

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DELEGATURA W ZIELONEJ GÓRZE

LZG-4114-02/2010

Nr ewid. 139/I/10/007/LZG

Informacja o wynikach kontroli realizacji przez Generalnego Inspektora Informacji Finansowej obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu

Zielona Góra

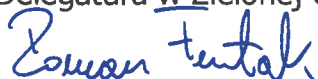
sierpień

2011 r.

Misja Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

Wizja Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

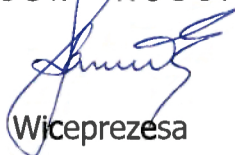
Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze



Roman Furtak
Dyrektor Delegatury

Akceptuję:

Jacek Kościelniak




p.o. Wiceprezesa

Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Jacek Jezierski

Prezes



Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, 18 sierpnia 2011 r.

Najwyższa Izba Kontroli

ul. Filtrowa 57

02-056 Warszawa

tel./fax: 22-444 5000

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

SKRÓTY I POJĘCIA UŻYTE W TREŚCI INFORMACJI	4
1 WPROWADZENIE	6
1.1. NUMER I TEMAT KONTROLI	6
1.2. OGÓLNE TŁO BADANEJ PROBLEMATYKI	6
1.3. UZASADNIENIE PODJĘCIA KONTROLI	8
1.4. CEL KONTROLI	8
2 PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	10
2.1. SYNTEZA USTALEŃ KONTROLI I OCENA KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI... 10	
2.2. UWAGI KOŃCOWE I WNIOSKI	13
3 WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	14
3.1. POZYSKIWANIE PRZEZ GIIF INFORMACJI O TRANSAKCJACH	14
3.1.1. Transakcje podejrzane	14
3.1.2. Transakcje ponadprogowe	15
3.2. WYJAŚNIANIE PRZEZ GIIF WADLIWYCH INFORMACJI O TRANSAKCJACH	16
3.3. POSTĘPOWANIA ANALITYCZNE I ICH EFEKTY	17
3.4. SPRAWOWANIE KONTROLI PRZESTRZEGANIA PRZEPISÓW DOTYCZĄCYCH PRZECIWDZIAŁANIA PRANIU PIENIĘDZY ORAZ FINANSOWANIU TERRORYZMU	18
3.5. DOSTOSOWANIE PROCESU REJESTROWANIA TRANSAKCJI I PRZEKAZYWANIA INFORMACJI DO WYMOGÓW USTAWY	22
3.6. DZIAŁALNOŚĆ SZKOLENIOWA GIIF ORAZ WSPÓŁPRACA Z INNYMI ORGANAMI I INSTYTUCJAMI.....	25
3.7. PRZYGOTOWANIE DEPARTAMENTU INFORMACJI FINANSOWEJ DO REALIZACJI USTAWOWYCH ZADAŃ GIIF	26
4 INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI	28
5. ZAŁĄCZNIKI	30
5.1. ANALIZA STANU PRAWNEGO.....	30
5.2. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI	35
5.3. LISTA OSÓB ZAJMUJĄCYCH KIEROWNICZE STANOWISKA, ODPOWIEDZIALNYCH ZA KONTROLOWANĄ DZIAŁALNOŚĆ.....	37
5.4. WYKAZ ORGANÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI.....	38

SKRÓTY I POJĘCIA UŻYTE W TREŚCI INFORMACJI

GIIF	GENERALNY INSPEKTOR INFORMACJI FINANSOWEJ
DIF	Departament Informacji Finansowej - jednostka organizacyjna wyodrębniona w strukturze Ministerstwa Finansów w celu wykonania ustawowych zadań GIIF.
Ustawa	Ustawa z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz. 276, ze zm.).
Ustawa o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu wartości majątkowych	Ustawa z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu (Dz. U. Nr 2003 r. Nr 153, poz. 1505, ze zm.).
Ustawa zmieniająca	Ustawa z dnia 25 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 166, poz. 1317).
K.p.a	Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.).
K.k.	Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.).
Dyrektywa 2005/60/WE	Dyrektywa 2005/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 października 2005 r. w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu (Dz. U. L 309 z 25.11.2005 r. s. 15, ze zm.).
Rozporządzenie Ministra Finansów (rozporządzenie rejestrowe)	Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 21 września 2001 r. w sprawie określenia wzoru rejestru transakcji, sposobu jego prowadzenia oraz trybu dostarczania danych z rejestru Generalnemu Inspektorowi Informacji Finansowej (Dz. U. Nr 113, poz. 1210, ze zm.).
Pranie pieniędzy	Zamierzone postępowanie polegające na: a) zamianie lub przekazaniu wartości majątkowych pochodzących z działalności o charakterze przestępczym lub z udziału w takiej działalności, w celu ukrycia lub zatajenia bezprawnego pochodzenia tych wartości majątkowych albo udzieleniu pomocy osobie, która bierze udział w takiej działalności w celu uniknięcia przez nią prawnych konsekwencji tych działań; b) ukryciu lub zatajeniu prawdziwego charakteru wartości majątkowych lub praw związanych z nimi, ich źródła, miejsca przechowywania, rozporządzania, faktu ich przemieszczania, ze świadomością, że wartości te pochodzą z działalności o charakterze przestępczym lub udziału w takiej działalności; c) nabyciu, objęciu w posiadanie albo używaniu wartości majątkowych pochodzących z działalności o charakterze przestępczym lub udziału w takiej działalności; d) współdziałaniu, usiłowaniu popełnienia, pomocnictwie lub podżeganiu w przypadkach zachowań określonych w lit. a-c, również jeżeli działania, w ramach których uzyskano wartości majątkowe, prowadzono na terytorium innego państwa.
Finansowanie terroryzmu	Czyn określony w art. 165a ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.), tj. gromadzenie, przekazywanie lub oferowanie środków płatniczych, instrumentów finansowych, papierów

	wartościowych, wartości dewizowych, praw majątkowych lub innego mienia ruchomego lub nieruchomości w celu sfinansowania przestępstwa o charakterze terrorystycznym.
Transakcje	Dokonywane we własnym, jak i w cudzym imieniu, na własny, jak i na cudzy rachunek: wpłaty i wypłaty w formie gotówkowej lub bezgotówkowej, w tym przekazy pieniężne w rozumieniu art. 2 pkt 7 rozporządzenia (WE) nr 1781/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 listopada 2006 r. w sprawie informacji o zleceniodawcach, które towarzyszą przekazom pieniężnym (Dz.U.L.345 z 8.12.2006 r.), zlecone zarówno na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jak i poza nią; kupno i sprzedaż wartości dewizowych; przeniesienie własności lub posiadania wartości majątkowych, w tym oddanie w komis lub pod zastaw takich wartości oraz przeniesienie wartości majątkowych pomiędzy rachunkami należącymi do tego samego klienta; zamiana wierzytelności na akcje lub udziały.
Transakcje ponadprogowe	Transakcje, o których mowa w art. 8 ust. 1 i 1a ustawy z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, tj. w szczególności transakcje, których równowartość przekracza 15 tys. Euro i transakcje przeprowadzone za pomocą więcej niż jednej operacji, których okoliczności wskazują, że są one ze sobą powiązane i zostały podzielone na operacje o mniejszej wartości z zamiarem uniknięcia obowiązku rejestracji.
Transakcje podejrzane	Transakcje, o których mowa w art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, tj. transakcje, których okoliczności wskazują, że mogą one mieć związek z praniem pieniędzy lub finansowaniem terroryzmu.
Inne instytucje kontrolujące	Podmioty wymienione w art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, tj. podmioty, które w ramach sprawowanego nadzoru i kontroli także kontrolują wypełnianie przez instytucje obowiązane obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Prezes NBP, Komisja Nadzoru Finansowego, naczelnicy urzędów celnych, prezesi sądów apelacyjnych, organy kontroli skarbowej, wojewodowie i starostowie, Krajowa Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa).
Instytucje obowiązane	Podmioty wymienione w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, zobowiązane m.in. do rejestrowania transakcji ponadprogowych i podejrzanych oraz przekazywania Generalnemu Inspektorowi Informacji Finansowej informacji o transakcjach zarejestrowanych. Podmioty te zobowiązane są do prowadzenia analizy przeprowadzanych transakcji oraz stosowania wobec swoich klientów środków bezpieczeństwa finansowego.
Jednostki współpracujące	Organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz inne państwowe jednostki organizacyjne, a także Narodowy Bank Polski, Komisja Nadzoru Finansowego i Najwyższa Izba Kontroli.

1 WPROWADZENIE

1.1. NUMER I TEMAT KONTROLI

I/10/007 „Wykonywanie przez Generalnego Inspektora Informacji Finansowej obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu

pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu w latach 2008-2010”.

1.2. OGÓLNE TŁO BADANEJ PROBLEMATYKI

Pranie pieniędzy to zamierzone postępowanie służące ukryciu prawdziwego źródła pochodzenia wartości majątkowych. Środki pieniężne z nielegalnej działalności, wykorzystywane w legalnym obrocie, generują zagrożenia dla gospodarczej i politycznej stabilności państw, polegające m.in. na finansowaniu działalności przestępczej, w tym terroryzmu oraz korumpowaniu urzędników.

Przeciwdziałanie praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu jest jednym z kluczowych zadań państwa służących zapewnieniu bezpieczeństwa finansowego, a także ochrony obywateli przed aktami terrorystycznymi. Istotność tego zadania pokazują skutki zamachów na World Trade Center w USA, a także m.in. w Hiszpanii i w Wielkiej Brytanii.

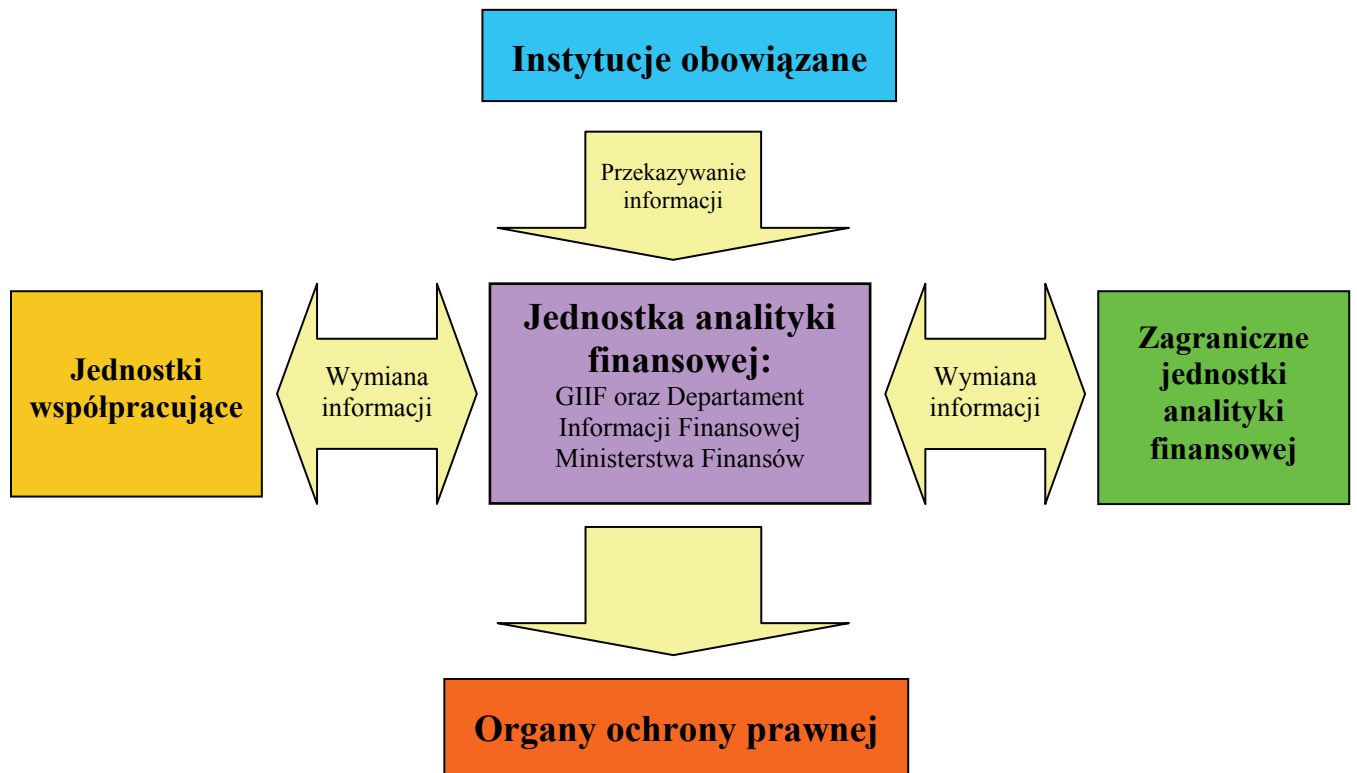
W Polsce organami administracji rządowej właściwymi w sprawach przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu są Minister Finansów, jako naczelny organ informacji finansowej oraz Generalny Inspektor Informacji Finansowej (GIIF), powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek Ministra Finansów. Generalny Inspektor Informacji Finansowej

wykonuje zadania określone w ustawie z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu¹ (ustawie) przy pomocy Departamentu Informacji Finansowej (DIF) - jednostki organizacyjnej wyodrębnionej w strukturze Ministerstwa Finansów. Wraz z nią tworzy polską jednostkę analityki finansowej².

