



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.022.01.2015

P.15.013

Tekst ujednolicony

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

ul. Jacka Odrowąża 1, 71-420 Szczecin

T +48 91 831 39 00, F +48 91 831 39 66

lsz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P.15.013 – Sprawowanie kontroli nad instytucjami obowiązanyymi w ramach przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie.
Kontroler	Robert Lewandowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97328 z dnia 15 września 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Kontroli Skarbowej w Szczecinie ¹ , ul. Małopolska 44, 70-515 Szczecin.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Izabela Zawadzka, Dyrektor UKS od 1 listopada 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako nie w pełni skuteczny² system przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu w UKS w okresie od 1 stycznia 2013 r. do 30 czerwca 2015 r.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W Urzędzie wprowadzono i stosowano Instrukcję postępowania w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Zapewniono odpowiedni rozwój kompetencji zawodowych pracowników w zakresie zagadnień związanych z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.:

- niedokumentowania analizy ryzyka nadzorowanych podmiotów,
- niewszczyniania (poza 1 przypadkiem) kontroli w obszarze przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu,
- nieprzekazywania do Generalnego Inspektora Informacji Finansowej pisemnych informacji o wynikach kontroli.

¹ Dalej: UKS lub Urząd.

² Najwyższa Izba Kontroli zastosowała w tej kontroli 3-stopniową skalę ocen skuteczności działania systemu: skuteczny, nie w pełni skuteczny, nieskuteczny.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie Urzędu do realizacji zadań wynikających z ustawy ppp³.

Opis stanu
faktycznego

1. Zadania urzędów kontroli skarbowej na lata 2013-2015 zostały opracowane w formie pisemnej przez Departament Kontroli Skarbowej Ministerstwa Finansów⁴. W dokumentacji nie określono odrębnych, szczegółowych celów/zadań urzędów oraz mierników służących do oceny stopnia ich realizacji w ramach przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu.

(dowód: akta kontroli str. 55-56)

Kontrolę wykonywania obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu sprawują (obok Generalnego Inspektora Informacji Finansowej⁵) m.in. organy kontroli skarbowej (art. 21 ust. 3 pkt 7 ustawy ppp).

Zgodnie z pkt II.B.6 standardów kontroli zarządczej⁶, cele i zadania należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie. Ich wykonanie należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników.

W Urzędzie w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu nie określono celów i zadań UKS oraz mierników służących do oceny stopnia ich realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 56)

Izabela Zawadzka wyjaśniła: „Cele i zadania Urzędu określają przepisy art. 1 i 2 ustawy o kontroli skarbowej. Ponadto Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej przekazuje urzędom kontroli skarbowej zadania na każdy rok kalendarzowy, określając również mierniki oceny realizacji zadań. Dyrektor UKS nie opracowuje odrębnych mierników do oceny pracy Urzędu”.

(dowód: akta kontroli str. 76, 78)

2. Zarządzeniem nr 14/2011 Dyrektora UKS z dnia 5 maja 2011 r., zmienionym⁷ w dniu 2 stycznia 2015 r., wprowadzono do stosowania Instrukcję postępowania w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu⁸. W Instrukcji określono m.in., że:

- osobą odpowiedzialną za realizację współpracy UKS z GIIF (o której stanowi art. 15, 15a, 15b, 33 ust. 2 pkt 1 ustawy ppp), jest Dyrektor UKS;
- w strukturze UKS komórką organizacyjną odpowiedzialną za współpracę z GIIF jest Oddział Analityczno-Planistyczny⁹;
- pracownicy komórek merytorycznych i kierujący komórkami organizacyjnymi UKS realizują obowiązki w zakresie dokonywania analizy i oceny realizowanych transakcji, sporządzania kopii dokumentów opisowej informacji, przekazania informacji do GIIF;
- do zadań WAP należy przygotowanie i przekazanie informacji, odpowiedzi do GIIF i wniosków o udzielenie informacji, a także prowadzenie rejestrów.

³ Ustawa z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz. U. z 2014 r., poz. 455 ze zm.), dalej: ustawa ppp.

⁴ Dalej: DKS.

⁵ Dalej: GIIF.

⁶ Stanowiących załącznik do komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r.

