ Tj.: zarządzenia nr:

- 67 z dnia 29 grudnia 2021 r. w sprawie określenia kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na rok 2022,

- 83 z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie określenia kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na rok 2023,

- 81 z dnia 6 grudnia 2023 r. określenia kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na rok 2024.

definicje wskaźników, jednostki miary⁴, tendencje wartości wskaźnika w poszczególnych kwartałach. W każdym roku, Ministerstwo Finansów w dokumencie wewnętrznym – materiale pomocniczym do prawidłowego naliczenia wartości wskaźników za dany rok w przedziale kwartalnym i rocznym, określało szczegółowy opis konstrukcji wskaźników.

W kierunkach działania i rozwoju KAS na lata 2022-2023, zakres przedmiotowy⁵ ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu⁶ (dalej ustawa) - nie podlegał odrębnemu miernikowaniu i:

- zawierał się w celu ogólnie określonym jako „wzrost skuteczności i efektywności poboru należności podatkowych w wyniku działalności pionu kontroli KAS”,
- był składową wskaźnika pn. „realizacja kontroli wobec podatników znajdujących się na liście, o której mowa w art. 27b ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych⁷”, który z definicji określał w liczbowej jednostce miary, ilość kontroli celno-skarbowych przeprowadzonych wobec tej grupy podatników.

W kierunkach działania KAS na 2024 r. wyznaczony został do realizacji wskaźnik 1.5.6. pn. „Realizacja kontroli podatków – kontrole celno-skarbowe”, który z definicji oznaczał (przyznawał) punkty (w punktowej jednostce miary), za realizację zadań z zakresu kontroli celno-skarbowych. Zgodnie ze „szczegółowym opisem konstrukcji wskaźników na rok 2024”, po raz pierwszy przy obliczaniu wskaźnika uwzględniono kontrole GIIF i zakwalifikowano je do kategorii „INNE” wraz z opłatą paliwową, opłatą emisyjną, podatkami majątkowymi, pozostałymi. Stąd też, kontrole celno-skarbowe z zakresu przedmiotowego ustawy (w przypadku ich zakończenia w 2024 r.) wpływają na wartość tego miernika, ale stanowią jedną z kilku składowych do jego obliczenia. Punktacja INNE określona została na poziomie 0,4 punktu.

Zadania wynikające z ustawy i ich realizacja w PUCS zostały określone w decyzji nr 15/2020 Naczelnika PUCS z dnia 24 grudnia 2020 r.⁸ w sprawie wyznaczenia Koordynatora oraz Zastępcy Koordynatora do spraw współpracy z Generalnym Inspektorem Informacji Finansowej oraz określenia trybu i zasad realizacji zadań w zakresie współpracy z Generalnym Inspektorem Informacji Finansowej. Jednym z załączników do tejże decyzji jest „instrukcja postępowania w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu”, w której w zakresie podmiotowym m.in.:

- obowiązano pracowników/funkcjonariuszy podczas wykonywania swoich obowiązków służbowych do analizowania spraw pod kątem oceny czy działania i transakcje związane z tymi sprawami lub okoliczności wynikające z innych posiadanych informacji, nie posiadają znamion przestępstwa prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu,
- określono, że komórki kontrolne PUCS w toku realizacji powierzonych czynności kontrolnych podejmują podstawowe i bezpośrednie działania w zakresie zapobiegania przestępstwu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu

⁴ Jako liczby lub procenty.

⁵ Tj.: 1) zasady i tryb przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, oraz
2) warunki wykonywania działalności gospodarczej przez niektóre instytucje obowiązane.

⁶ Dz.U. z 2023 r., poz. 1124.

⁷ Chodzi o ustawę z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2023 r., poz. 2805), gdzie w art. 27b ust. 1 i ust. 2 uregulowano, że minister właściwy do spraw finansów publicznych podaje do publicznej wiadomości, indywidualne dane podatników zawarte w zeznaniu, o którym mowa w art. 27 ust. 1.

⁸ Zmienionej decyzjami Naczelnika PUCS: nr 10/2022 z 28 listopada 2022 r. oraz nr 9/2023 z 25 kwietnia 2023 r.

- działania, o których mowa powyżej polegają głównie na kontroli osób/podmiotów, pojazdów, towarów i przedkładanych dokumentów oraz pozyskiwaniu informacji i ujawnianiu przypadków naruszania przepisów prawa, które mogą mieć związek z praniem pieniędzy, a następnie powiadamianiu GIFF i organów ścigania za pośrednictwem Koordynatora.

Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Rzeszowie (IAS) w związku z otrzymanym pismem Działu Wsparcia Zarządzania z dnia 12 lutego 2024 r., zwrócił się do Naczelnika PUCS o przekazywanie raportów z realizacji kierunków działania i rozwoju KAS na rok 2024 oraz informacji na temat stopnia realizacji poszczególnych wskaźników z obszarów kontroli podatkowej, kontroli celno-skarbowej oraz czynności sprawdzających w terminach do 10 dnia każdego miesiąca:

- do 11 marca, 10 maja, 10 czerwca, 12 sierpnia, 10 września, 12 listopada oraz 10 grudnia 2024 r⁹,
- do 10 kwietnia 2024 r., 10 lipca 2024 r., 10 października 2024 r. oraz 10 stycznia 2025 r¹⁰.

(akta kontroli, tom I, str. 7-217, 254-275, 613-624)

Zasoby dedykowane zadaniom AML/CFT były uwzględniane w analizie ryzyka w procesie wyznaczania¹¹ celów/zadań i ich ewentualnej aktualizacji. PUCS monitorował wykonanie miernika 1.5.6. w trakcie jego realizacji, w formie miesięcznych i kwartalnych raportów z realizacji kierunków działania i rozwoju KAS na rok 2024 oraz informacji na temat stopnia realizacji poszczególnych wskaźników, przekazywanych do Działu Wsparcia Zarządzania KAS, w prawidłowym terminie. W przykładowym raporcie za:

- I-szy kwartał 2024 r., wykazano dla wskaźnika 1.5.6.: wartość planowaną – 1050 pkt i wartość osiągniętą – 950 pkt. Wśród przyczyn niezrealizowania wskaźnika podano m.in.: zmniejszenie liczby kontrolerów w I kwartale o siedmiu doświadczonych pracowników kontroli, przy zachowaniu jednocześnie do wykonania takiej samej ilości pkt do realizacji. W stwierdzonym ryzyku podano m.in.: rotacja pracowników, konieczność wdrażania nowo zatrudnionych pracowników, odejście na emeryturę doświadczonych i wykwalifikowanych kontrolerów, a także niezakończenie kontroli celno-skarbowych w okresie sprawozdawczym z uwagi na: skomplikowany stan faktyczny, brak współpracy ze strony kontrolowanego, niestawiennictwo świadków, nieudzielenie odpowiedzi przez kontrahentów, pozyskiwanie materiału dowodowego od innych organów (sądów, prokuratury),
- II kwartał 2024 r., wykazano dla wskaźnika 1.5.6. wartość planowaną – 2100 pkt, wartość osiągniętą – 1943,8 pkt. Według oceny poziomu wykonania wskaźnika (przeprowadzonej 8 lipca 2024 r.) przyczynami niewykonania były: zmniejszenie o siedmiu liczby kontrolerów, brak możliwości zakończenia niektórych kontroli z uwagi na ich złożoność, konieczność uzupełnienia materiału dowodowego, przypadki kontroli zakończonych wydaniem decyzji

⁹ Według szablonu dedykowanego do raportów miesięcznych

¹⁰ Według szablonu dedykowanego do raportów kwartalnych.

¹¹ M.in. w kwietniu 2024 r. zaktualizowano plan i przydzielono poszczególnym komórkom organizacyjnym realizującym kontrolę celno-skarbową (dalej k.c.s.) w zakresie przestrzegania przepisów prawa podatkowego nową minimalną ilość pkt do wykonania, przy uwzględnieniu zmian osobowych i aktualnej ilości kontrolerów. W dniu 19 kwietnia 2024 r. przeprowadzono naradę z kierownikami referatów, na której przedstawiono wyznaczone do realizacji cele, omówiono na podstawie przygotowanej prezentacji prognozy realizacji wskaźnika 1.5.6. i wydano polecenia wprowadzenia działań zaradczych: monitorowania średniej ilości k.c.s. w toku na jednego kontrolera i zwiększenie obciążenia kontrolami w komórkach k.c.s., w których średnia odbiegała od średniej w PUCS.

określającej wysokość zobowiązania podatkowego, co nie jest przypadkiem uwzględnionym w przedmiotowym wskaźniku.