Zgodnie z ustawą w systemie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu uczestniczą także instytucje obowiązane wymienione w art. 2 pkt 1 ustawy oraz jednostki współpracujące, wymienione w art. 2 pkt 8 ustawy. Schemat systemu przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu przedstawiono na rys. 1.

¹ Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz. 276, ze zm.

² *Financial Intelligence Unit (FIU)* według nazewnictwa stosowanego w aktach prawnych Unii Europejskiej.



Generalny Inspektor Informacji Finansowej gromadzi, przetwarza i analizuje informacje uzyskane od instytucji obowiązanych i jednostek współpracujących, bada przebieg transakcji, które mogą mieć związek z praniem pieniędzy lub finansowaniem terroryzmu oraz podejmuje inne działania w celu przeciwdziałania tym przestępstwom.

Przepisy dotyczące zjawiska prania pieniędzy pojawiły się w Polsce w latach 90-tych ubiegłego wieku. Początkowo były to przepisy Prezesa Narodowego Banku Polskiego³ i Komisji Nadzoru Bankowego⁴, a tak-

że ustawa z dnia 12 października 1994 r. o ochronie obrotu gospodarczego oraz o zmianie niektórych przepisów prawa karnego, która w art. 5 wprowadziła penalizację prania pieniędzy⁵. Pierwsze rozwiązanie, służące budowie kompleksowego systemu walki ze zjawiskiem prania pieniędzy, zostało wprowadzone do porządku prawnego ustawą o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z działalności o charakterze przestępczym lub z udziału w takiej działalności.

³ Zarządzenie nr 16/92 Prezesa Narodowego Banku Polskiego z dnia 1 października 1992 r. w sprawie zasad postępowania banków w razie ujawnienia okoliczności wskazujących na lokowanie w banku środków pieniężnych lub innych wartości majątkowych pochodzących lub mających związek z przestępstwem oraz przy dokonywaniu wpłat gotówkowych przekraczających określoną kwotę (Dz. Urz. NBP Nr 9, poz. 20).

⁴ Uchwała nr 4/98 Komisji Nadzoru Bankowego z dnia 30 czerwca 1998 r. w sprawie trybu postę-

powania banków w przypadkach prania pieniędzy oraz ustalenia wysokości kwoty i warunków prowadzenia rejestru wpłat gotówkowych powyżej określonej kwoty oraz danych o osobach dokonujących wpłaty i na rzecz których wpłata została dokonana (Dz. Urz. NBP Nr 18, poz. 40).

⁵ Dz. U. Nr 126, poz. 615, uchylona z dniem 1 września 1998 r. przez ustawę z dnia 6 czerwca 1997 r. Przepisy wprowadzające kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 554, ze zm.).

W dniu 26 października 2005 r. Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej przyjęły dyrektywę 2005/60/WE w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu. Dyrektywa weszła w życie 15 grudnia 2005 r. i zobowiązała państwa członkowskie do wprowadzenia, w terminie do 15 grudnia 2007 r., przepisów niezbędnych do jej wykonania.

Zgodnie z art. 226 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, w związku z brakiem notyfikacji aktów prawa krajowego transponujących przepisy ww. dyrektywy, Gunter Verheugen, działając w imieniu Komisji Wspólnot Europejskich, wezwał Rząd Polski do przedstawienia uwag do stanowiska Komisji, uznającego, że Rzeczypospolita Polska uchybiła zobowiązaniom dyrektywy 2005/60/WE.

W odpowiedzi poinformowano Komisję Wspólnot Europejskich, że projekt nowelizacji ustawy nie został przyjęty przez Radę Ministrów przed wyborami parlamentarnymi w październiku 2007 r., a termin zakończenia prac parlamentarnych i uchwalenia ustawy implementującej przepisy o jakiej wyżej mowa nastąpi we wrześniu lub w październiku 2008r. (projekt ustawy zaakceptowany został przez Komitet Stały Rady Ministrów tuż przed wyborami parlamentarnymi).

Znowelizowana ustawa weszła w życie z prawie dwuletnim opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w dyrektywie, tj. 22 października 2009 r., z wyjątkiem art. 1 pkt 21 ustawy zmieniającej, dotyczącego art. 13 ustawy, który wszedł w życie 8 października 2010 r. (punkt 5.1 - Analiza stanu prawnego, *str.* 30).

1.3. UZASADNIENIE PODJĘCIA KONTROLI

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli. Przyczyną jej podjęcia była potrzeba sprawdzenia, czy sposób uzyskiwania, gromadzenia, przetwarzania i analizowania przez Generalnego Inspektora Informacji Finansowej informacji o transakcjach podejrzanych i ponadprogowych, a także kontroli wywiązywania się instytucji obowiązanych z ustawowego obowiązku rejestrowania tych

transakcji oraz przekazywania GIIF informacji o transakcjach zarejestrowanych, tworzą kompletny i skuteczny system przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowania terroryzmu.

Potrzebę podjęcia tej kontroli uzasadniał dodatkowo fakt, iż Najwyższa Izba Kontroli dotychczas nie przeprowadzała kontroli działalności organów administracji rządowej w powyższym zakresie.

1.4. CEL KONTROLI

Celem kontroli było dokonanie oceny realizacji przez Generalnego Inspektora Informacji Finansowej zadań określonych ustawą z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz

finansowaniu terroryzmu⁶. W szczególności kontrolą objęto:

⁶ Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz. 276, ze zm.

- przygotowanie organizacyjne, kadrowe oraz zapewnienie środków finansowych niezbędnych do realizacji ustawowych zadań;
- wykonywanie obowiązków w zakresie pozyskiwania informacji o transakcjach finansowych, gromadzenia, przetwarzania i ich analizowania;
- prawidłowość postępowania w sprawie blokady rachunku;
- sprawowanie kontroli przestrzegania przepisów dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu;
- nakładanie kar pieniężnych na instytucje obowiązane.

Kontrolę w Ministerstwie Finansów, Departamencie Informacji Finansowej przeprowadziła Delegatura NIK w Zielonej Górze od 21 września 2010 r. do 24 lutego 2011 r. Badania kontrolne objęły okres od 1 stycznia 2008 r. do 31 grudnia 2010 r.

2 PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI

2.1. SYNTEZA USTALEŃ KONTROLI I OCENA KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

Generalny Inspektor Informacji Finansowej, poza nielicznymi przypadkami uchybień i nieprawidłowości, realizował zadania określone w ustawie z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

Pozytywnie oceniono następujące działania:

- uzyskiwanie, gromadzenie, przetwarzanie i analizę informacji o transakcjach przekazywane przez instytucje obowiązane w trybie określonym w ustawie. Na podstawie pozyskanych informacji wszczęto 3.450 postępowań analityczne, w tym 31 dotyczących przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu, a następnie przekazano do prokuratury 514 zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, o którym mowa w art. 299 k.k.⁷ Wartość transakcji podejrzanych wskazanych w zawiadomieniach wyniosła 5.160,8 mln zł. W 66 przypadkach prokuratury skierowały do sądów akty oskarżenia. W następstwie przekazania organom podatkowym i organom kontroli skarbowej powiadomień

zawierających informacje o transakcjach, organy te ujawniły nieprawidłowości w rozliczeniach podatkowych na łączną kwotę 4,4 mln zł (*str. 14-18*);

- w ramach działań uniemożliwiających pranie pieniędzy GIIF zastosował blokadę rachunku – instrument polegający na czasowym uniemożliwieniu dysponowania i korzystania z wartości majątkowych zgromadzonych na rachunku, przy jednoczesnym pozostawieniu możliwości ich zwiększenia poprzez wpływ kolejnych środków. Procedura blokady rachunków, na których dokonano podejrzanych operacji finansowych na kwotę 80,9 mln zł, przebiegała zgodnie z przepisami ustawy (*str. 17-18*);
- udzielanie wyjaśnień dotyczących stosowania przepisów ustawy, szkolenie pracowników instytucji obowiązanych oraz innych jednostek, współpracę z organami państwa i organizacjami międzynarodowymi zajmującymi się przeciwdziałaniem praniu pieniędzy oraz finansowaniem terroryzmu, współpracę z zagranicznymi jednostkami analityki finansowej, a także udzielanie niektórym z nich pomocy eksperckiej, co wzmocniło pozycję GIIF na arenie międzynarodowej (*str. 25-26*);

⁷ Przesłpstwa polegające na podejmowaniu działań zmierzających do wprowadzenia do legalnego obrotu mienia pochodzącego z działalności nielegalnej lub przestępczej („pranie brudnych pieniędzy”).

- przeprowadzanie kontroli wywiązywania się instytucji obowiązanych z ustawowych obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Do dnia 30 września 2010 r. Nałożono na instytucje obowiązane kary pieniężne za niedopełnienie ustawowych obowiązków w łącznej wysokości 18,4 tys. zł. Wysokość kar ustalono zgodnie z przepisami ustawy i wytycznymi GIIF. Na podstawie wyników kontroli instytucji obowiązanych przeprowadzonych przez podmioty wymienione w art. 21 ust. 3 *ustawy*, GIIF skierował do prokuratury 20 zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa określonego w art. 35-37a *ustawy*, dotyczącego niewykonywania niektórych obowiązków, tj. m.in. rejestracji transakcji, przekazywania GIIF informacji o transakcjach, zachowania środków bezpieczeństwa finansowego, wstrzymania transakcji lub blokady rachunku. W jednym przypadku zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa określonego w art. 35 ust. 1 pkt 5 *ustawy* zostało skierowane do prokuratury z ponad trzymiesięczną zwłoką (*str.* 18-21).

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła także nieprawidłowości i uchybienia w zakresie kontrolowanej działalności:

- negatywnie oceniono niewydanie przez Ministra Finansów po 8 października 2010 r. tzw. *rozporządzenia rejestrowego*, dostosowującego sposób rejestrowania i przekazywania GIIF wymaganych informacji do przepisów znowelizowanej *ustawy o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych*. W efekcie tego zaniechania część podmiotów, które po

dniu 22 października 2009 r. stały się instytucjami obowiązаныmi, do czasu wejścia w życie nowych przepisów wykonawczych zostało zwolnionych z obowiązku rejestracji transakcji ponadprogowych i przekazywania informacji o takich transakcjach. Za przygotowanie projektu *rozporządzenia rejestrowego* odpowiadał GIIF oraz Departament Informacji Finansowej Ministerstwa Finansów. Powyższa sytuacja powoduje, że Rzeczpospolita Polska nie zaimplementowała w całości dyrektywy 2005/60/WE, co powinna uczynić do dnia 15 grudnia 2007 r. Do czasu wydania nowego *rozporządzenia rejestrowego* instytucje obowiązane zostały zobligowane do rejestrowania i przekazywania GIIF danych na dotychczasowych zasadach⁸. Jednak rozwiązania te stwarzały instytucjom obowiązanyim problemy interpretacyjne oraz utrudniały weryfikowanie przez GIIF pozyskanych informacji (*str.* 22-24);

- wśród informacji o transakcjach ponadprogowych i pojedynczych transakcjach podejrzanych otrzymywanych przez GIIF były informacje niepełne lub zawierające błędy⁹. Działania podejmowane w celu ich uzupełnienia i wyjaśnienia nie były w pełni skuteczne. Pozostawiono bez wyjaśnienia 4,75 mln informacji, tj. prawie 44% wadliwych infor-

⁸ Określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z 21 września 2001 r. w sprawie określenia wzoru rejestru transakcji, sposobu jego prowadzenia oraz trybu dostarczania danych z rejestru Generalnemu Inspektorowi Informacji Finansowej (Dz. U. Nr 113, poz. 1210, ze zm.).