⁷ Zarządzenie nr 1 Dyrektora UKS z dnia 2 stycznia 2015 r. w sprawie wprowadzenia zmian do „Instrukcji postępowania w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu” stanowiącej załącznik do zarządzenia nr 14/2011 Dyrektora UKS z dnia 5 maja 2011 r. oraz wprowadzenia tekstu jednolitego Instrukcji stanowiącej załącznik do zarządzenia.

⁸ Dalej: Instrukcja.

⁹ W Regulaminie organizacyjnym UKS przyjęto nazwę tej komórki jako Wydział Analityczno-Planistyczny – dalej: WAP.

Do Instrukcji załączono wzory: formularza informacyjnego, powiadomienia o podejrzeniu popełnienia prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, wniosku o udzielenie informacji, rejestrów.

W Regulaminie organizacyjnym UKS¹⁰ nie określono zadań komórek organizacyjnych Urzędu związanych z kontrolą obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

(dowód: akta kontroli str. 4-27, 28-38, 39-52)

W zakresach obowiązków, zadań, kompetencji i odpowiedzialności pracowników Urzędu, w szczególności pracowników WAP¹¹, nie zawarto zadań i obowiązków dotyczących kontroli instytucji obowiązanych w obszarze przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. W strukturze UKS nie ustanowiono formalnie stanowiska do kontroli instytucji obowiązanych w obszarze przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

(dowód: akta kontroli str. 57)

Stosownie do dyspozycji pkt II.A.3 standardów kontroli zarządczej, struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań. Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny. Aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika.

Izabela Zawadzka wyjaśniła: „W strukturze Urzędu komórką formalnie odpowiedzialną za realizowanie zadań w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu jest komórka analityczno-planistyczna. (...) Z uwagi na mnogość i różnorodność zadań realizowanych przez pracowników nie ma możliwości szczegółowego określenia wszystkich czynności w zakresach obowiązków, zadań, kompetencji i odpowiedzialności pracowników i w związku z tym każdy z pracowników posiada w swoim zakresie obowiązków wpis w części ogólnej 'wykonywać polecenia służbowe przełożonych', jak i w części szczegółowej 'wykonywanie innych poleceń przełożonych wynikających z Regulaminu Organizacyjnego UKS'. Wynika z tego, że przełożony komórki zobowiązanej do realizacji przedmiotowego zadania decyduje o wyborze pracowników do jego realizacji. Należy również podkreślić, że ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu nie nakłada na instytucje współpracujące z GIIF obowiązku pisemnego wyznaczania osoby odpowiedzialnej, jak ma to miejsce w przypadku instytucji obowiązanych”.

(dowód: akta kontroli str. 76, 78)

3. W badanym okresie pracownicy UKS wzięli udział w 7 szkoleniach obejmujących problematykę prania pieniędzy i finansowania terroryzmu:

- 12-14 sierpnia 2013 r. – „Przestępstwa skarbowe jako przestępstwa bazowe prania brudnych pieniędzy” (2 pracowników);
- 29 listopada 2013 r. – „Regulacje prawne dotyczące postępowania w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu” (13 pracowników);

¹⁰ Wprowadzonym zarządzeniem nr 8/2015 Dyrektora UKS z dnia 11 marca 2015 r. (poprzedni Regulamin organizacyjny obowiązywał na mocy zarządzenia nr 6/2013 Dyrektora UKS z dnia 18 stycznia 2013 r.).

¹¹ Komórki organizacyjnej Urzędu odpowiedzialnej w strukturze Urzędu za współpracę z GIIF na zasadzie pkt 2 Instrukcji.

- 27 lutego 2014 r. – „Regulacje prawne dotyczące postępowania w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu” (11 pracowników);
- 4 marca 2014 r. – „Pranie pieniędzy a uszczuplenia podatkowe” (1 pracownik)¹²;
- 23-24 czerwca 2014 r. – „Problematyka zwalczania przestępczości w podatku VAT i podatku akcyzowym” (2 pracowników WAP);
- 1-3 października 2014 r. – „Przestępczość na polskim rynku paliw. Mechanizm przestępstw polegających na wykorzystaniu instytucji wewnątrzwspólnotowej dostawy oraz wewnątrzwspólnotowego nabycia towarów w celu uszczuplenia należności podatkowych oraz wyłudzenia należności zwrotów podatku VAT – koncepcja oszustwa karuzelowego” (9 pracowników, z tego 2 z WAP);
- 17-19 listopada 2014 r. – „Problematyka zwalczania przestępczości w podatku VAT i podatku akcyzowym” (3 pracowników, z tego 2 z WAP).