(akta kontroli, tom I, str. 218-283)

W strukturze organizacyjnej PUCS nie było ustanowionej komórki organizacyjnej/stanowiska do kontroli instytucji obowiązyanych¹² w obszarze przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Kontrola celno-skarbowa w zakresie wykonywania obowiązków określonych w ustawie – zgodnie z Regulaminem organizacyjnym¹³ PUCS – została przypisana do referatów kontroli celno-skarbowej i postępowania podatkowego w Pionie Kontroli Celno-Skarbowej i Analityki. Realizują ją także Działy Kontroli Celno-Skarbowej Rynku, funkcjonujące w strukturze trzech Delegatur PUCS: w Przemyślu, Rzeszowie i Krośnie.

Naczelnik podał m.in., że *istnienia odrębnej komórki w zakresie AML/CFT nie przewiduje statut¹⁴ urzędu celno-skarbowego (...), w oparciu o który Dyrektor IAS nadaje PUCS Regulamin organizacyjny.*

W PUCS, zadanie (kontrola) w przedmiocie kontroli celno-skarbowej w zakresie wykonywania obowiązków wynikających z ustawy, było określone w:

- „kartach zakresu obowiązków i uprawnień pracownika”¹⁵ osób zatrudnionych na stanowiskach: eksperta skarbowego, starszego referenta, starszego eksperta skarbowego, kontrolera skarbowego,
- „upoważnieniach do przeprowadzenia kontroli celno-skarbowej”¹⁶.

W badanym okresie Naczelnik:

- w drodze decyzji¹⁷ wyznaczył koordynatora do współpracy z GIIF,
- pismem z dnia 14 maja 2024 r. wyznaczył koordynatora do kontaktów i współpracy w sprawie kontroli celno-skarbowych przestrzegania przepisów ustawy, którego obowiązki pełni funkcjonariusz Działu Analizy Ryzyka, Analiz, Prognoz i Sprawozdawczości, w ramach zadań dodatkowych realizowanych oprócz zadań regulaminowych,
- w odpowiedzi na pismo Departamentu Nadzoru nad Kontrolami Ministerstwa Finansów z dnia 26 sierpnia 2024 r. w sprawie wyznaczenia trzech do pięciu osób dedykowanych do kontroli AML/CFT, w dniu 27 sierpnia 2024 r. wyznaczył pięć osób do przeprowadzania kontroli AML/CFT, ze wskazaniem lidera tej grupy, będącego łącznikiem w relacji Naczelnik – GIIF. W rzeczonym piśmie z 26 sierpnia 2024 r., Zastępcą dyrektora Departamentu

¹² W znaczeniu użytym w art. 2 ust. 1 ustawy, to m.in.: banki krajowe, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, krajowe instytucje płatnicze, firmy inwestycyjne, zagraniczne osoby prawne prowadzące na terytorium RP działalność maklerską, fundusze inwestycyjne, Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych S.A., przedsiębiorcy prowadzący działalność kantorową, notariusze w zakresie czynności dokonywanych w formie aktu notarialnego, adwokaci (radcowie prawni) w zakresie w jakim świadczą na rzecz klienta pomoc prawną lub czynności doradztwa podatkowego dotyczące kupna/sprzedaży nieruchomości, zarządzania środkami pieniężnymi, podmioty prowadzące działalność w zakresie usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych, podmioty prowadzące działalność w zakresie gier losowych, zakładów wzajemnych, gier w karty i gier na automatach, fundacje ustanowione na podstawie ustawy z 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, stowarzyszenia posiadające osobowość prawną, inne

¹³ Ustanowionym w drodze zarządzenia nr 12/23 Dyrektora IAS z dnia 31 stycznia 2023 r. w sprawie nadania Regulaminu organizacyjnego Podkarpackiemu Urzędowi Celno-Skarbowemu w Przemyślu, zmienionego zarządzeniem nr 65/2023 Dyrektora IAS z dnia 28 września 2023 r. w sprawie zmiany Regulaminu organizacyjnego Podkarpackiego Urzędu Celno-Skarbowego w Przemyślu.

¹⁴ Zawarty w załączniku 9 do zarządzenia Ministra Finansów z dnia 29 lipca 2024 r., w sprawie organizacji Krajowej Administracji Skarbowej, izby administracji skarbowej, urzędu skarbowego, urzędu celno-skarbowego i Krajowej Szkoły Skarbowości oraz nadania im statutów (Dz. Urz. Min. Fin. z 2024 r., poz. 75).

¹⁵ Na przykładzie sześciu takich kart.