⁹ Błędy w informacjach polegały m.in. na pominięciu numeru lub serii dokumentu, na podstawie którego stwierdzono tożsamość osoby wydającej dyspozycję, numeru rachunku beneficjenta lub rachunku źródłowego, nazwy beneficjenta, wpisaniu danych w niewłaściwej rubryce.

macji o transakcjach, jakie wpłynęły do GIIF. Stanowiły one 5,4% ogółu pozyskanych informacji o transakcjach ponadprogowych (*str. 16*);

- Generalny Inspektor Informacji Finansowej nie dysponował wiedzą, czy wszystkie rodzaje instytucji obowiązanych były prawidłowo przygotowane do przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu i wywiązywały się z ustawowych obowiązków. Wynikało to z ograniczenia o 1/3 liczby planowanych w 2010 r. kontroli (w pierwszym półroczu zaplanowano tylko 3 kontrole instytucji obowiązanych), a także nieobejmowania kontrolami niektórych rodzajów instytucji, choć ich działalność miała znaczenie dla bezpieczeństwa finansowego państwa. Przyczyną ograniczenia liczby kontroli było m.in. nałożenie na siedmioosobowy¹⁰ Wydział Kontroli DIF obowiązku realizacji licznych zadań niekontrolnych (*str. 18-20*);
- ocena przez GIIF prawidłowości wykonywania ustawowych zadań przez instytucje obowiązane opierała się także na analizie wyników kontroli działalności tych instytucji przeprowadzonych przez inne podmioty, wymienione w art. 21 ust. 3 *ustawy*. Informacje o wynikach

tych kontroli były jednak często niepełne i uniemożliwiały jednoznaczne ustalenie, czy instytucje obowiązane były odpowiednio przygotowane i wywiązywały się z ustawowych zadań. Niektóre rodzaje instytucji obowiązanych w ogóle nie były kontrolowane (*str. 19-20*);

- z powodu niepodjęcia przez DIF działań przewidzianych w Ministerstwie Finansów w procedurze finansowania projektów informatycznych nie uzyskano środków finansowych i nie zmodernizowano systemu informatycznego w celu dostosowania go do wymogów przyszłego rozporządzenia rejestrowego oraz stworzenia bezpiecznej komunikacji pomiędzy GIIF a jednostkami współpracującymi (*str. 22-23*). Ograniczenia budżetowe spowodowały, że nie zrealizowano także niektórych planowanych szkoleń dla pracowników DIF, służących poprawie skuteczności przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (*str. 27*);
- w dwóch przypadkach postępowanie dowodowe w sprawie nałożenia na instytucje obowiązane kar pieniężnych w łącznej kwocie 6,4 tys. zł, za niedopełnienie ustawowych obowiązków, prowadzono przed wszczęciem postępowania administracyjnego, tj. niezgodnie z regułą zawartą w art. 61 § 1 i 4, art. 10 § 1 i art. 9 k.p.a. (*str. 21*).

¹⁰ Stan zatrudnienia w październiku 2010 r.

2.2. UWAGI KOŃCOWE I WNIOSKI

Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości, polegające w szczególności na opóźnieniu wydania rozporządzenia rejestrowego, zmniejszeniu liczby kontroli w instytucjach obowiązanych oraz nieweryfikowaniu wadliwych informacji o transakcjach, niosą ryzyko osłabienia prewencyjnej funkcji GIIF i mogą prowadzić do nieszczelności systemu przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

Duże znaczenie dla skuteczności tego systemu ma zdolność GIIF do sprawnej absorpcji, przetwarzania i analizowania zgromadzonych informacji, w tym bezpiecznej komunikacji z jednostkami współpracującymi. W celu zapewnienia odpowiedniej szybkości i pełnego bezpieczeństwa tego procesu niezbędnym jest dobrej jakości i właściwie oprzyrządowany system informatyczny.

Skuteczność systemu przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu zależy od sposobu wywiązywania się instytucji obowiązanych z ustawowych obowiązków. Zwiększeniu skuteczności tego systemu sprzyjałaby koordynacja kontroli prowadzonych w instytucjach obowiązanych przez GIIF i podmioty, o których mowa w art. 21 ust. 3 ustawy, m.in. poprzez uzgadnianie planów kontroli.

Zasadne dla bezpieczeństwa obrotu finansowego jest objęcie przez GIIF kontrolą, w stopniu uzasadnionym wynikami analizy

ryzyka, przedsiębiorców prowadzących antykwariaty, działalność factoringową, sprzedaż komisową oraz obrót metalami lub kamieniami szlachetnymi i półszlachetnymi. Transfer tzw. „brudnych pieniędzy” poprzez zakup i sprzedaż dóbr luksusowych o dużej wartości, w tym dokonywanie operacji w powiązaniu z rzekomym wzrostem wartości nabywanych i zbywanych dóbr, jest bowiem jednym ze sposobów prania pieniędzy.

Wyniki kontroli wykonywania przez Generalnego Inspektora Informacji Finansowej obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu wskazują na potrzebę podjęcia przez Ministra Finansów działań służących:

- 1) wydaniu nowego rozporządzenia rejestrowego, w celu dostosowania procesu rejestrowania transakcji i przekazywania GIIF informacji o tych transakcjach do wymogów *ustawy*, która rozszerzyła zakres obowiązków informacyjnych obciążających instytucje obowiązane;
- 2) usprawnieniu organizacyjnemu Departamentu Informacji Finansowej Ministerstwa Finansów, w tym modernizacji systemu informatycznego.

3 WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

3.1. POZYSKIWANIE PRZEZ GIIF INFORMACJI O TRANSAKCJACH

3.1.1. Transakcje podejrzone

W okresie objętym kontrolą zarejestrowano w systemie informatycznym GIIF łącznie 5.130 powiadomień opisowych o działalności i transakcjach podejranych¹¹, w tym 3.681 powiadomień od instytucji obowiązujących, 1.295 od jednostek współpracujących oraz 154 powiadomienia z innych źródeł.

Spośród 1.295 powiadomień o podejrzeniu prania pieniędzy, uzyskanych przez GIIF od jednostek współpracujących na podstawie art. 15a ustawy, najwięcej wpłynęło od organów podatkowych, celnych i kontroli skarbowej (792), a także od Agencji Nieruchomości Rolnych (225) i z Narodowego Banku Polskiego (182). W niektórych przypadkach w powiadomieniach przywoływano nieaktualną podstawę prawną, a także wskazywano na okoliczności, które zdaniem GIIF, nie dotyczyły procedury prania pieniędzy¹².

Oprócz powiadomień opisowych o działalności i transakcjach podejranych, GIIF uzyskał również od instytucji obowiązujących 39.497 zawiadomień o pojedynczych transakcjach podejranych, w tym o 39.434 transakcjach oznaczonych jako podejrzone o pranie pieniędzy oraz 63 transakcjach oznaczonych jako podejrzone o finansowanie terroryzmu. Blisko 83% zawiadomień o pojedynczych transakcjach podejranych przesłały banki (32.757), a w dalszej kolejności fundusze inwestycyjne i towarzystwa funduszy inwestycyjnych (4.054), zakłady ubezpieczeń (917), domy maklerskie lub inne podmioty prowadzące działalność maklerską niebędące bankami (821), spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe (732). Kilkanaście zawiadomień uzyskano od podmiotów prowadzących działalność kantorową i przedsiębiorców prowadzących antykwariaty.

Blisko 53% ogółu zawiadomień o pojedynczych transakcjach podejranych stanowiły informacje o transakcjach gotówkowych (20.683), a ponad jedną siódmą informacje o transakcjach z udziałem podmiotów, dla których instytucja obowiązana wskazała miejsce zamieszkania poza granicami Polski lub obywatelstwo inne niż polskie

¹¹ W terminologii międzynarodowej tzw. SAR – *Suspicious Activity Reports*

¹² Spośród przekazanych do GIIF przez Agencję 225 powiadomień poddano analizie 41 losowo wybranych. W 31 przypadkach w powiadomieniach podano błędną podstawę prawną, a okolicznością potwierdzającą prawdopodobieństwo zaistnienia procedury prania pieniędzy był fakt dokonywania przez nabywców części płatności za zakupione nieruchomości przed „notarialnym zawarciem umowy sprzedaży”. O powtarzających się błędach w powiadomieniach kierowanych do GIIF poinformowano Prezesa Agencji Nieruchomości

Rolnych, który zalecił dyrektorom Oddziałów Agencji zweryfikowanie sposobu zawiadamiania GIIF w trybie art. 15a ustawy.

(6.320). Odnotować należy, iż w analizowanym okresie ponad trzy i półrotnie wzrosła liczba informacji o transakcjach podejrzanych, zakwalifikowanych przez instytucje obowiązane jako przelewy z zagranicy (w 2008 r. – 89; w 2009 r. – 285; w okresie 9 miesięcy 2010 r. – 317 informacji).

3.1.2. Transakcje ponadprogowe

Generalny Inspektor Informacji Finansowej uzyskał od instytucji obowiązanych 88,3 mln informacji o transakcjach ponadprogowych, tj. takich, których równowartość przekracza 15.000 EUR (1.000 EUR w przypadku niektórych rodzajów instytucji obowiązanych¹³). Informacje o transakcjach ponadprogowych były przekazywane głównie przy pomocy kanałów elektronicznych:

- poprzez stronę internetową GIIF (86,8 mln, tj. 98,3% wszystkich informacji o transakcjach ponadprogowych);
- przy wykorzystaniu poczty elektronicznej (811 tys. informacji, tj. 0,9%)
- na płycie CD lub dyskietce (692 tys. informacji, tj. 0,78%).

Ponadto 12,1 tys. informacji o transakcjach ponadprogowych GIIF uzyskał w formie papierowych kopii kart transakcji. Część danych z tych kart, m.in. numery rachunków beneficjenta, nie była wpisywana do systemu informatycznego GIIF. Wynikało to, jak wyjaśniono w toku kontroli, z braku czasu. Dane niewprowadzone do systemu informatycznego były dostępne dla analityków DIF.

Najwięcej informacji o transakcjach ponadprogowych przekazały banki (73.939 tys., tj. 84%,) domy maklerskie i inne podmioty prowadzące działalność maklerską niebędące bankiem (6.970 tys.), towarzystwa funduszy inwestycyjnych i fundusze inwestycyjne (2.143 tys.), notariusze (1.582 tys.).

Informacje o transakcjach gotówkowych – 7,8 mln i informacje o transakcjach z udziałem podmiotów, dla których instytucja obowiązana wskazała miejsce zamieszkania poza granicami Polski lub obywatelstwo inne niż polskie – 7,9 mln stanowiły prawie 18% ogółu informacji o transakcjach ponadprogowych. Liczba informacji o transakcjach ponadprogowych, zakwalifikowanych przez instytucje obowiązane jako przelewy przychodzące z zagranicy, wyniosła łącznie 1.075 tys. (po 361 tys. takich informacji w 2008 r. i w 2009 r. oraz 353 tys. informacji w okresie 9 miesięcy 2010 r.).

Znaczny udział w ogólnej liczbie informacji o transakcjach ponadprogowych pozyskanych przez GIIF stanowiły informacje o transakcjach zakwalifikowanych przez instytucje obowiązane jako przelewy wewnętrzne, a zatem między rachunkami prowadzonymi w tej samej instytucji obowiązanej. W badanym okresie uzyskano łącznie 35,7 mln takich informacji.

¹³ Dotyczy to podmiotu prowadzącego kasyno gry w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540, ze zm.)

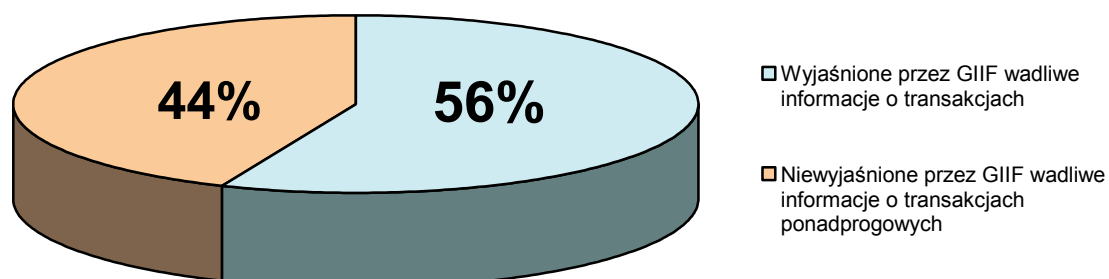
3.2. WYJAŚNIANIE PRZEZ GIIF WADLIWYCH INFORMACJI O TRANSAKCJACH

Spośród informacji o transakcjach ponadprogowych i pojedynczych transakcjach podejrzanych przekazanych dla GIIF przez instytucje obowiązane, 10,9 mln (12,3%) było niekompletnych lub zawierało błędne dane¹⁴. Działania GIIF podejmowane w celu wyjaśnienia błędnych lub niepełnych informacji o transakcjach nie były w pełni

skuteczne. Wprawdzie liczba przekazywanych przez instytucje obowiązane wadliwych informacji o pojedynczych transakcjach corocznie malała, a w następstwie podjętych działań wyjaśniono i skorygowano łącznie 6,15 mln wadliwych informacji o transakcjach, to jednak pozostawiono bez wyjaśnienia ogółem 4,75 mln informacji o transakcjach ponadprogowych uznanych za wadliwe, co stanowiło 5,4% ogółu informacji o transakcjach ponadprogowych pozyskanych przez GIIF.

¹⁴ W 2008 r. przekazano GIIF 4,3 mln wadliwych informacji o transakcjach, natomiast w 2009 r. i w okresie 9 pierwszych miesięcy 2010 r. odpowiednio: 3,4 mln i 3,2 mln błędnych informacji o transakcjach.