(dowód: akta kontroli str. 53, 54)

4. Przy piśmie z dnia 22 listopada 2010 r. DKS przekazał do wykorzystania służbowego dyrektorom urzędów kontroli skarbowej wytyczne do kontroli w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu – obszary kontroli wynikające z ustawy ppp oraz wzór pisma do GIIF o wynikach kontroli urzędów kontroli skarbowej. W wytycznych zawarto m.in. definicje pojęć z ustawy ppp, obszary objęte kontrolą (wraz z podstawą prawną, czynnościami kontrolnymi i sankcjami za zaniechanie) oraz uwagi w zakresie stwierdzanych nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 58-71)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako skuteczną działalność w badanym obszarze.

2. Kontrola instytucji obowiązanych. Pozyskiwanie informacji.

Opis stanu
faktycznego

1. W badanym okresie w UKS sporządzano plany kontroli podpisane i zaakceptowane przez Dyrektora Urzędu, które zostały opracowane na: I półrocze 2013 r. – 160 pozycji, II półrocze 2013 r. – 75 pozycji, I półrocze 2014 r. – 89 pozycji, II półrocze 2014 r. – 79 pozycji, I półrocze 2015 r. – 91 pozycji. Plany te zostały przekazane do GIIF w ustawowym terminie dwóch tygodni od ich sporządzenia (art. 21 ust. 3b ustawy ppp).

(dowód: akta kontroli str. 72, 75)

2. W latach 2010 – I połowa 2015 r. UKS prowadził łącznie 7 kontroli¹³ w instytucjach obowiązanych¹⁴ (z tego 6 realizowanych i zakończonych w okresie objętym niniejszą kontrolą), tj.:

- Id 32-12-2030, data wszczęcia 22 lutego 2012 r., data wyniku 28 czerwca 2012 r. (nie stwierdzono nieprawidłowości), okres badany: 2009 r., zakres

¹² W formie warsztatów szkoleniowych w zakresie współpracy GIIF z prokuraturą i innymi służbami.

¹³ Kontrole wypełniania obowiązków wynikających z ustawy ppp.

¹⁴ W 6 przypadkach były to podmioty określone w art. 2 ust. 1q ustawy ppp, w 1 – w art. 2 ust. 1t ustawy ppp.

kontroli: „Kontrola rzetelności deklarowanych podstaw opodatkowania oraz prawidłowości obliczania podatku od towarów i usług za 2009 r.”;

- Id 32-12-0137, data wszczęcia 6 marca 2012 r., data wyniku 22 grudnia 2014 r. (nie stwierdzono nieprawidłowości innych niż nieprawidłowość deklaracji podatkowej), okres badany: 2009 r., zakres kontroli: „Kontrola rzetelności deklarowanych podstaw opodatkowania oraz prawidłowości obliczania podatku od towarów i usług.”;
- Id 32-12-0131, data wszczęcia 12 marca 2012 r., data wyniku 8 kwietnia 2013 r. (nie stwierdzono nieprawidłowości), okres badany: 2008 r., zakres kontroli: „Kontrola rzetelności deklarowanych podstaw opodatkowania oraz prawidłowości obliczania i wpłacania podatku dochodowego od osób fizycznych oraz podatku od towarów i usług.”;
- Id 32-12-0354, data wszczęcia 1 października 2012 r., data wyniku 30 września 2013 r. (nie stwierdzono nieprawidłowości), okres badany: 2009 r., zakres kontroli: „Kontrola rzetelności deklarowanych podstaw opodatkowania oraz prawidłowości obliczania i wpłacania podatku dochodowego od osób fizycznych oraz podatku od towarów i usług.”;
- Id 32-12-0355, data wszczęcia 20 września 2012 r., data wyniku 18 grudnia 2014 r. (nie stwierdzono nieprawidłowości), okres badany: 2010 r., zakres kontroli: „Kontrola rzetelności deklarowanych podstaw opodatkowania oraz prawidłowości obliczania i wpłacania podatku dochodowego od osób fizycznych oraz podatku od towarów i usług.”;
- Id 32-12-0356, data wszczęcia 20 września 2012 r., data wyniku 18 grudnia 2014 r. (nie stwierdzono nieprawidłowości), okres badany: 2011 r., zakres kontroli: „Kontrola rzetelności deklarowanych podstaw opodatkowania oraz prawidłowości obliczania i wpłacania podatku dochodowego od osób fizycznych oraz podatku od towarów i usług.”;
- Id 32-13-0236, data wszczęcia 4 czerwca 2013 r., data wyniku 15 października 2014 r. (nie stwierdzono nieprawidłowości), okres badany: 1 lipca 2012 r. – 31 marca 2013 r., zakres kontroli: „Kontrola rzetelności deklarowanych podstaw opodatkowania oraz prawidłowości obliczania i wpłacania podatku od towarów i usług, podatku akcyzowego i opłaty paliwowej.”.