¹⁶ Cztery takie upoważnienia w kontrolowanym okresie.

¹⁷ Decyzja nr 15/2020 z 24.12.2020 r., ze zm.

Nadzoru nad Kontrolami, podała m.in., że zachowanie liczebności grupy osób dedykowanych w UCS do przeprowadzania kontroli w zakresie AML/CFT na poziomie do pięciu osób, jak również wskazanie w ramach grupy wyznaczonego lidera, zapewni:

- skuteczne zarządzanie zasobami ludzkimi, w szczególności procesem zastępstw, w sytuacji zaistnienia ewentualnych absencji członków zespołu kontrolnego,
- efektywne przygotowanie i przeszkolenie osób z UCS, dedykowanych do realizacji kontroli AML/CFT, celem ich wyspecjalizowania w tej dziedzinie, aby zapewnić odpowiednią jakość podejmowanych czynności i sporządzanych dokumentów,
- efektywne podnoszenie świadomości kontrolerów, wskazanie właściwej motywacji do działania, lepszą i skuteczniejszą współpracę, wymianę informacji i bieżącą komunikację w relacji Naczelnik UCS a GIIF.

(akta kontroli, tom I, str. 186-217, 254-275, 284-470)

W PUCS, w badanym okresie, kontrole jakie zostały wszczęte w zakresie AML/CFT, prowadzili pracownicy posiadający wieloletni - od 16 do 28 lat - staż w komórkach kontrolnych administracji skarbowej.

Dodatkowo czworo pracowników prowadzących takie kontrole, brało udział w szkoleniach tematycznych.

Naczelnik podał, że latach 2022-2024, ogółem w szkoleniach organizowanych przez:

- a) Departament Nadzoru nad Kontrolami wraz z Departamentem Informacji Finansowej Ministerstwa Finansów, prowadzonych w aplikacji TEAMS w dniu 12 października 2022 r., wzięło udział pięć osób z PUCS (zgodnie z przyznanym limitem),
- b) Krajową Szkołę Skarbowości, w formach stacjonarnych i online, wzięło udział osiem osób z PUCS (zgodnie z przyznanym limitem), w tym: dwie osoby w 2022 r., jedna osoba w 2023 r. oraz dwie osoby w 2024 r.

Tematami tychże szkoleń były:

- „Przestępstwa prania brudnych pieniędzy”,
 - Kryptowaluty – podstawy prawne i teoretyczne. Zabezpieczenie majątkowe na kryptowalutach. Wykorzystanie ustawy AML do gromadzenia śladów i dowodów przestępstwa”,
- c) GIIS (gdzie były to szkolenia prowadzone od I półrocza 2024 r., przeznaczone dla jednostek współpracujących w rozumieniu art. 2 ust. 2 pkt 8 ustawy), w których wzięło udział łącznie 17 osób (w tym: 12 osób z komórek Referatu Kontroli Celno-Skarbowej i Postępowania Podatkowego, cztery osoby z komórek kontroli celno-skarbowej rynku oraz koordynator).

Tematami szkoleń organizowanych przez GIIF były:

- „Środki bezpieczeństwa finansowego – ich cel, związek z oceną ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu oraz zakres. Osoby zajmujące eksponowane stanowiska polityczne”,
- Ocena ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu: identyfikacja i ocena ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu przez instytucje obowiązane. Rozpoznanie i ocena ryzyka związanego ze stosunkami gospodarczymi lub transakcją okazjonalną. Krajowa Ocena Ryzyka

i Ponadnarodowa Ocena Ryzyka dotycząca prania pieniędzy i finansowania terroryzmu”,

- „Pranie pieniędzy: zagrożenia wynikające z przestępstw bazowych”,
- „Suspicious Activity Report – nic trudnego! Jak umiejętnie polepszyć raportowanie”,
- „Kontrola realizacji obowiązków z zakresu przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowania terroryzmu przez instytucje obowiązane”,
- „Konsekwencje niedopełnienia ustawowych obowiązków”.

Naczelnik podał, że:

- ze szkoleń online pracownicy nie otrzymują zaświadczeń,
- w rekrutacjach prowadzonych w latach 2022-2024 na wolne stanowiska pracy w komórkach kontrolnych PUCS nie precyzowano, że kontrole będą realizowane w zakresie uwzględniającym ustawę. Ogłoszenia miały charakter ogólny i odnosiły się do prowadzenia kontroli celno-skarbowych. W wymaganiach niezbędnych stawianych kandydatom wskazano m.in. znajomość przepisów ustawy o KAS oraz prawa podatkowego i umiejętność stosowania prawa w praktyce.