Wykres 1. *Udział niewyjaśnionych błędnych lub niepełnych informacji o transakcjach ponadprogowych w ogólnej liczbie wadliwych informacji o transakcjach przekazanych GIIF w latach 2008-2009 i w okresie 9 miesięcy 2010 r.*



W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Generalny Inspektor Informacji Finansowej podkreślił, że *pozostawienie części błędnych/niepełnych informacji w bazie bez ich wyjaśnienia nie jest problemem nieuświadomionym i pozostającym poza kontrolą.*

(...) Departament Informacji Finansowej analizuje strukturę błędów i podejmuje działania w zależności od oceny wagi/zagrożenia ujawnionych błędów.

3.3. POSTĘPOWANIA ANALITYCZNE I ICH EFEKTY

W okresie objętym kontrolą GIIF na podstawie uzyskanych informacji wszczął 3.450 postępowań analitycznych, w tym 31 postępowań w zakresie przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu (7 z własnej inicjatywy). W 22 przypadkach informacje dotyczyły transakcji przeprowadzanych przez osoby pochodzące z krajów podejrzewanych o wspieranie terroryzmu lub na terenie których ugrupowania terrorystyczne prowadzą działania, a w innych przypadkach m.in. działalności organizacji non-profit. Postępowania analityczne związane z zaistnieniem transakcji podejrzanych dotyczyły głównie gier losowych i zakładów wzajemnych, a także obrotu złomem oraz pozostałymi surowcami wtórnymi, paliwami płynnymi i komponentami do ich produkcji, narkotykami, nieruchomościami.

O rezultatach postępowań analitycznych GIIF powiadomił Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Przekazał także do właściwych miejscowo jednostek prokuratury 514 zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, o którym mowa w art. 299 k.k. Wartość transakcji podejrzanych wskazanych w zawiadomieniach wyniosła łącznie 5.160,8 mln zł. Prokuratura w 287 przypadkach wszczęła postępowanie przygotowawcze, w 240 umorzyła postępowanie, a w 27 odmówiła wszczęcia postępowania z uwagi na brak cech przestępstwa. W 48 przypadkach podjęła na nowo umorzone lub zawieszona śledztwo, a w 66 przypadkach skierowała do sądu akt oskarżenia¹⁵.

Generalny Inspektor Informacji Finansowej, na podstawie art. 15b ustawy, przekazywał do właściwych organów podatkowych i organów kontroli skarbowej informacje o transakcjach finansowych. Efektami tej współpracy były decyzje ustalające podatek zryczałtowany od dochodu nieznanego pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów lub pochodzącego ze źródeł nieujawnionych w wysokości 222,8 tys. zł, korekta deklaracji podatkowej na kwotę 875 tys. zł, ujawnienie zaniżenia należnej kwoty podatku dochodowego i podatku od towarów i usług w wysokości 53 tys. zł, ujawnienie zaniżenia podstawy opodatkowania o 2.379 tys. zł oraz zawyżenia naliczonego podatku od towarów i usług o 915 tys. zł.

W celu uniemożliwienia prania pieniędzy GIIF, poza jednym przypadkiem wystąpienia do instytucji obowiązanej z żądaniem wstrzymania transakcji, stosował blokadę rachunku – instrument polegający na czasowym uniemożliwieniu dysponowania i korzystania ze wszystkich wartości majątkowych zgromadzonych na rachunku, przy jednoczesnym pozostawieniu możliwości ich zwiększenia poprzez wpływ kolejnych środków. Procedura blokady rachunku przebiegała zgodnie z przepisami ustawy¹⁶. Po uzyskaniu od instytucji obowiązanych zawiadomień w trybie art. 16 ust.1 i 1a ustawy, a także na bazie prowadzonych postępowań analitycznych, GIIF zażądał blokady 523 rachunków, na których dokonywano podejrzanych operacji finansowych na kwotę

¹⁵ Liczba ta obejmuje również zawiadomienia GIIF przekazane do prokuratury przed 2008 r.

¹⁶ Spośród 234 żądań blokad rachunków w związku z podejrzeniem popełnienia przestępstwa, o którym mowa w art. 299 Kodeksu karnego, poddano analizie 50 spraw (21,3%).

80,9 mln zł, w tym na podstawie własnych badań analitycznych blokady 360 rachunków na kwotę 43,8 mln zł. Po otrzymaniu zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa stypizowanego na podstawie własnych badań analitycznych w art. 299 k.k., właściwi miejscowo prokuratorzy dokonali blokad 309 rachunków.

Z danych przekazanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości wynika, iż w latach

2008-2009 i w I półroczu 2010 r. na podstawie postanowień o zabezpieczeniu majątkowym objęto zabezpieczeniem wartości w wysokości 202,7 mln zł. Sądy I instancji skazały 124 osoby za popełnienie przestępstwa prania pieniędzy, a także wydano 26 orzeczeń o przepadku mienia i korzyści pochodzących z przestępstwa o równoważności 15,1 mln zł.

3.4.

SPRAWOWANIE KONTROLI PRZESTRZEGANIA PRZEPISÓW DOTYCZĄCYCH PRZECIWDZIAŁANIA PRANIU PIENIĘDZY ORAZ FINANSOWANIU TERRORYZMU

Generalny Inspektor Informacji Finansowej kontrolował instytucje obowiązane zgodnie z przepisami *ustawy*¹⁷. Jednakże zakres kontroli przestrzegania przepisów dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu był ograniczony. Zmniejszono liczbę planowanych kontroli, nie objęto kontrolą wszystkich rodzajów instytucji obowiązanych, a liczba skontrolowanych podmiotów w odniesieniu do niektórych rodzajów instytucji obowiązanych była niewielka. I tak:

- o ponad jedną trzecią zmniejszono liczbę kontroli planowanych w 2010 r. w porównaniu do 2009 r. W I półroczu 2010 r. zaplanowano kontrolę tylko 3 instytucji obowiązanych, uzasadniając ograniczenie liczby kontroli potrzebą zapewnienia instytucjom obowiązanim czasu do przygotowania się do obowiązków nałożonych przepisami znowe-

lizowanej ustawy, a także zaangażowaniem Wydziału Kontroli DIF w realizację niekontrolnych zadań;

- w badanym okresie przeprowadzono 86 kontroli zakończonych przesłaniem do dnia 30 września 2010 r. do instytucji obowiązanych protokołów pokontrolnych¹⁸. Liczba skontrolowanych podmiotów w odniesieniu do poszczególnych rodzajów instytucji obowiązanych była w niektórych przypadkach niewielka. Na przykład skontrolowano 11 spośród ponad 1,9 tys. kancelarii notarialnych, oraz 2 spośród 50 podmiotów prowadzących działalność maklerską.

¹⁷ Spośród 86 kontroli instytucji obowiązanych podano analizie losowo wybrane akta 14 kontroli, tj. 16,3% przeprowadzonych w badanym okresie.

¹⁸ Skontrolowano 21 banków, 11 notariuszy, 11 radców prawnych, 7 towarzystw funduszy inwestycyjnych, 5 fundacji, 4 spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, 3 podmioty prowadzące działalność leasingową, 3 podmioty prowadzące działalność w zakresie pośrednictwa w obrocie nieruchomościami, 4 towarzystwa ubezpieczeniowe, 4 adwokatów, 2 biegłych rewidentów, 7 doradców podatkowych, 2 podmioty prowadzące działalność maklerską, jednego przedsiębiorcę prowadzącego dom aukcyjny i jeden podmiot prowadzący salony gier.

W ocenie NIK, taka sytuacja wynikała ze sposobu organizacji pracy w Departamencie Informacji Finansowej. Na kilkusobowy Wydział Kontroli nałożono dodatkowe obowiązki niekontrolne, które ograniczyły możliwości kontrolowania instytucji obowiązanych. Wydział opracował ponad 600 pisemnych odpowiedzi w sprawie interpretacji przepisów ustawy, rozpatrywał skargi i wnioski kierowane do Ministra Finansów i GIIF, przygotowywał projekty odpowiedzi na interpelacje i zapytania poselskie w zakresie działania DIF, a także prowadził postępowania administracyjne w sprawie kar pieniężnych nakładanych przez GIIF na instytucje obowiązane.

W ograniczonym zakresie badano sposób wywiązywania się instytucji obowiązanych z obowiązku rejestrowania transakcji przeprowadzanych za pomocą więcej niż jednej operacji, wynikającego z art. 8 ust.1 ustawy, gdy okoliczności wskazują, że są one ze sobą powiązane i zostały podzielone na operacje o mniejszej wartości z zamiarem uniknięcia obowiązku rejestracji. Naczelnik Wydziału Kontroli DIF wyjaśniła, że jedną z przyczyn tego zaniedbania jest brak narzędzi informatycznych (laptopów z odpowiednim oprogramowaniem), pozwalających kontrolerom GIIF na efektywne prowadzenie takich badań.

Poza kontrolami w bankach, gdzie można było zweryfikować, czy dochodziło do dzielenia transakcji, a także prześledzić historię pracy analityków bankowych w celu zweryfikowania rzetelności dokonywania przez nich analiz transakcji, w przypadku pozostałych instytucji obowiązanych nie wypracowano sposobu badania tych zagadnień.

W przypadku niektórych instytucji obowiązanych (instytucji niefinansowych) nie sprawdzano, w jaki sposób instytucje te wywiązują się z obowiązku prowadzenia i dokumentowania bieżących analiz trans-

akcji, wynikającego z art. 8a ustawy. Natomiast bez przesłanek uzasadniających tak wysoki poziom zaufania przyjmowano, że analizy, umożliwiające ocenę ryzyka prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu, były wykonywane rzetelnie.

Kontrolę wypełniania przez instytucje obowiązane ustawowych obowiązków przeprowadzały również, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach, inne podmioty kontrolujące wymienione w art. 21 ust. 3 ustawy, które przekazały GIIF łącznie ponad 3,5 tys. pisemnych informacji o wynikach kontroli m.in. kantorów, banków spółdzielczych i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych. W niektórych przypadkach informacje o wynikach kontroli były niepełne, a część podmiotów uczestniczących w obrocie finansowym w ogóle nie była kontrolowana. W rezultacie GIIF nie dysponował informacją, czy wszystkie rodzaje instytucji obowiązanych były prawidłowo przygotowane do przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

I tak:

- spośród informacji o wynikach kontroli 67 notariuszy, przekazanych przez prezesów sądów apelacyjnych w okresie od 1 stycznia do 31 października 2010 r., w 31 przypadkach z informacji nie wynikało, czy badano wywiązywanie się notariuszy z obowiązku prowadzenia bieżącej analizy transakcji;
- spośród 55 informacji o wynikach kontroli salonów gier i kasyn przekazanych GIIF w okresie 9 miesięcy 2010 r. przez naczelników urzędów celnych, z 40 informacji nie wynikało, czy badano prawidłowość wywiązywania się instytucji obowiązanych z wymogu przechowywania rejestru transakcji.

obowiązanych z wymogu przechowywania rejestru transakcji.

W celu poprawy jakości otrzymywanych materiałów pokontrolnych GIIF opracował w 2010 r. i przesłał do innych podmiotów kontrolujących, o których mowa w art. 21 ust. 3 ustawy, wzór informacji o wynikach kontroli, a także wskazał, jakie zagadnienia powinny być badane w trakcie kontroli instytucji obowiązanych.

Generalny Inspektor Informacji Finansowej nie kontrolował przestrzegania przepisów w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu przez przedsiębiorców prowadzących antykwaryaty, działalność factoringową, sprzedaż komisową, obrót metalami lub kamieniami szlachetnymi i półszlachetnymi, chociaż instytucje te przekazały do GIIF łącznie prawie 2,5 mln informacji o transakcjach ponadprogowych, a także 42 informacje o transakcjach podejrzanych, a ich działalność mogła być zagrożona praniem pieniędzy oraz finansowaniem terroryzmu¹⁹. Wyjaśniając przyczynę tego zaniechania GIIF stwierdził, iż zasadniczą rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa obrotu finansowego odgrywają banki oraz inne instytucje rynku finansowego, a także instytucje nadzoru. To znaczenie wynika z istoty obrotu finansowego, w ramach którego „brudna gotówka trafia prędzej, czy później” do banków lub innych instytucji rynku finansowego. Ponadto strumień wartości majątkowych przepływających przez banki jest znacznie

wiekszy niż w przypadku ww. przedsiębiorców, nie objętych kontrolami GIIF.

W ocenie NIK, ustawa traktuje ww. podmioty na równi z bankami i innymi instytucjami finansowymi, zaliczając je do jednej kategorii instytucji obowiązanych i nakładając na nie takie same obowiązki. Niezasadne jest zatem marginalizowanie znaczenia dla bezpieczeństwa obrotu finansowego niekontrolowanych przez GIIF rodzajów instytucji obowiązanych, zwłaszcza że transfer tzw. „brudnych pieniędzy” poprzez zakup i sprzedaż dóbr luksusowych o dużej wartości, m.in. metali i kamieni szlachetnych, w tym dokonywanie operacji w powiązaniu z rzekomym wzrostem wartości nabywanych i zbywanych dóbr, jest jednym ze znanych sposobów prania pieniędzy²⁰.