(dowód: akta kontroli str. 73-74)

3. Badaniem kontrolnym NIK objęto wszystkie 6 kontroli wykonywania obowiązków wynikających z ustawy ppp przez instytucje obowiązane, prowadzonych przez Urząd w latach 2013-2015 (I półrocze), tj.: Id 32-12-0137, Id 32-12-0131, Id 32-12-0354, Id 32-12-0355, Id 32-12-0356, Id 32-13-0236.

(dowód: akta kontroli str. 73-74, 90-91)

W badanym okresie w trakcie czynności kontrolnych w instytucjach obowiązanych (łącznie 6 kontroli zrealizowanych przez Urząd), UKS w przypadku:

- 5 kontroli¹⁵ nie weryfikował procedur wewnętrznych zawierających reguły postępowania z klientami w kontekście przeciwdziałania praniu pieniędzy (art. 10a ustawy ppp)¹⁶;

¹⁵ Kontrole: Id 32-12-0131, Id 32-12-0354, Id 32-12-0355, Id 32-12-0356, Id 32-13-0236.

¹⁶ Czy procedury zawierają w szczególności: sposób wykonania środków bezpieczeństwa finansowego, sposób rejestracji transakcji, sposób analizy i oceny ryzyka (uwzględnienie kryteriów ekonomicznych, geograficznych, przedmiotowych i behawioralnych), sposób przekazywania informacji o transakcjach do GIIF, procedurę zamrażania wartości majątkowych, sposób przyjmowania oświadczeń, czy osoba zajmuje eksponowane stanowisko polityczne), sposób przechowywania informacji; ponadto czy instytucja obowiązana w procedurze wewnętrznej opisała szczegółowy tryb stosowania zamrażania wartości majątkowych (Rozdział 5a ustawy ppp).

- wszystkich 6 kontroli¹⁷ nie kontrolował, czy w celu określenia ryzyka prania pieniędzy instytucja obowiązana dokonywała analizy ryzyka (sposób analizy powinien być określony w procedurze wewnętrznej) w oparciu o kryteria wskazane w art. 10a ust. 3 ustawy ppp, tj. z uwzględnieniem kryteriów ekonomicznych, geograficznych, przedmiotowych i behawioralnych;
- 5 kontroli¹⁸ nie kontrolował, czy instytucje obowiązane stosowały środki bezpieczeństwa finansowego (sposób stosowania powinien być określony w procedurze wewnętrznej instytucji obowiązanej)¹⁹;
- 5 kontroli²⁰ nie kontrolował, czy instytucja obowiązana prowadziła bieżącą analizę przeprowadzanych transakcji (art. 8a ust. 1 i 2 ustawy ppp)²¹;
- 1 kontroli²² nie dysponował informacją o posiadanych przez tą instytucję rejestrach transakcji (art. 8 ust. 1, 3 oraz 4 ustawy ppp); nie weryfikował, w jakiej formie były prowadzone powyższe rejestry (papierowo lub elektronicznie) oraz czy prawidłowo rejestrowane są wszystkie transakcje podlegające takiemu obowiązkowi (art. 8 ust. 4 ustawy ppp);
- wszystkich 6 kontroli²³ nie weryfikował prawidłowości przechowywania dokumentów i informacji (art. 8 ust. 4 i 4a, art. 8a ust. 2, art. 9k ustawy ppp), w szczególności nie weryfikował zgodności z ustawą okresu przechowywania rejestru transakcji, informacji oraz dokumentów dotyczących transakcji, wyników analiz oraz informacji uzyskanych w wyniku stosowania środków bezpieczeństwa finansowego;
- 5 kontroli²⁴ nie kontrolował prawidłowości przekazywania transakcji do GILF (art. 11 oraz art. 12 ust. 2 ustawy ppp)²⁵;
- 5 kontroli²⁶ nie zweryfikował zapewnienia przez instytucję obowiązaną udziału w szkoleniach o tematyce przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowania terroryzmu pracownikom wykonującym obowiązki związane z tymi zagadnieniami (art. 10a ust. 4 ustawy).