(akta kontroli, tom I, str. 254-275, 528-549)

W PUCS zostały wprowadzone następujące procedury normujące wykonywanie kontroli w obszarze AML/CFT:

- decyzja Naczelnika nr 15/2020 w sprawie wyznaczenia Koordynatora oraz Zastępcy Koordynatora do spraw współpracy z Generalnym Inspektorem Informacji Finansowej oraz określenia trybu i zasad realizacji zadań w zakresie współpracy z Generalnym Inspektorem Informacji Finansowej¹⁸, oraz
- zarządzenie nr 95/2020 Dyrektora IAS z dnia 8 czerwca 2020 r. w sprawie wdrożenia Instrukcji postępowania w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Instrukcja ta określa m.in. obowiązki jednostek współpracujących¹⁹, kryteria typowania transakcji, zasady przekazywania informacji do GIIF, wykonywanie zadań na wniosek GIIF, ochronę informacji przekazywanych i udostępnianych przez GIIF.

PUCS stosował²⁰ również w praktyce dokument zatwierdzony przez Szefa KAS w styczniu 2020 r. pn. „Zasady współpracy organów Krajowej Administracji Skarbowej z Generalnym Inspektorem Informacji Finansowej”, który wyznacza kierunkowe zasady dla organów KAS w zakresie współpracy z GIIF właśnie w obszarze AML/CFT.

(akta kontroli, tom I, str. 471-527, 550-586)

W badanych latach, PUCS sporządzał roczne plany kontroli instytucji obowiązanych i wraz z uzasadnieniem przekazywał je do GIIF z zachowaniem terminu. W przykładowych uzasadnieniach typowania podmiotu do kontroli podawano m.in.:

- podmiot dotychczas nie kontrolowany,
- nowy podmiot prowadzący działalność w zakresie gier hazardowych (zakłady wzajemne – bukmacherskie),

¹⁸ Do której załącznikiem jest „instrukcja postępowania w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu”.

¹⁹ Art. 2 ust. 2 pkt 8 ustawy: jednostki współpracujące to organy administracji rządowej, organy jednostek samorządu terytorialnego oraz inne państwowe jednostki organizacyjne, a także Narodowy Bank Polski (NBP), Komisja Nadzoru Finansowego (KNF) i Najwyższa Izba Kontroli (NIK).

²⁰ W tym m.in. w dniach 23 stycznia 2023 r. i 16 stycznia 2024 r., przekazywał do GIIF dane statystyczne dotyczące sposobu wykorzystania informacji otrzymanych od GIIF.

- sprawdzenie wywiązywania się instytucji obowiązanej z obowiązków nałożonych ustawą w nowym miejscu prowadzonej działalności, przez osoby nowozatrudnione,
- duże obroty wynikające z analizy „miesięcznych informacji o sumie wpłat, sumie wypłaconych lub wydanych wygranych”.

Naczelnik podał, że PUCS nie prowadzi odrębnego wykazu podmiotów obowiązanych, bowiem wykaz taki według PKD²¹ jest w każdej chwili możliwy do wygenerowania z dostępnych baz danych. Nadzorowi PUCS podlegają wszystkie podmioty zarządzające gry hazardowe na terenie jego właściwości miejscowej. Firmy te z racji przestrzegania przepisów ustawy o grach hazardowych, zgłaszają obligatoryjnie rozpoczęcie działalności podlegającej kontroli. Zgłoszenie to odbywa się w formie akt weryfikacyjnych. Wiedza o działalności takich podmiotów pochodzi również z systemu KRAG²², w którym organ wydający rejestruje każdą decyzję zezwalającą na podjęcie działalności w sferze hazardu.

GIIF na podstawie art. 132 ust. 2 ustawy opracowywał - w każdym z badanych lat - *Krajową ocenę ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu* i udostępniał ją do dnia 15 listopada każdego roku na stronie: <https://www.gov.pl/web/finanse/krajowa-ocena-ryzyka-prania-pieniedzy-oraz-finansowania-terroryzmu>.