Generalny Inspektor Informacji Finansowej nie posiadał informacji, czy ww. podmioty, zarejestrowane w systemie informatycznym GIIF, prawidłowo wywiązały się z ustawowych obowiązków i przesyłały rzetelne informacje o zarejestrowanych transakcjach finansowych, pozwalające na ustalenie wielkości strumienia wartości majątkowych przepływającego przez te podmioty. Przedsiębiorcy ci nie byli bowiem kontrolowani przez organy kontroli skarbowej, które oprócz GIIF były uprawnione (od 22 października 2009 r.) do przeprowadzania kontroli wypełniania przez nie obowiązków przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

¹⁹ Spośród 23.022 informacji o transakcjach ponadprogowych przekazanych GIIF w latach 2008-2009 i w okresie pierwszych 9 miesięcy 2010 r. przez przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie obrotu metalami lub kamieniami szlachetnymi i półszlachetnymi, dwa podmioty przesyłały odpowiednio 6.246, 7.855 i 7.162 informacji o transakcjach ponadprogowych.

²⁰ Vide *RBA Guidance For Dealers in Precious Metal and Stones*, FATF/OECD Paris 2008. FATF - Grupa Specjalna ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy. Powstała w 1989 r. i jest niezależnym podmiotem międzyrządowym przygotowującym i wspierającym działania służące zwalczaniu procederu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. <http://www.fatf-gafi.org/>

Generalny Inspektor Informacji Finansowej uzyskiwał od innych podmiotów kontrolujących, o których mowa w art. 21 ust. 3 *ustawy*, plany kontroli instytucji obowiązanych. *Ustawa* nie nakłada obowiązku uzgadniania z GIIF tych planów i takich uzgodnień nie dokonywano, chociaż, zdaniem NIK, koordynacja działalności kontrolnej sprzyjałaby optymalnemu wykorzystaniu sił i środków będących w dyspozycji GIIF i jednostek, o których mowa w art. 21 ust. 3 *ustawy* z punktu widzenia realizacji nadrzędnego celu – wspomagania efektywności systemu przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

Po przeanalizowaniu wyników kontroli instytucji obowiązanych, GIIF skierował do prokuratury 20 zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa określonego w art. 35-37a *ustawy*. Według stanu na 31 grudnia 2010 r. postępowania nie zakończyły się skierowaniem do sądów aktów oskarżenia.

Kontrola NIK wykazała, iż w jednym przypadku zawiadomienie przekazano do prokuratury z ponad trzymiesięczną zwłoką, gdyż zastępca dyrektora DIF, nadzorujący pracę Wydziału Kontroli, początkowo odstąpił od zawiadomienia prokuratury o możliwości popełnienia przestępstwa przez instytucję obowiązaną. Decyzję (jak stanowi sporządzona notatka) uzasadnił tym, iż przedsiębiorca po zakończeniu kontroli przeprowadzonej przez Oddział Okręgowy NBP we Wrocławiu zrezygnował z prowadzenia działalności kantorowej. Dopiero w toku kontroli NIK, po ujawnieniu powyższego zaniechania, skierował do właściwej miejscowo prokuratury zawiadomienie o możliwości popełnienia przez ww. przedsiębiorcę przestępstwa określonego w art. 35 ust.1 pkt 5 *ustawy*.

Generalny Inspektor Informacji Finansowej wprowadził (decyzją nr 2 z dnia 15 czerwca 2010 r., zmienioną decyzją nr 3 z dnia 26 października 2010 r.) procedurę postępowania z wynikami kontroli przekazywanymi przez inne podmioty kontrolujące, o których mowa w art. 21 ust. 3 *ustawy*, jak też wytyczne dotyczące wysokości kary nakładanej w drodze decyzji, wydanej na podstawie k.p.a. Do dnia 30 września 2010 r. GIIF wydał 5 decyzji w sprawie nałożenia na instytucje obowiązane kar pieniężnych w łącznej kwocie 18,4 tys. zł za niedopełnienie ustawowych obowiązków. Wysokość kar ustalono zgodnie z *ustawą* i wytycznymi GIIF. Jednakże w dwóch przypadkach postępowanie dowodowe prowadzono przed wszczęciem postępowania administracyjnego, tj. niezgodnie z regułą zawartą w art. 61 § 1 i 4, art. 10 § 1 i art. 9 k.p.a. Nieprawidłowy przebieg postępowania administracyjnego wynikał m.in. z braku znajomości orzecznictwa administracyjnego przez osoby przygotowujące projekty decyzji, a także chęci skrócenia czasu trwania postępowania administracyjnego.

Wszystkie instytucje obowiązane, które otrzymały decyzje GIIF nakładające kary pieniężne, za wyjątkiem instytucji, która odwołała się od decyzji GIIF²¹, terminowo zapłaciły należne kwoty kar. Łączna wysokość wpłaconych kar wyniosła według stanu na 31 grudnia 2010 r. 15.370 zł (nałożono kary w wysokości 20.370 zł, z czego kwota 13.400 zł odpowiadała wysokości kar nałożonych decyzjami GIIF wydanymi

²¹ Do dnia 30 września 2010 r. wpłynęło jedno odwołanie od decyzji GIIF w sprawie nałożenia kary pieniężnej. Zastępca dyrektora DIF, działając z upoważnienia Ministra Finansów, decyzją z dnia 27 grudnia 2010 r. utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję GIIF.

do 30 września 2010 r.) Środki pieniężne wpłacone przez ukaranych, stanowiące

dochód budżetu państwa, przekazano na rachunek Ministerstwa Finansów.

3.5.

DOSTOSOWANIE PROCESU REJESTROWANIA TRANSAKCJI I PRZEKAZYWANIA INFORMACJI DO WYMOGÓW USTAWY

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia niedostosowanie sposobu rejestrowania i przekazywania GIIF wymaganych informacji do wymogów znowelizowanej *ustawy o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych*, wskutek niewydania przez Ministra Finansów²² aktu wykonawczego (tzw. *rozporządzenia rejestrowego*).

W dniu 2 lutego 2009 r. Prezes Rady Ministrów przedłożył rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Do projektu ustawy dołączono projekt rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie określenia wzoru rejestru transakcji i sposobu jego prowadzenia oraz w sprawie sposobu przekazania informacji Generalnemu Inspektorowi Informacji Finansowej (tzw. *rozporządzenia rejestrowego*), które miało uchylić obowiązujące rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 21 września 2001 r. w sprawie określenia wzoru rejestru transakcji, sposobu jego prowadzenia oraz trybu dostarczania danych z rejestru Generalnemu Inspektorowi Informacji Finansowej. W uzasadnieniu do projektu rozporządzenia napisano, że jego wejście w życie wywoła skutki dla budżetu państwa związane z do-

stosowaniem systemu informatycznego Generalnego Inspektora Informacji Finansowej do wymogów ustawy w wysokości 800 tysięcy złotych w okresie dwóch lat.

Jednak Minister Finansów po 8 października 2010 r., tj. po dacie wejścia w życie przepisu art. 1 pkt 21 *ustawy zmieniającej*, zobowiązującego go do wydania nowego *rozporządzenia rejestrowego*, nie wydał nowych przepisów wykonawczych w celu dostosowania procesu rejestrowania transakcji i przekazywania GIIF informacji do wymogów *ustawy*, której przepisy, w stosunku do poprzednio obowiązujących, rozszerzyły zakres obowiązków informacyjnych instytucji obowiązanych. Za przygotowanie projektu *rozporządzenia rejestrowego* odpowiadał GIIF i Departament Informacji Finansowej²³.

Generalny Inspektor Informacji Finansowej wyjaśnił, że przyczyną niewydania nowego rozporządzenia była konieczność dokończenia prac nad nowelizacją obecnie obowiązującej *ustawy*, a w konsekwencji - konieczność wprowadzenia zmian w systemie informatycznym GIIF w celu dostosowania go do wymogów przyszłego rozporządze-

²² Po dniu 8 października 2010 r.

²³ W myśl § 3 instrukcji w sprawie trybu postępowania legislacyjnego, stanowiącej załącznik do zarządzenia nr 6/PR/2010 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów z dnia 26 lutego 2010 r. w sprawie trybu postępowania legislacyjnego w Ministerstwie Finansów, projekt rozporządzenia opracowuje departament właściwy do zagadnień będących przedmiotem regulacji.

nia rejestrowego. Jednak w związku z polityką ograniczania wydatków budżetowych nie była możliwa pełna modernizacja systemu informatycznego GIIF.

Kontrola NIK wykazała, że brak środków finansowych na modernizację systemu informatycznego GIIF nie wynikał jedynie z przyjęcia przez Ministerstwo Finansów określonych priorytetów zakupów informatycznych. Na etapie przygotowywania założeń projektowych tej modernizacji Departament Informacji Finansowej nie ustosunkował się do uwag zgłoszonych przez Departament Rozwoju Systemów Informatycznych Ministerstwa Finansów. W rezultacie nie przedłożono Radzie Informatyzacji Resortu, a wcześniej Komitetowi Sterującemu Informatyzacją Resortu, założeń projektowych modernizacji, których zatwierdzenie stanowiło warunek uruchomienia projektu.

W następstwie tych zaniechań i niezatwierdzenia założeń projektowych modernizacji, projekt informatyczny nie uzyskał dofinansowania. Nie zbudowano także systemu bezpiecznej komunikacji pomiędzy GIIF a jednostkami współpracującymi. Wymiana informacji między tymi podmiotami odbywała się m.in. za pośrednictwem poczty, co nie jest rozwiązaniem zapewniającym szybkość i pełne bezpieczeństwo tego procesu.

W efekcie niedokonania zmiany przepisów wykonawczych dostosowujących do wymogów *ustawy* proces rejestrowania transakcji i przekazywania GIIF informacji, osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, w tym przedsiębiorcy, którzy w dniu 22 października 2009 r. stali się instytucjami obowiązanyymi, do czasu wejścia w życie nowych przepisów wykonawczych zostali na podstawie art. 18 ust. 3 *ustawy*

zmieniającej zwolnieni z obowiązku rejestracji transakcji ponadprogowych i przekazywania GIIF informacji o takich transakcjach. Tymczasem rozszerzenie katalogu instytucji obowiązanych m.in. o przedsiębiorców przyjmujących płatności za towary w gotówce o równowartości co najmniej 15.000 euro, miało na celu implementację art. 2 *dyrektywy 2005/60/WE*, ale także zwiększenie skuteczności przeciwdziałania praniu pieniędzy, na co wskazywano w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu oraz o zmianie niektórych innych ustaw.

Pozostałe instytucje obowiązane, zgodnie z art. 18 ust. 2 *ustawy zmieniającej*, zostały zobligowane do rejestrowania i przekazywania GIIF danych na zasadach określonych w dotychczasowym *rozporządzeniu Ministra Finansów*, wydanym przed nowelizacją *ustawy o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych*. Przyjęte w tym rozporządzeniu rozwiązania utrudniały wykonanie tych obowiązków, a także weryfikowanie przez GIIF pozyskanych informacji. I tak:

- formularz identyfikacyjny, którego wzór stanowi załącznik nr 3 do ww. rozporządzenia, wśród rodzajów instytucji obowiązanych nie uwzględniał oddziałów instytucji kredytowych, a także podmiotów, o których mowa w art. 2 pkt 1 lit. o, s, t *ustawy*;
- w załączniku nr 2, określającym strukturę zapisu elektronicznego rekordu transakcji, dopuszczono możliwość wpisywania danych adresowych podmiotów w polach przeznaczonych na wpisywanie

imion, nazwisk lub nazw podmiotów będących stronami transakcji. W karcie transakcji pola do wpisywania regonu i numeru rejestru sądowego przeznaczono dla podmiotu wydającego dyspozycję, zamiast dla podmiotu, w imieniu którego dyspozycja jest wydawana. Takie rozwiązania utrudniały identyfikację nazw podmiotów, a także powodowały w instytucjach obowiązanych problemy interpretacyjne.

W przypadku gdy w przekazanej wcześniej informacji stwierdzono błędy, w § 10 *rozporządzenia Ministra Finansów* zobligowano instytucję obowiązaną do dostarczenia GIIF skorygowanych danych. Nie określono natomiast szczegółowo sposobu dokonywania korekty. Tymczasem z uwagi na dużą skalę korygowania zapisów²⁴, jedyną możliwością efektywnego gromadzenia, a następnie przetwarzania skorygowanych informacji była automatyzacja tego procesu. Choć wypracowano zasady przeprowadzania korekty informacji, to nie były one obligatoryjne i nie wszystkie instytucje

obowiązane stosowały wytyczne DIF. Dotyczyło to miesięcznie ok. 10,5 tys. informacji o transakcjach.

Za pomocą tzw. bezpiecznej strony internetowej DIF umożliwił instytucjom obowiązanim przekazanie GIIF informacji określonych w *ustawie*, a nieujętych w *rozporządzeniu Ministra Finansów*. Format i tryb przekazywania tych informacji był nieobligatoryjny dla instytucji obowiązanych.