(dowód: akta kontroli str. 90-91)

Izabela Zawadzka wyjaśniła: „(...) w zakresie postępowania kontrolnego oznaczonego Id 32-12-0137 w zakresie kontroli analizy ryzyka w oparciu o kryteria wskazane w art. 10a ust. 3 ustawy ppp wyjaśniam, że z uwagi na okres objęty badaniem tj. rok 2009 kontrolą objęte zostały obszary wymienione w art. 28 ‘starej’ ustawy jak również wynikające z art. 10a ust. 1 ‘nowej’ ustawy ppp stanowiące o wewnętrznej procedurze, która zawiera zgodnie z ust. 2 art. 10a sposób analizy i oceny ryzyka. W zakresie braku weryfikacji prawidłowości przechowywania dokumentów i informacji, okresu przechowywania rejestru transakcji, informacji oraz

¹⁷ Kontrole: Id 32-12-0137, Id 32-12-0131, Id 32-12-0354, Id 32-12-0355, Id 32-12-0356, Id 32-13-0236.

¹⁸ Kontrole: Id 32-12-0131, Id 32-12-0354, Id 32-12-0355, Id 32-12-0356, Id 32-13-0236.

¹⁹ Tj. czy instytucja obowiązana: 1. dokonuje identyfikacji klienta i weryfikacji jego tożsamości na podstawie dokumentów lub informacji publicznie dostępnych; 2. podejmuje czynności, z zachowaniem należytej staranności, w celu identyfikacji beneficjenta rzeczywistego; 3. pozyskuje informacje na temat celu i zamierzonego przez klienta charakteru stosunków gospodarczych; 4. na bieżąco monitoruje stosunki gospodarcze z klientem (art. 8b ust. 3 oraz art. 8b ust. 4 ustawy ppp).

²⁰ Kontrole: Id 32-12-0131, Id 32-12-0354, Id 32-12-0355, Id 32-12-0356, Id 32-13-0236.

²¹ M. in. czy UKS weryfikował podczas kontroli w instytucji obowiązanej: - czy analizy są dokumentowane w formie papierowej lub elektronicznej, - czy wyniki analiz są przechowywane przez okres 5 lat, licząc od pierwszego dnia roku następującego po upływie roku, w którym zostały przeprowadzone.

²² Kontrola Id 32-13-0236.

²³ Kontrole: Id 32-12-0137, Id 32-12-0131, Id 32-12-0354, Id 32-12-0355, Id 32-12-0356, Id 32-13-0236.

²⁴ Kontrole: Id 32-12-0131, Id 32-12-0354, Id 32-12-0355, Id 32-12-0356, Id 32-13-0236.

²⁵ W szczególności nie było kontrolowane, czy: - dane o transakcjach, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy są przekazywane w terminie do 14 dni po upływie każdego miesiąca kalendarzowego; - dane o transakcjach, o których mowa w art. 8 ust. 3, przekazywane są niezwłocznie; - instytucje obowiązane zachowują formy przekazywania danych, określone w rozporządzeniu rejestrowym.

²⁶ Kontrole: Id 32-12-0131, Id 32-12-0354, Id 32-12-0355, Id 32-12-0356, Id 32-13-0236.