Naczelnik podał m.in., że:

- w PUCS nie utworzono katalogu ryzyk w zakresie prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. Czynności analityczne prowadzone są w oparciu o ogólnopolski katalog ryzyka AML/CFT zawarty w Krajowej Ocenie Ryzyka. Analizy prowadzone w PUCS pod kątem przeciwdziałania AML/CFT były głównie inicjowane otrzymaniem informacji zewnętrznych, np. przekazanych przez GIIF, brano również pod uwagę podmioty, w których w toku działalności dokonywane mogą być płatności gotówkowe powyżej 10 tys. EUR. Punktem wyjścia prowadzonych analiz jest określony obszar ryzyka podatkowego, a nie grupa podmiotów (np. instytucji obowiązanych). Oznacza to, że podmioty wypełniające definicję instytucji obowiązanych mogą być i są kontrolowane w zakresie podatkowym (VAT, PIT, CIT), ale nie występują przesłanki do prowadzenia odrębnej kontroli w zakresie AML/CFT,
- do rocznego planu kontroli typowania podmiotów zarządzających gry hazardowe, jako główne kryteria przyjmowano: analizę otrzymywanych miesięcznych informacji o sumie wpłat i wypłat podmiotów, wielkość obrotów, upływ terminu koncesji kasyna, brak wcześniejszych kontroli w podmiocie,
- analiz w tym zakresie nie dokumentowano pisemnie.

W rocznych planach kontroli, PUCS nie uwzględniał m.in. kancelarii notarialnych, doradców podatkowych, biur rachunkowych, pośredników w obrocie nieruchomości, przedsiębiorców prowadzących działalność polegającą na obrocie dziełami sztuki, fundacji, czy stowarzyszeń.

Naczelnik odnosząc się do tej kwestii podał, że w toku czynności analitycznych w podmiotach objętych weryfikacją (np. w zakresie podatków VAT, PIT, CIT), nie stwierdzono przesłanek uzasadniających skierowanie podmiotów z powyższych branż do kontroli w zakresie AML/CFT.

²¹ Polska Klasyfikacja Działalności.

²² Komputerowy Rejestr Automatów do Gier.

W latach 2022-2024, PUCS przekazywał w prawidłowym terminie do GIIF informacje o wynikach zakończonych kontroli przestrzegania przez instytucje obowiązań obowiązków w zakresie AML/CFT.

(akta kontroli, tom I, str. 254-275, 550-612, 625-629)

Urząd wykonywał kontrole celno-skarbowe na podstawie:

- upoważnienia do przeprowadzenia kontroli celno-skarbowej, udzielonego kontrolującemu w trybie art. 62 ust. 1 ustawy o KAS²³, oraz
- okazywanych legitymacji służbowych i stałego upoważnienia do wykonywania kontroli (w świetle art. 62 ust. 5 ustawy o KAS).

W „Planach kontroli” Urzędu na lata 2022-2024, uwzględniono łącznie 16 podmiotów należących do kategorii instytucji obowiązyanych, z czego:

- wszczęto 11 kontroli, w tym pięć kontroli zakończono, a sześć kontroli pozostało w toku, oraz
- termin wszczęcia pozostałych pięciu kontroli przesunięto na IV kwartał 2024 r. oraz I kwartał 2025 r.

W kontrolowanym okresie, PUCS wszczął cztery kontrole, na podstawie „upoważnienia do przeprowadzenia kontroli celno-skarbowej” (art. 62 ust. 1 ustawy o KAS), których zakres obejmował wypełnienie obowiązków wynikających z ustawy. Jedna kontrola wszczęta 9 maja 2022 r. została zakończona w dniu 7 lipca 2022 r. i udokumentowana „Protokołem kontroli” z dnia 8 lipca 2022 r. Pozostałe trzy kontrole, wszczęte w dniach: 22 kwietnia 2022 r., 27 lipca 2023 r. oraz 8 kwietnia 2024 r. – nie zostały zakończone. O każdym przypadku niezakończenia kontroli we właściwym terminie, organ zawiadamiał kontrolowanego na piśmie, podając przyczyny przedłużenia terminu zakończenia kontroli i wskazując nowy termin jej zakończenia. Przykładowymi przyczynami przedłużenia terminu zakończenia kontroli były: oczekiwanie na dokumenty od administracji podatkowej Ukrainy, wzywianie kontrolowanego o „doprecyzowanie wyjaśnień”, ponawianie wezwań o przedłożenie stosownych dokumentów (kompletnych dokumentów), niewykonywanie przez kontrolowanego żądań organu w zakresie udostępnienia dokumentów, czy składania wyjaśnień.