Choć instytucje obowiązane przekazywały informacje o transakcjach głównie przy wykorzystaniu elektronicznych kanałów informacji, to w dopuszczonej przez przepisy dotychczasowego *rozporządzenia Ministra Finansów* formie papierowych kopii kart transakcji, GIIF uzyskał 12,1 tys. informacji o transakcjach ponadprogowych. Tymczasem jednym z celów wydania nowego *rozporządzenia rejestrowego* była rezygnacja z trybu przekazywania informacji o transakcjach w formie papierowej i plikach tekstowych (TXT). Dotychczasowa współpraca z instytucjami obowiązanimi w przedmiotowym zakresie potwierdziła bowiem, że przekazywanie informacji w formie elektronicznej gwarantuje szybkość, skuteczność i najprostszą realizację obowiązku ustawowego.

²⁴ Średnio około 31 tys. transakcji miesięcznie (dane za 9 miesięcy 2010 r.).

3.6. DZIAŁALNOŚĆ SZKOLENIOWA GIIF ORAZ WSPÓŁPRACA Z INNYMI ORGANAMI I INSTYTUCJAMI

W ramach innych działań podejmowanych w celu przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu Generalny Inspektor Informacji Finansowej m.in. udzielił ponad 600 wyjaśnień dotyczących stosowania przepisów ustawy i zorganizowano w grudniu 2009 r. konferencję poświęconą nowelizacji przepisów ustawy. Przedstawiciele DIF przeprowadzili 61 szkoleń w ramach seminariów i konferencji organizowanych przez jednostki współpracujące i instytucje obowiązane. Brali także udział w szkoleniach organizowanych przez Ministerstwo Finansów dla pracowników izb i urzędów skarbowych oraz urzędów kontroli skarbowej.

Z myślą o pracownikach instytucji obowiązanych oraz jednostek współpracujących GIIF wydał poradnik, dostępny również w wersji elektronicznej, a także udostępnił nieodpłatnie kurs e-learningowy pn. „Przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu”. Na dzień 30 września 2010 r. z formy szkolenia e-learningowego skorzystało łącznie 38.498 osób.

Generalny Inspektor Informacji Finansowej współpracował z międzynarodowymi organizacjami zajmującymi się przeciwdziałaniem praniu pieniędzy lub finansowaniu terroryzmu, a także współdziałał z zagranicznymi jednostkami analityki finansowej, udzielając niektórym z nich pomocy eksperckiej, co służyło również wzmocnieniu pozycji GIIF na arenie międzynarodowej. Przedstawiciele GIIF, w ramach współpracy ze Specjalnym Komitetem Rady Europy MONEVAL, brali udział w ocenie słowackie-

go systemu walki z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu, a także udzielili pomocy eksperckiej jednostkom analityki finansowej z Kirgizji i z Turkmenii. We współpracy z rumuńską jednostką analityki finansowej GIIF realizował projekt nr RO/2007-IB/JH/05 „Zwalczanie prania pieniędzy i finansowania terroryzmu”, finansowany przez Komisję Europejską, którego celem jest wzmocnienie administracji rumuńskiej oraz tamtejszych instytucji obowiązanych w obszarze przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu poprzez pomoc w opracowaniu strategii narodowej oraz odpowiednich programów szkoleń w tej dziedzinie.

Podstawą współpracy GIIF z zagranicznymi jednostkami analityki finansowej jest art. 33 ust. 5 ustawy. GIIF, działając na podstawie ww. normy kompetencyjnej, wymieniał informacje finansowe w ramach porozumień dwustronnych lub decyzji Rady Unii Europejskiej z dnia 17 października 2000 r. dotyczącej uzgodnień w sprawie współpracy pomiędzy jednostkami wywiadu finansowego Państw Członkowskich w odniesieniu do wymiany informacji²⁵. Do dnia rozpoczęcia kontroli NIK GIIF zawarł 54 porozumienia dwustronne o wymianie informacji z zagranicznymi jednostkami analityki finansowej. W latach 2008-2009 i w okresie 9 miesięcy 2010 r. zagraniczne jednostki analityki finansowej skierowały do GIIF łącznie 258 wniosków o udzielenie informacji o działal-

²⁵ Dz. U. L. 271 z 24 października 2000 r. s. 4 ; Dz.U.U.E-sp.19-4-15

ności 1.055 podmiotów²⁶. Z kolei GIIF skierował do zagranicznych jednostek analityki finansowej 367 zapytań w sprawie działalności 811 podmiotów²⁷.

Generalny Inspektor Informacji Finansowej, stosownie do postanowień art. 4a ustawy, przedstawiał Prezesowi Rady Ministrów roczne sprawozdanie ze swojej działalności.

²⁶ Najwięcej wniosków skierowały do GIIF jednostki analityki finansowej z Ukrainy - 44 wnioski, Belgii - 25 wniosków, Luksemburga -19 wniosków i Wielkiej Brytanii -17 wniosków.

²⁷ Najwięcej zapytań skierowano do jednostek analityki finansowej z Niemiec (54), USA (33), Cypru (31) i Ukrainy (26).

W dniu 11 maja 2010 r. sprawozdanie z działalności w 2009 r. przedstawił także senackiej Komisji Budżetu i Finansów Publicznych. Ponadto udzielił odpowiedzi Marszałkowi Sejmu o postępie prac nad implementacją do polskiego porządku prawnego postanowień dyrektywy 2005/60/WE, a także odpowiedzi na zapytania przewodniczących dwóch sejmowych komisji śledczych oraz na interpelację poselską. Do DIF nie wpłynęły inne zapytania od komisji sejmowych, senackich, Prezesa Rady Ministrów, ministrów, dotyczące działalności GIIF i jego aparatu pomocniczego.

3.7.

PRZYGOTOWANIE DEPARTAMENTU INFORMACJI FINANSOWEJ DO REALIZACJI USTAWOWYCH ZADAŃ GIIF

W badanym okresie obowiązki dyrektora Departamentu Informacji Finansowej pełniły trzy osoby, przy czym w okresie od 1 stycznia do 8 maja 2008 r. i w okresie od 30 września 2008 r. do 31 grudnia 2010 r. stanowisko dyrektora DIF pozostawało nieobsadzone, a obowiązki kierowania pracami DIF powierzono jednemu z zastępców dyrektora.

Strukturę i zadania poszczególnych komórek organizacyjnych DIF określał regulamin organizacyjny wprowadzony w 2008 r., a zatem przed wejściem w życie *ustawy*, która nałożyła na GIIF obowiązek realizacji nowych zadań. W efekcie, do końca 2010 r. w zatwierdzonym regulaminie organizacyjnym nie określono, która komórka organizacyjna DIF prowadzi postępowanie administracyjne w sprawie nałożenia na instytucje obowiązane kar pieniężnych za nieprze-

strzeganie postanowień *ustawy*. Faktycznie, postępowanie to prowadzili pracownicy Wydziału Kontroli DIF. Konieczność realizacji tego zadania, a także wykonywania pozostałych obowiązków, w tym przypisanych innej komórce organizacyjnej DIF, wpływała na sposób wywiązywania się Wydziału Kontroli z obowiązku kontrolowania instytucji obowiązanych. Również Wydział Modelowania Danych DIF, który prowadził kontrolę bieżącą i statystyczną jakości danych przekazywanych GIIF drogą elektroniczną, wykonywał część zadań przypisanych innym komórkom organizacyjnym DIF, co ograniczało czas potrzebny na kontrolę jakości danych przekazywanych GIIF przez instytucje obowiązane.

W toku kontroli NIK (3 stycznia 2011 r.) przekazano Dyrektorowi Generalnemu Ministerstwa Finansów projekt nowego

regulaminu organizacyjnego DIF, uwzględniający w podziale zadań pomiędzy poszczególne komórki organizacyjne wszystkie ustawowe zadania GIIF.

Stan zatrudnienia w DIF na koniec września 2010 r. wynosił 54 osoby (52,5 etatu), natomiast na dzień 1 stycznia 2008 r. 46 osób (53 etaty). Dyrektor Generalny Ministerstwa Finansów nie uwzględnił wniosków kierownictwa DIF o zwiększenie zatrudnienia w Departamencie Informacji Finansowej o co najmniej 6 etatów. Na potrzebę zwiększenia zatrudnienia w DIF w związku z koniecznością realizacji dodatkowych zadań wynikających z nowelizacji ustawy, oraz na konieczność poniesienia nakładów finansowych na system informatyczny GIIF, wskazywano w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu i o zmianie niektórych innych ustaw.

W badanym okresie na szkolenia pracowników DIF wydatkowano łącznie 46,8 tys. zł, przy czym w 2009 r. wydatki na ten cel w odniesieniu do 2008 r. były mniejsze ponad jedenastokrotnie. Zgłaszane przez kierownictwo i pracowników DIF potrzeby szkoleniowe nie zostały w większości uwzględnione. Wynikało to z ograniczeń budżetowych.

W okresie objętym kontrolą pracownicy DIF tylko raz uczestniczyli w szkoleniu poświęconym problematyce nowoczesnych narzędzi analitycznych, systemów oprogramowania oraz typologii transakcji. Przydatność dla pracowników DIF innych szkoleń zorganizowanych przez Ministerstwo Finansów była niewielka z punktu widzenia podnoszenia umiejętności analizowania transakcji podejrzanych. Dostrzegając potrzebę szkolenia pracowników w tym kierunku kierownictwo DIF organizowało dla nich szkolenia wewnętrzne.

4 INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI

W wyniku przeprowadzonych czynności kontrolnych sporządzono protokół kontroli, który doręczono Ministrowi Finansów w dniu 28 stycznia 2011 r. Generalny Inspektor Informacji Finansowej, działając z upoważnienia Ministra Finansów, zgłosił zastrzeżenia do protokołu kontroli, które zostały uwzględnione w całości. W dniu 1 marca 2011 r. protokół kontroli został podpisany.

W toku kontroli NIK kierownictwo DIF podjęło następujące działania:

- przedłożono Dyrektorowi Generalnemu Ministerstwa Finansów do akceptacji projekt nowego regulaminu organizacyjnego DIF, w którym uwzględniono wszystkie ustawowe zadania GIIF;
- w celu poprawy jakości informacji o wynikach kontroli przekazywanych GIIF przez podmioty wymienione w art. 21 ust. 3 ustawy, przesłano do Narodowego Banku Polskiego, dyrektora Departamentu Kontroli Skarbowej Ministerstwa Finansów, Prezesów Sądów Apelacyjnych, wojewodów, Prezesa Zarządu Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej, wytyczne, jakie zagadnienia należy badać w trakcie kontroli instytucji obowiązanych. Instytucjom tym, a także Komisji Nadzoru Finansowego, przesłano ponadto wzór informacji o wynikach kontroli;
- skierowano do Prokuratury Rejonowej w Dzierżonowie zawiadomienie o możliwości popełnienia przez przedsiębiorcę przestępstwa określonego w art. 35 ust. 1 pkt 5 ustawy, polegającego na niewprowadzeniu wewnętrznej procedury w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 8 kwietnia 2011 r. skierowanym do Ministra Finansów wnioskowano o:

1. Dostosowanie, na podstawie aktu wykonawczego, sposobu rejestrowania i przekazywania GIIF informacji do wymogów ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.
2. Zapewnienie skutecznej weryfikacji błędnych lub niepełnych informacji o transakcjach ponadprogowych.
3. Sprawowanie kontroli w sposób umożliwiający zweryfikowanie prawidłowości wypełniania obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu przez wszystkie rodzaje instytucji obowiązanych.
4. Zapewnienie prawidłowego toku postępowania administracyjnego w sprawie nakładania kar pieniężnych na instytucje obowiązane.

5. Zapewnienie nakładów finansowych na działalność GIIF, umożliwiających skuteczne przeciwdziałanie praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

W dniu 15 kwietnia 2011 r., działając z upoważnienia Ministra Finansów, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów zgłosił zastrzeżenia do uwag zawartych w wystąpieniu pokontrolnym NIK. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, po rozpatrzeniu zastrzeżeń, podjęło uchwałę nr 38/2011 z dnia 1 czerwca 2011 r. o ich oddaleniu w całości. Kolegium NIK stwierdziło, iż zakwestionowane uwagi wynikały z ustaleń przedstawionych w protokole kontroli, a okoliczności podniesione przez Podsekretarza Stanu w zastrzeżeniach zostały przedstawione w wystąpieniu pokontrolnym.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne z 24 czerwca 2011 r. Generalny Inspektor Informacji Finansowej, działający z upoważnienia Ministra Finansów, poinformował NIK, że został przygotowany i przesłany do uzgodnień wewnątrzresortowych projekt nowego rozporządzenia rejestrowego. Ponadto podjęto działania w celu zmniejszenia liczby błędnych lub niepełnych informacji o transakcjach ponadprogowych oraz szerszego objęcia kontrolami instytucji obowiązanym.