dokumentów dotyczących informacji, wyników analiz oraz informacji uzyskanych w wyniku stosowania środków bezpieczeństwa finansowego wyjaśniam, że w toku prowadzonego postępowania kontrolnego w zakresie badania zgodności z przedmiotową ustawą ustalono, że u kontrolowanego nie wystąpiły transakcje o których mowa w art. 8 ww. ustaw tym samym nie był prowadzony rejestr jak również zbierane informacje i dokumentacja. W związku z tym nie przeprowadzono weryfikacji w wyżej wskazanym zakresie. (...) w zakresie postępowań kontrolnych oznaczonych ID 32-12-0131, ID 32-12-0354, ID 32-12-0355, ID 32-12-0356: w okresie 01.01.2008 r. - 21.10.2009 r. pomimo wskazanych w ustawie w art. 28 obowiązkach podmiotu obowiązane – organ kontroli skarbowej zgodnie z ustawą ppp nie był zobowiązany do weryfikacji prawidłowości wypełniania tych obowiązków przez podatnika. Natomiast w okresie od dnia 22.10.2009 r. do 31.12.2011 r. - kontrolujący w toku prowadzonych czynności na bieżąco weryfikował wypełnianie obowiązków przez podatnika. Jako że kontrolowany był osobą samodzielnie prowadzącą indywidualną działalność gospodarczą a tym samym osobą odpowiedzialną za wykonanie obowiązków określonych w ustawie i dokonującym sprzedaży biżuterii głównie srebrnej z bursztynem dla odbiorców indywidualnych o jednostkowej wartości rzędu kilkudziesięciu złotych i wielu tysięcy transakcji (dużej ilości odbiorców) (potwierdzenie – paragon fiskalny) - uzyskano od niego jedynie ustne wyjaśnienia na temat wewnętrznych procedur stosowanych w firmie (nie uzyskano 'procedur wewnętrznych' w formie papierowej). Jednak mając na uwadze rodzaj prowadzonej działalności, brak transakcji obligujących podatnika zarówno do prowadzenia weryfikacji i analizy klientów, brak fizycznej możliwości analizy i oceny ryzyka, brak obowiązku prowadzenia rejestru, brak transakcji powyżej 15.000 Euro, brak obowiązku informowania o transakcjach GIIF - stwierdzono, że istniała stosowna procedura wewnętrzna, która pomimo braku formy pisemnej, gwarantowała prawidłowe wypełnianie obowiązków wynikających z ustawy ppp. Niemożliwym było jedynie zweryfikowanie prawidłowości przechowywania dokumentów i informacji – gdyż do prowadzenia takowych podatnik nie został zobligowany (rejestr transakcji) lub nie był w stanie prowadzić w tym: dowodów transakcji powyżej 15.000 Euro – nie dokonał (a drobne gromadził – paragony fiskalne), analiz kontrahentów i środków bezpieczeństwa finansowego (tysiące zakupów o małej wartości jednostkowej, brak podstaw do legitymowania klientów). W zakresie postępowania kontrolnego oznaczonego ID 32-13-0236 (...) wyjaśniam, że: postępowanie kontrolne Id 32130236 w zakresie kontroli rzetelności deklarowanych podstaw opodatkowania oraz prawidłowości obliczania podatku od towarów i usług, podatku akcyzowego i opłaty paliwowej oraz kontroli wypełniania obowiązków wynikających z ustawy ppp za okres od 1.07.2012 r. do 31.03.2013 r., zostało wszczęte poprzez doręczenie postanowienia o wszczęciu postępowania w siedzibie spółki, która to siedziba zlokalizowana była w tzw. wirtualnym biurze. Korespondencja kierowana na powyższy adres nie była w toku postępowania kontrolnego odbierana. W toku postępowania nie nawiązano kontaktu z przedstawicielami spółki, materiał dowodowy gromadzony był głównie w oparciu o informacje pozyskane od organów ścigania oraz banków. I tak, na podstawie wyciągów bankowych spółki ustalono jej kontrahentów, wobec których przeprowadzono czynności sprawdzające. W toku tych czynności pozyskano dokumentację transakcji w postaci przede wszystkim faktur oraz dokumentów przewozowych. W toku postępowania organ kontroli skarbowej nie miał dostępu do dokumentacji podatkowo-księgowej spółki. W okresie, w którym prowadzone było postępowanie kontrolne, dostępu do tej dokumentacji nie miały także organy ścigania. Wobec braku kontaktu z przedstawicielami spółki oraz dostępu do dokumentacji źródłowej, organ kontroli skarbowej nie miał możliwości zweryfikowania prawidłowości wykonywania obowiązków, o których mowa

w ustawie ppp przez kontrolowaną spółkę. Ustalenia w zakresie statusu spółki jako podmiotu zobowiązanego w myśl art. 2 pkt 1 lit. t ww. ustawy zawarte zostały w wyniku kontroli (z dnia 30.09.2014 r. znak: UKS3291.W1P3.42.0029.13.153.023) oraz w informacji skierowanej do GIIF na podstawie art. 21 ust. 4 ww. ustawy (z dnia 14.10.2014 r. znak: UKS3291.W1P3.42.0029.13.154.099)".

(dowód: akta kontroli str. 93-95, 96-99)

W dokumentacji planów kontroli brak było odniesienia do Rekomendacji FATF²⁷, w szczególności w zakresie typowania do kontroli instytucji obowiązanych.