W przypadku jednej zakończonej kontroli:

- a) kontrola wszczęta na podstawie informacji złożonej przez GIIF z dnia 21 marca 2022 r., w której podano m.in., że wskazany podmiot, zgodnie z informacjami znajdującymi się na stronie internetowej jest punktem wymiany pomiędzy walutami wirtualnymi i środkami płatniczymi. Kontrolowany prowadził działalność do 30 kwietnia 2022 r. W trakcie prowadzonej przez kontrolowanego działalności nie wystąpiły transakcje przewyższające wartość 15 tys. EUR. Kontrola PUCS wykazała, że:
 - klientami kontrolowanego były wyłącznie osoby fizyczne, obywatele RP, mieszkańcy województwa podkarpackiego, które dokonywały transakcji okazjonalnych,
 - każdy klient musiał posiadać aktywny rachunek na giełdzie kryptowalut, gdzie po wpłacie (narastająco) powyżej 1 tys. EUR klient musiał wykazać źródło pochodzenia środków oraz poddać się weryfikacji KYC²⁴,
 - kurs transakcji oraz prowizja dla kantoru była wyliczana automatycznie,

²³ Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2023 r., poz. 615).

²⁴ Poznaj swojego klienta (ang. Know your customer) – procedura należytej staranności oraz regulacja bankowa jaką muszą przeprowadzić instytucje finansowe oraz inne prawnie określone podmioty do zidentyfikowania swoich klientów.

- w przypadku, gdy wartość transakcji przekraczała 1 tys. EUR, transakcja była rejestrowana w Rejestrze Klientów prowadzonym przez kantor, a klienci byli informowani o konieczności wpisu do rejestru,
- b) za pismem z dnia 6 czerwca 2022 r. organ wezwał kontrolowanego m.in. do przedłożenia oceny ryzyka sporządzanej w wersji papierowej lub elektronicznej (tj. obowiązku określonego w art. 27 ustawy), wewnętrznej procedury AML (o której mowa w art. 50 ustawy) oraz do złożenia wyjaśnień jakie środki bezpieczeństwa finansowego były stosowane przy zawieraniu transakcji w obrocie walutami wirtualnymi.
- c) w odpowiedzi z 20 czerwca 2020 r., kontrolowany przedłożył przedmiotową ocenę ryzyka oraz procedurę AML, które spełniały wymogi ustawy,
- d) w Protokóle kontroli z 8 lipca 2022 r., m.in. zapisano, że w związku z rodzajem prowadzonej działalności (jednoosobowa działalność gospodarcza w zakresie obrotu walutami wirtualnymi) kontrolą objęto realizację obowiązków wynikających z ustawy i wezwano kontrolowanego między innymi do przekazania oceny ryzyka (art. 27 ustawy) oraz wewnętrznej procedury w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. W tymże Protokóle kontroli na str. 4 stwierdzono m.in. *kontrolowany przedłożył ocenę ryzyka prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu, a także procedurę AML,*
- e) w „Protokóle z przeprowadzonych czynności” z dnia 10 października 2022 r., na str. 8 zapisano m.in. *zgodnie z art. 50 ustawy kontrolowany zobowiązany był do wprowadzenia wewnętrznej procedury jednostki obowiązanej, którą okazał kontrolującym.*

Zastępca Naczelnika podała m.in., że *nie stwierdzono nieprawidłowości, wobec powyższego w toku kontroli nie tworzono dodatkowej dokumentacji wyniku weryfikacji procedury wewnętrznej oraz jej stosowania w praktyce.*

W przypadkach pozostałych trzech nie zakończonych kontroli:

- a) kontrole zostały wszczęte na podstawie planu kontroli,
 - w kontroli wszczętej 27 lipca 2023 r.: za pismem z dnia 5 września 2024 r. wezwano kontrolowanego m.in. do przedłożenia procedury AML oraz aktualizowanej oceny ryzyka w postaci papierowej lub elektronicznej, a także zażądano informacji jakie środki bezpieczeństwa finansowego zostały zastosowane w związku z rozpoznaniem i ocenionym ryzykiem prania pieniędzy i finansowania terroryzmu oraz dokumentu potwierdzającego poinformowanie klienta o przetwarzaniu danych osobowych. Kontrolowany pomimo odebrania wezwania w dniu 12 września 2024 r. – nie udzielił odpowiedzi, w związku z czym ponowiono wezwanie w tym zakresie w dniu 25 września 2024 r. Jak podała Zastępca Naczelnika, wezwanie nie zostało odebrane - stwierdzono urzędowe potwierdzenie fikcji doręczenia,
 - 22 kwietnia 2022 r.: za pismem z 11 września 2024 r. wezwano kontrolowanego do przedłożenia procedury AML oraz aktualizowanej oceny ryzyka w postaci papierowej lub elektronicznej, a także udzielenia wyjaśnień w zakresie wypełniania obowiązków instytucji obowiązanej określonych w ustawie. Kontrolowany w odpowiedzi na wezwanie z 20 września 2024 r. przedłożył żądane dokumenty. Zastępca Naczelnika podała, że obecnie prowadzona jest weryfikacja tychże dokumentów,