Zadeklarował także objęcie specjalistycznymi szkoleniami osób prowadzących postępowania administracyjne w sprawie nakładania na instytucje obowiązane kar pieniężnych, uwzględnienie w planach wydatków Ministerstwa Finansów potrzeb kadrowych Departamentu Informacji Finansowej oraz potrzeb w zakresie dostosowania systemu informatycznego GIIF do nowych uwarunkowań prawnych.

Generalny Inspektor Informacji Finansowej podkreślił, że w wyniku kontroli NIK zdefiniowano w informacjach o transakcjach kolejne kategorie błędów, posiadających wspólne cechy i dające się zidentyfikować źródła oraz wyselekcjonowano rodzaje instytucji zobowiązanych, wśród których występują określone rodzaje błędów (n.p. towarzystwa ubezpieczeniowe i firmy leasingowe).

5 ZAŁĄCZNIKI

5.1. ANALIZA STANU PRAWNEGO

Pierwsze systemowe rozwiązanie mające na celu zwalczanie zjawiska prania pieniędzy oraz przeciwdziałanie finansowaniu terroryzmu wprowadzono do porządku prawnego ustawą o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych²⁸. w dniu 26 października 2005 r. Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej przyjęły dyrektywę 2005/60/WE w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu, która weszła w życie w dniu 15 grudnia 2005 r. i obowiązuje (art. 45) państwa członkowskie Unii Europejskiej do wprowadzenia, w terminie do dnia 15 grudnia 2007 r., przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych, niezbędnych do jej wykonania. Znowelizowana ustawa pod nazwą – o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu²⁹ (ustawa), uwzględniająca postanowienia ww. dyrektywy, weszła w życie w dniu 22 października 2009 r., z wyjątkiem art. 1 pkt 21 ustawy zmieniającej³⁰, dotyczącego art. 13 ustawy, który wszedł w życie w dniu 8 października 2010 r.

Zakres regulacji ustawy w stosunku do poprzednio obowiązującej ustawy o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych został rozszerzony. Poza określeniem zasad oraz trybu przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, jak też obowiązków podmiotów uczestniczących w obrocie finansowym w zakresie gromadzenia i przekazywania informacji, dodatkowo określono zasady i tryb stosowania szczególnych środków ograniczających przeciwko osobom, grupom i podmiotom. Zgodnie z dyrektywą 2005/60/WE, ustawa zmieniła zasady przeciwdziałania praniu pieniędzy. Obok dotychczasowego obowiązku rejestracji transakcji o wartości przekraczającej określony próg kwotowy, wprowadzono podejście oparte na ocenie ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu.

W art. 2 pkt 1 ustawy określono katalog instytucji obowiązanych, rozszerzony w stosunku do poprzednio obowiązującej ustawy o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych. M.in. instytucjami obowiązany zostali przedsiębiorcy

²⁸ Ustawa z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł (Dz. U. Nr 2003 r. Nr 153, poz. 1505, ze zm.).

²⁹ Ustawa z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz. 276, ze zm.).

³⁰ Ustawa z dnia 25 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2009 r. Nr 166, poz. 1317).

w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej³¹, jeśli przyjmują płatności za towary w gotówce o wartości równej lub przekraczającej równowartość 15.000 euro.

Jednostkami współpracującymi są organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz inne państwowe jednostki organizacyjne, a także Narodowy Bank Polski, Komisja Nadzoru Finansowego i Najwyższa Izba Kontroli (art. 2 pkt 8 ustawy)

Organami administracji rządowej właściwymi w sprawach przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu są: minister właściwy do spraw instytucji finansowych, jako naczelny organ informacji finansowej oraz Generalny Inspektor Informacji Finansowej (GIIF), powoływany i odwoływany na wniosek Ministra Finansów przez Prezesa Rady Ministrów. Generalny Inspektor Informacji Finansowej jest podsekretarzem stanu w Ministerstwie Finansów i wykonuje swoje zadania przy pomocy jednostki organizacyjnej wyodrębnionej w tym celu w strukturze Ministerstwa Finansów (art. 3 ustawy).

Do zadań GIIF należy uzyskiwanie, gromadzenie, przetwarzanie i analizowanie informacji w trybie określonym w ustawie oraz podejmowanie działań w celu przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, a w szczególności:

- 1) badanie przebiegu transakcji, co do których Generalny Inspektor powziął uzasadnione podejrzenia;
- 2) przeprowadzanie procedury wstrzymania transakcji lub blokady rachunku;
- 3) rozstrzyganie w przedmiocie zwolnienia zamrożenia wartości majątkowych;
- 4) udostępnianie i żądanie przekazania informacji o transakcjach;
- 5) przekazywanie uprawnionym organom dokumentów uzasadniających podejrzenie popełnienia przestępstwa;
- 6) inicjowanie i podejmowanie innych działań w celu przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, w tym szkolenie pracowników instytucji obowiązanych w zakresie zadań nałożonych na te instytucje;
- 7) sprawowanie kontroli przestrzegania przepisów dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu;
- 8) współpraca z zagranicznymi instytucjami i międzynarodowymi organizacjami zajmującymi się przeciwdziałaniem praniu pieniędzy lub finansowaniu terroryzmu; (Norma kompetencyjna zezwalająca na wymianę informacji pomiędzy GIIF i ww. podmiotami znajduje się w art. 33 ust. 5 ustawy);
- 9) nakładanie kar pieniężnych, o których mowa w ustawie (art. 4 ustawy).

GIIF przedstawia Prezesowi Rady Ministrów roczne sprawozdanie ze swojej działalności w ciągu 3 miesięcy od zakończenia roku, za który składane jest sprawozdanie (art. 4a ustawy). Wykonuje także zadania organu, o którym mowa w art. 15 ust. 2 i 3 rozporządzenia

³¹ Dz. z 2010 Nr 220, poz. 1447, ze zm.

(WE) nr 1781/2006, Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 listopada 2006 r. w sprawie informacji o zleceńodawcach, które towarzyszą przekazom pieniężnym³² (art. 4 ust. 2 ustawy).

Obowiązki instytucji obowiązanych można podzielić na kilka podstawowych grup. Po pierwsze, obowiązek rejestracji transakcji finansowych (art. 8 ust. 1 oraz ust. 3). Po drugie, obowiązek przechowywania rejestru transakcji ponadprogowych i podejrzanych, a także informacji o transakcjach przeprowadzanych przez instytucje obowiązane oraz dokumentów dotyczące transakcji (art. 8 ust. 4 i 4a). Po trzecie, obowiązki analityczne (art. 8a, art. 8b ust. 1 i art. 10a ust. 3). Po czwarte obowiązek przekazywania informacji GIIF (art. 11-13a). Zakres danych przekazywanych GIIF, jakie powinny zawierać informacje o zarejestrowanych transakcjach określa art. 12 ustawy. Ponadto instytucje obowiązane są zobligowane (rozdział 5 ustawy) do niezwłocznego zawiadomienia GIIF o zamiarze przeprowadzenia transakcji, co do której zachodzi uzasadnione podejrzenie, że może ona mieć związek z popełnieniem przestępstwa, o którym mowa w art. 165a lub art. 299 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. kodeks karny³³ (k.k.).

Art. 13 ustawy, który w obecnym brzmieniu wszedł w życie 8 października 2010 r., stanowi delegację ustawową dla Ministra Finansów do określenia w drodze rozporządzenia 1) wzoru rejestru, o którym mowa w art. 8 ust. 4 ustawy, sposobu jego prowadzenia oraz trybu dostarczania danych z rejestru GIIF; 2) trybu przekazywania GIIF informacji o transakcjach, o których mowa w art. 8 ust. 1 i 3 ustawy, przy wykorzystaniu informatycznych nośników danych. Ponadto upoważnienie do określenia wzoru formularza i sposobu przekazywania informacji, w sytuacji gdy instytucja obowiązana nie może wykonać obowiązków identyfikacyjno-weryfikacyjnych z art. 8b ust. 3 pkt 1-3 ustawy i wskutek tego nie przeprowadza transakcji, nie podpisuje umowy z klientem lub rozwiązuje zawarte umowy, a ma obowiązek przekazać GIIF, w uzasadnionych przypadkach, z uwzględnieniem ryzyka prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu, informacje o danym kliencie wraz z posiadanymi informacjami o planowanej przez niego transakcji (art. 8b ust. 5 ustawy)

Zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy zmieniającej, dotychczasowe przepisy wykonawcze, wydane na podstawie art. 13 ustawy o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych, zachowują moc do czasu wejścia w życie przepisów wykonawczych, wydanych na podstawie art. 13 ustawy. Do czasu wejścia w życie nowych przepisów wykonawczych instytucje obowiązane rejestrują i przekazują GIIF dane określone w dotychczasowych przepisach wykonawczych (art. 18 ust. 2 ustawy zmieniającej). Ponadto do dnia wejścia w życie nowych przepisów wykonawczych osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, które w dniu 22 października 2009 r., a zatem w dniu wejścia w życie ustawy, stały się instytucjami obowiązanyymi, są zwolnione z obowiązku rejestracji transakcji, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy (art. 18 ust. 3 ustawy zmieniającej).

Procedura wstrzymania transakcji i blokady rachunku określona jest w rozdziale 5 ustawy. Instytucje obowiązane przekazują GIIF informacje, gdy mają uzasadnione podej-

³² Dz.U.L.345 z 8 grudnia 2006 r. s. 1

³³ Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.

rzenie, że określona transakcja może mieć związek z popełnieniem przestępstwa a którym mowa w art. 165a lub art. 299 k.k. GIIF jest zobowiązany do niezwłocznego potwierdzenia otrzymania zawiadomienia i podjęcia w ciągu 24 godzin od godziny wskazanej w potwierdzeniu, decyzji w sprawie wstrzymania transakcji lub blokady rachunku na okres nie dłuższy niż 72 godziny od wspomnianej godziny potwierdzenia otrzymania informacji. GIIF może przekazać instytucji obowiązanej pisemne żądanie wstrzymania transakcji lub blokady rachunku bez uprzedniego otrzymania od niej zawiadomienia, o którym mowa w art. 16 ust. 1 ustawy, jeżeli posiadane informacje wskazują na prowadzenie działań mających na celu pranie pieniędzy lub finansowanie terroryzmu. W tym przypadku GIIF może żądać wstrzymania transakcji lub blokady rachunku na okres nie dłuższy niż 72 godziny od momentu otrzymania tego żądania przez instytucję obowiązaną.

Równocześnie z przekazaniem instytucji obowiązanej pisemnego żądania wstrzymania transakcji lub blokady rachunku GIIF zawiadamia właściwego prokuratora o podejrzeniu popełnienia przestępstwa i przekazuje mu informacje i dokumenty dotyczące wstrzymywanej transakcji lub blokowanego rachunku.

Przepisy dotyczące kontroli instytucji obowiązanych zawarte są w rozdziale 6 ustawy. Kontrolę wypełniania przez instytucje obowiązane, z wyłączeniem Narodowego Banku Polskiego, obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu sprawuje GIIF a także, w ramach sprawowanego nadzoru lub kontroli, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach, inne podmioty kontrolujące wymienione w art. 21 ust. 3 ustawy. Podmioty te są zobowiązane do przekazywania GIIF (bez konieczności uzgadniania) planów kontroli instytucji obowiązanych w terminie dwóch tygodni od ich sporządzenia, oraz przekazywania pisemnej informacji o wynikach kontroli instytucji obowiązanych w zakresie przestrzegania przepisów ustawy, w terminie 14 dni od jej zakończenia. Szczegółowość i sposób prezentacji ustaleń kontroli w informacji przekazywanej GIIF określają podmioty wymienione w art. 21 ust. 3 ustawy. GIIF może zwrócić się do podmiotów wymienionych w art. 21 ust. 3 ustawy o przekazanie potwierdzonych kopii dokumentów, zgromadzonych w toku kontroli. W art. 22 -23 ustawy określono uprawnienia kontrolerów, w art. 24-27 ustawy postępowanie z wynikami kontroli.

Przyjęta w ustawie konstrukcja uwzględnia postanowienia dyrektywy 2005/60/WE, nakładającej na państwa członkowskie obowiązek wprowadzenia skutecznych, proporcjonalnych i odstrasżających kar, w tym także pieniężnych i rozdziela odpowiedzialność instytucji obowiązanych (odpowiedzialność finansowa) od odpowiedzialności osób działających w imieniu i na rzecz instytucji obowiązanych (odpowiedzialność karna)

Rozdział 7a ustawy, wprowadzony ustawą zmieniającą, zawiera przepisy dotyczące katalogu naruszeń, za które grożą kary pieniężne (art. 34a i 34b); procedurę nakładania kary, oraz kryteria określenia wysokości kary (art. 34c). Kary pieniężne nakłada GIIF w drodze decyzji. Postępowanie w sprawie nałożenia kary pieniężnej toczy się na podstawie przepisów k.p.a. Od decyzji GIIF przysługuje odwołanie do ministra właściwego do spraw instytucji finansowych w terminie 14 dni od jej doręczenia. Kara pieniężna stanowi dochód budżetu państwa. Podlega egzekucji w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w zakresie egzekucji obowiązków o charakterze pieniężnym.