(dowód: akta kontroli str. 73)

Izabela Zawadzka wyjaśniła: „Obowiązki służbowe wynikające z celów i zadań kontroli skarbowej realizowane są w oparciu o przepisy prawa krajowego, nie otrzymano innych poleceń czy wytycznych”.

(dowód: akta kontroli str. 80, 83)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Dyspozycja art. 21 ust. 3 pkt 7 ustawy ppp, nakłada na UKS obowiązek sprawowania kontroli wykonywania obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Od powyższej reguły przepisy ustawy nie przewidują wyjątków. Oznacza to, że Urząd winien dochować należytej staranności w realizacji zadań w zakresie określonym ustawą ppp. Dlatego też za działanie nierzetelne NIK uznaje zaniechanie Urzędu w zakresie sprawowanej kontroli wykonywania obowiązków polegające na niedokumentowaniu analizy ryzyka nadzorowanych podmiotów przy opracowywaniu w badanym okresie planów kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 73)

Izabela Zawadzka wyjaśniła: „Każdy podmiot przyjęty do planu jest typowany w oparciu o informacje wpływające do Urzędu oraz wyniki własnych analiz pod kątem wystąpienia potencjalnych nieprawidłowości oraz realizacji celów i zadań wynikających z ustawy o kontroli skarbowej”.

(dowód: akta kontroli str. 80, 83)

2. W 5²⁸ na 6 zbadanych kontroli, Urząd po zakończeniu kontroli przestrzegania przez instytucje obowiązane przepisów ustawy ppp nie przekazał do GIIF pisemnych informacji o ich wynikach.

(dowód: akta kontroli str. 90-91)

Zgodnie z dyspozycją art. 21 ust. 4 ustawy ppp, pisemna informacja o wynikach kontroli w zakresie przestrzegania przepisów ustawy jest przekazywana GIIF w terminie 14 dni od jej zakończenia.

Przekazywanie ww. informacji o wynikach kontroli do GIIF jest obligatoryjne nawet w przypadku niestwierdzenia nieprawidłowości w toku kontroli²⁹.

(dowód: akta kontroli str. 69)

²⁷ Międzynarodowe Standardy Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy i Finansowaniu Terroryzmu oraz Proliferacji.

²⁸ Kontrole: Id 32-12-0137, Id 32-12-0131, Id 32-12-0354, Id 32-12-0355, Id 32-12-0356.

²⁹ Obowiązek zapisany w uwagach do wytycznych do kontroli realizowanych przez organy kontroli skarbowej w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowania terroryzmu – przesłanych przez DKS do wykorzystania służbowego przy piśmie nr KS6/0682/23/RIW/10/13914/F z dnia 22 listopada 2010 r.

Izabela Zawadzka wyjaśniła: „(...) w zakresie postępowania kontrolnego oznaczonego Id 32-12-0137 (...) okresem objętym badaniem u kontrolowanego był rok 2009, w którym przedmiotowa ustawa zmieniła swoje brzmienie, a która weszła w życie z dniem 22.10.2009 r. Tym samym większość okresu objętego postępowaniem obejmowały ‘stare’ przepisy ustawy o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu. Natomiast dyspozycje zawarte w piśmie DKS znak KS6/0682/23/RIW/10 z dnia 22.10.2010 r. dotyczyły ww. ustawy w nowym brzmieniu obowiązującym po dniu 22.10.2009 r. W świetle niniejszego przedmiotowe informacje nie zostały przekazane do GIIF. W zakresie postępowań kontrolnych oznaczonych ID 32-12-0131, ID 32-12-0354, ID 32-12-0355, ID 32-12-0356: brak przekazania pisemnej informacji do GIIF o wynikach postępowania w zakresie kontroli przestrzegania przepisów ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu przez kontrolowanego wynika z faktu, iż w badanym okresie (2008-2011), w którym przedmiotowa ustawa zmieniła swoje brzmienie, które weszło w życie z dniem 22.10.2009 r. Do tego dnia ustawa o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu w art. 21 nie przewidywała prowadzenia kontroli w jej zakresie przez organ kontroli skarbowej. Dopiero zmiana, która weszła w życie z dniem 22.10.2009 r. taką możliwość wprowadziła. Do dnia 22.10.2009 r. w art. 21 ust. 3 ustawy do kontroli nie były zobowiązane organy kontroli skarbowej (stosowny zapis w pkt 7 obowiązywał od 22.10.2009 r.) a tym samym nie były one również obowiązane do przesyłania jakichkolwiek informacji o wynikach kontroli do GIIF stosownie do treści art. 21 ust. 4 ustawy. W związku z powyższym w toku kontroli za okres 01.01.2008-21.10.2009 po szczegółowej analizie przedstawionych do kontroli dokumentów dotyczących zawieranych transakcji ustalono, że podatnik nie przeprowadzał transakcji o wartości 15.000 Euro – wartości wskazanej w art. 8 ustawy i w związku z tym nie był zobligowany do ich rejestracji. W powyższym zakresie uzyskano również stosowne wyjaśnienia podatnika w formie pisemnej. Za pozostały okres tj. od dnia 22.10.2009 r. do 31.12.2011 r. również stwierdzono brak takich transakcji, jednak ze względu na jednoczesne prowadzenie kontroli za wszystkie lata nie sporządzono informacji do GIIF”.