- 8 kwietnia 2024 r.: w piśmie z 25 października 2024 r. wezwano kontrolowanego m.in. do przedłożenia oceny ryzyka (prowadzonej w wersji papierowej lub elektronicznej) oraz wewnętrznej procedury AML. W wezwaniu zwrócono się do kontrolowanego, by w przypadku nie prowadzenia oceny ryzyka oraz wewnętrznej procedury AML, udzielił pisemnych wyjaśnień w tym zakresie. W czasie trwania niniejszej kontroli NIK, do organu nie wpłynęła odpowiedź na to wezwanie.

W czterech przypadkach wszczętych i zakończonych kontroli, realizowanych na podstawie okazywanych legitymacji służbowych i stałego upoważnienia do wykonywania kontroli (art. 62 ust. 5 ustawy o KAS), stwierdzono, że w każdym przypadku kontrola obejmowała wypełnianie przez podmiot (instytucję obowiązana) obowiązków określonych w ustawie AML/CFT (w tym wynikających z art. 50-53).

(akta kontroli, tom I, str. 254-275, tom II str. 1-278, 283-336)

Kontrola wszczęta 27 lipca 2023 r. prowadzona jest w podmiocie kierowanym i nadzorowanym przez obywatela Ukrainy.

Naczelnik podał, że w toku prowadzonych czynności analitycznych i kontrolnych nie ujawniono ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu na skutek wojny Rosji z Ukrainą i wynikającą stąd wielomilionową migracją ludności ukraińskiej do Polski. Nie prowadzono analiz ukierunkowanych wyłącznie na ryzyko dotyczące AML/CFT. W związku z powyższym nie kierowano takich podmiotów do kontroli.

(akta kontroli, tom I, str. 254-275, 630-635)

W latach 2022-2023 PUCS przekazywał do GIIF w ustawowym terminie, wypełnione załączniki 4 i 5 do „Zasad współpracy organów KAS z GIIF”. Załącznik 4 dotyczy informacji o poszczególnych kategoriach instytucji obowiązanych i znaczeniu gospodarczym sektorów rynku, do których należą, według stanu na dzień 31 grudnia²⁵. Z kolei załącznik 5 dotyczy danych statystycznych dotyczących sposobu wykorzystania informacji otrzymanych od GIIF²⁶.

(akta kontroli, tom I, str. 254-275, 492-502)

Naczelnik podał, że w PUCS nie stwierdzono przeszkód, czy barier w realizacji zadań AML/CFT.

Załącznik nr 4 do Decyzji Naczelnika nr 15/2020 w sprawie wyznaczenia *Koordynatora oraz Zastępcy Koordynatora do spraw współpracy z Generalnym Inspektorem Informacji Finansowej oraz określenia trybu i zasad realizacji zadań w zakresie współpracy z Generalnym Inspektorem Informacji Finansowej* (do której załącznikiem jest również „Instrukcja postępowania w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu”), stanowiący wzór Powiadomienia do GIIF o podejrzeniu popełnienia przestępstwa prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, w podstawie prawnej ma powołany art. 83 ust.1 ustawy AML/CFT.

(akta kontroli, tom II, str. 279-282)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

²⁵ Na podstawie art. 14 ust. 4 ustawy AML/CFT.

²⁶ Na podstawie art. 105 ust. 4 i art. 106 ust. 1 (zgodnie z art. 14 ust. 5) ustawy AML/CFT.

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 Rzeszowie. 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.

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.

Rzeszów, 26 listopada 2024 r.

Kontroler
Wilhelm Dmytrów
Główny specjalista kontroli
państwowej

/-/

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie
p.o. Wicedyrektor
Witold Pałasz

*p.o. Wicedyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Rzeszowie
/-/
Witold Pałasz*