(dowód: akta kontroli str. 93-95, 96-97)

3. Kontrole przeprowadzone przez Urząd w badanym okresie nie objęły swoim zakresem zagadnień szczegółowo opisanych w pkt III.2 ppkt 3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 90-91)

Na okoliczność stwierdzonych nieprawidłowości, Izabela Zawadzka udzieliła wyjaśnień w brzmieniu przytoczonym po ppkt 3 wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 93-95, 96-99)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że w żadnym planie kontroli z okresu od 1 stycznia 2013 r. do 30 czerwca 2015 r. nie ujęto kontroli w instytucjach obowiązanych w obszarze przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

W badanym okresie GIIF nie przekazywał do Urzędu list/wykazów instytucji obowiązanych. W aktach zrealizowanych przez Urząd kontroli brak było dowodów na okoliczność ustalania przez kontrolujących, czy kontrolowany podmiot jest instytucją obowiązaną w rozumieniu ustawy ppp.

(dowód: akta kontroli str. 72, 92)

Izabela Zawadzka wyjaśniła: „Dobór podmiotów do półrocznych planów kontroli realizowany był w oparciu o wytyczne zawarte w Zadaniach Urzędów Kontroli Skarbowej na poszczególne lata. Ponadto w wytycznych przekazanych przez DKS SD2/066/71/MNL/08 z 14 lipca 2008 r. wskazano, że ‘najważniejszym elementem przy sporządzaniu półrocznych planów kontroli jest właściwa analiza zgłoszonych do kontroli podmiotów, a podstawowym kryterium powinien być spodziewany wymierny efekt finansowy. Z analizy powinno wynikać duże prawdopodobieństwo wystąpienia nieprawidłowości, jak również wysokie prawdopodobieństwo odzyskania ustalonych zaległości podatkowych’. Należy podkreślić, że w trakcie budowania planów kontroli dotyczących badanego okresu nie dysponowano żadnymi danymi ani informacjami, pozwalającymi przewidzieć prawdopodobieństwo wystąpienia w wytypowanych podmiotach nieprawidłowości z zakresu ustawy ppp”.

(dowód: akta kontroli str. 80, 82-83, 86-89)

W latach 2013-2015 (I półrocze) w UKS wszczęto poza planem tylko 1 kontrolę³⁰, której zakresem objęto wypełnianie obowiązków wynikających z ustawy ppp.

Izabela Zawadzka wyjaśniła: „Postępowanie kontrolne - id32130236 (postępowanie pozaplanowe) obejmowało swoim zakresem wypełnianie obowiązków wynikających z ustawy ppp, w związku z wnioskiem GIIF o zbadanie legalności pochodzenia środków finansowych, którymi kontrolowany podmiot dysponował”.

(dowód: akta kontroli str. 73-74, 81, 83)

Zdaniem NIK zasadnym jest obejmowanie planami zadań kontrolnych w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowania terroryzmu.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako nie w pełni skuteczną działalność w badanym obszarze.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³¹, wnosi o:

1. Przeprowadzanie i dokumentowanie analizy ryzyka nadzorowanych podmiotów.
2. Przekazywanie do GIIF pisemnych informacji o wynikach kontroli.
3. Obejmowanie kontrolami wszystkich obszarów przewidzianych ustawą ppp do kontroli w ramach przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu 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 Delegatury NIK w Szczecinie.

³⁰ Id kontroli 32-13-0236, data wszczęcia 4 czerwca 2013 r., data wyniku 15 października 2014 r.

³¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od dnia 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.

Szczecin, dnia 13 listopada 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie
Dyrektor

.....
podpis