Przepisy rozdziału 8 ustawy stanowią dział pozakodeksowego prawa karnego. Przewidują (art. 35-37a) odpowiedzialność karną osób, które działając w imieniu lub interesie instytucji obowiązanej nie dopełniają enumeratywnie wymienionych obowiązków, odmawiają przekazania GIIF informacji lub dokumentów, albo przekazują GIIF nieprawdziwe lub zatajają prawdziwe dane dotyczące transakcji, rachunków lub osób, a także udaremniają lub utrudniają prowadzenie czynności kontrolnych, o których mowa w rozdziale 6 ustawy.

5.2.**WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH
DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ
DZIAŁALNOŚCI**

1. Ustawa z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz. 276, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu (Dz. U. Nr 2003 r. Nr 153, poz. 1505, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 25 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2009 r. Nr 166, poz. 1317).
4. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 711, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. z 2010 r. Nr 211, poz. 1384, ze zm.).
8. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 21 września 2001 r. w sprawie określenia wzoru rejestru transakcji, sposobu jego prowadzenia oraz trybu dostarczania danych z rejestru Generalnemu Inspektorowi Informacji Finansowej (Dz. U. Nr 113, poz. 1210, ze zm.).
9. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 lutego 2003 r. w sprawie trybu i warunków oddelegowania funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego do pracy w jednostce organizacyjnej Generalnego Inspektora Informacji Finansowej (Dz. U. Nr 41, poz. 349).
10. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 17 listopada 2010 r. w sprawie formy i trybu przekazywania przez organy Straży Granicznej oraz organy celne informacji Generalnemu Inspektorowi Informacji Finansowej (Dz. U. Nr 233, poz. 1526).
11. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 października 2009 r. w sprawie listy państw równoważnych (Dz. U. Nr 176, poz. 1364).
12. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 13 stycznia 2011 r. w sprawie zawieszania wypłaty środków gwarantowanych w przypadku, gdy środki zdeponowane na rachunku

- zostały zablokowane na podstawie przepisów o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz. U. Nr 16, poz. 71).
13. Konwencja o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa, sporządzona w Strasburgu dnia 8 listopada 1990 r. (Dz. U. z 2003 r. Nr 46, poz. 394).
 14. Prawnokarna konwencja o korupcji sporządzona w Strasburgu dnia 27 stycznia 1999 r. (Dz. U. z 2005 r. Nr 29, poz. 249).
 15. Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 15 listopada 2000 r. (Dz. U. z 2005 r. Nr 18, poz. 158).
 16. Konwencja o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa oraz o finansowaniu terroryzmu, sporządzona w Warszawie dnia 16 maja 2005 r. (Dz. U. z 2008 r. Nr 165, poz. 1028).
 17. Dyrektywa 2005/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 października 2005 r. w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu (Dz. Urz. L 309 z 25.11.2005 r. s.15, ze zm.).
 18. Dyrektywa Komisji 2006/70/WE z dnia 1 sierpnia 2006 r. ustanawiająca środki wykonawcze do dyrektywy 2005/60/WE w odniesieniu do definicji osoby zajmującej eksponowane stanowisko polityczne, jak również w odniesieniu do technicznych kryteriów stosowania uproszczonych zasad należytej staranności wobec klienta oraz wyłączenia z uwagi na działalność finansową prowadzoną w sposób sporadyczny lub w bardzo ograniczonym zakresie (Dz. Urz. L 214 z 4 sierpnia 2006 r. s. 29).
 19. Rozporządzenie (WE) nr 1781/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 listopada 2006 r. w sprawie informacji o zleceniodawcach, które towarzyszą przekazom pieniężnym (Dz.U. L 345 z 8 grudnia 2006 r. s. 1).
 20. Decyzja Rady Unii Europejskiej z dnia 17 października 2000 r. (2000/642/WSiSW) dotycząca uzgodnień w sprawie współpracy pomiędzy jednostkami wywiadu finansowego Państw Członkowskich w odniesieniu do wymiany informacji (Dz. U. L 271 z 24 października 2000 r. s. 4 ;Dz.U.UE-sp.19-4-15).

5.3.**LISTA OSÓB ZAJMUJĄCYCH
KIEROWNICZE STANOWISKA,
ODPOWIEDZIALNYCH ZA
KONTROLOWANĄ DZIAŁALNOŚĆ**

- Ministrem Finansów od 16 listopada 2007 r. jest Jan Vincent-Rostowski.
- Generalnym Inspektorem Informacji Finansowej i Generalnym Inspektorem Kontroli Skarbowej jest od dnia 22 listopada 2007 r. Pan Andrzej Tadeusz Parafianowicz.
- Od dnia 1 grudnia 2007 r. obowiązki dyrektora Departamentu Informacji Finansowej pełnił zastępca dyrektora DIF Robert Typa, który został powołany na stanowisko dyrektora DIF w okresie od 9 maja do 29 września 2008 r. Od 30 września do 7 października 2008 r. pracami DIF kierował Waldemar Retyk, a następnie - do dnia zakończenia kontroli NIK - zastępca dyrektora DIF Artur Kołaczek.
- Zastępcami dyrektora Departamentu Informacji Finansowej w Ministerstwie Finansów był od dnia 20 listopada 2006 r. Artur Kołaczek, a od dnia 15 października 2008 r. do czasu zakończenia kontroli NIK Adam Gwiazdowicz.

5.4.**WYKAZ ORGANÓW, KTÓRYM
PRZEKAZANO INFORMACJĘ
O WYNIKACH KONTROLI**

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Minister Finansów
6. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
7. Komisja Finansów Publicznych Sejmu RP
8. Komisja Budżetu i Finansów Publicznych Senatu RP
9. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego
10. Centralne Biuro Antykorupcyjne



Rzeczpospolita Polska
Minister Finansów

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

Wpływ 26 -09- 2011

Sprawa

Warszawa 26 sierpnia 2011 r.

IF8/0800/1/AKN/2011/110117

Do Dy. Fin. ds. P. i. w. k.
pani Danuta P. i. w. k.
20.08.2011

Stanisław Jarosz

Wiceprezesa

Pan
Jacek Kościelniak
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

W związku z otrzymaniem w dniu 19 sierpnia 2011r. (LZG-4114-02/2010) pisma zawierającego „*Informację o wynikach kontroli realizacji przez Generalnego Inspektora Informacji Finansowej obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowania terroryzmu w latach 2008-2010*”, uprzejmie przedstawiam w załączeniu stanowisko do przedłożonego dokumentu:

Na wstępie pragnę podkreślić, że Generalny Inspektor Informacji Finansowej (GIIF) realizuje swoje zadania nie tylko na podstawie ustawy z dnia 16 listopada 2000 roku o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz. U. z 2010r. Nr 46, poz. 276 ze zm.) zwanej dalej „ustawą”, a jak wskazano na stronie 8, tylko ta część zakresu działalności była objęta kontrolą. Od 1 maja 2004r., tj. od wejścia Rzeczypospolitej Polski do Unii Europejskiej zadania tego organu wynikają wprost z rozporządzeń Rady Unii m.in. w zakresie stosowania szczególnych środków ograniczających przeciwko osobom, grupom i podmiotom, a także z ratyfikowanej umowy międzynarodowej, tj. Konwencji Rady Europy o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa oraz o finansowaniu terroryzmu podpisanej w Warszawie w dniu 16 maja 2005r. Ponadto, Departament Informacji Finansowej (dalej jako DIF) podległy GIIF wykonuje także podstawowe zadania komórek Ministerstwa Finansów związane m.in. z opiniowaniem projektów innych aktów prawnych, stanowisk rządowych, programów, strategii i innych dokumentów dotyczących kompetencji Ministra Finansów, a także kompetencji innych organów związanych z przeciwdziałaniem i zwalczaniem przestępczości. W związku z zadaniami, które nie zostały w całości opisane w protokole ani w przedstawionej „*Informacji o wynikach kontroli realizacji przez Generalnego Inspektora Informacji Finansowej obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowania terroryzmu w latach 2008-2010*” (dalej zwanej *Informacją o wynikach kontroli*), nie jest możliwa kompleksowa ocena całości realizowanych zadań przez GIIF.

Zanim odniosę się do poszczególnych zapisów *Informacji o wynikach kontroli*, pragnę pokrótce zarysować ogólny kontekst sytuacji Departamentu Informacji Finansowej,

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Sekretariat Wiceprezesa Stanisława Jarosza

L.dz. 383 data wpływu 29.08.2011.

szczególny nie tylko ze względu na charakter realizowanych zadań, ale przede wszystkim na środowisko organizacyjne, determinujące sposób, w jaki GIIF realizuje swoje zadania.

Organ informacji finansowej - Generalny Inspektor Informacji Finansowej, tworzący wraz z DIF - jednostką organizacyjną wyodrębnioną w strukturach Ministerstwa Finansów do wspomagania go w wykonywaniu jego zadań, polską jednostką analityki finansowej, ma w Polsce niedługą tradycję. Jednostka tworzona była od podstaw, bez krajowych wzorców i doświadczeń w tym obszarze, dlatego też przez cały czas funkcjonowania była doskonała i modyfikowana, zarówno w zakresie rozwiązań prawnych, jak również w sferze organizacji i sposobu realizacji zadań. To istotny element przy formułowaniu ocen działania, bowiem fakt relatywnie niewielkiego stażu, krzepnięcia rozwiązań na bieżąco implementowanych jako wynik własnych, wewnętrznych ocen i przemian, a także jako efekt zaleceń i wytycznych międzynarodowych, fakt opóźniania procesów innowacji generujących koszty, uzasadniany stanem finansów publicznych, tłumaczy dynamikę zmian we wdrażaniu rozwiązań formalnych i organizacyjnych, dostosowanych do sytuacji „tu i teraz”.

Usytuowanie GIIF w ramach struktury organizacyjnej MF ma bezpośrednie przełożenie na model działania, „ujednolicony” do standardów funkcjonujących w ramach Ministerstwa komórek organizacyjnych. Dotyczy to zarówno obszaru obowiązujących w całym urzędzie prawnych regulacji wewnętrznych (co ma przełożenie na obowiązek realizacji licznych dodatkowych zadań administracyjnych wynikających z istniejącej przynależności organizacyjnej), jak też gospodarowania środkami finansowymi na potrzeby jednostki. GIIF nie jest bowiem dysponentem środków, a funkcjonuje w ramach okrojonych limitów Budżetu Centrali i do tych limitów zmuszony jest dostosowywać wszelkie swoje działania.

Rzetelna i terminowa realizacji zadań GIIF w zarysowanej sytuacji, wymagała bieżących rozwiązań, takich jak budowa zespołu charakteryzującego się wzajemną zastępowalnością. Takie podejście pozwalało w obliczu dochodzących nowych zadań wynikających ze zmian przepisów prawa, a także w związku z naturalną fluktuacją kadr, rozciągniętym w czasie procesem naboru i brakiem gotowych specjalistów na rynku pracy, na odpowiednią alokację zasobów Departamentu, w celu utrzymania poziomu realizowanych czynności w najbardziej wrażliwych obszarach i w najważniejszym zakresie. Dało możliwość utrzymania wysokiego poziomu funkcjonowania, bez zaniedbania któregośkolwiek z obszarów merytorycznych.

Odnosząc się do poszczególnych zapisów w *Informacji o wynikach kontroli* pragnę podkreślić następujące sprawy:

1. Nie jest możliwe przyjęcie argumentacji zawartej na stronie 11, stanowiącej o tym, że poprzez brak wykonania upoważnienia ustawowego, wynikającego z art. 13 ustawy, do wydania rozporządzenia, „*Rzeczpospolita Polska nie zaimplementowała w całości dyrektywy 2005/60/WE, co powinna uczynić do dnia 15 grudnia 2007r.*” Należy podkreślić, że zgodnie z powołanym upoważnieniem ustawowym, rozporządzenie powinno określać sposób i tryb wykonania obowiązków związanych z rejestracją transakcji. *Dyrektywa 2005/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 października 2005 r. w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu* nie zawiera w swojej treści obowiązku wprowadzenia w państwie członkowskim przepisu polegającego na obowiązku rejestracji transakcji. Na marginesie warto zaznaczyć, że Rzeczpospolita Polska wprowadziła taki obowiązek jako jeden z nielicznych krajów na świecie. Rozwiązanie takie nie wynikało również z faktu przynależności Polski do jakiegokolwiek organizacji międzynarodowej.

Wszystkie obowiązki, które Rzeczpospolita Polska była zobowiązana zaimplementować na podstawie powołanej dyrektywy, zostały uregulowane *ustawą*

z 25 czerwca 2009r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu, tj. przed dniem podjęcia kontroli przez Najwyższą Izbę Kontroli. Gdyby przepisy prawa Unii Europejskiej nie były wdrożone to odpowiednia procedura (tzw. „infridgement”) została by wszczęta przez Komisję Europejską.

2. Na stronie 12 wskazano, że w pierwszym półroczu 2010 r. zaplanowano tylko 3 kontrole, co spowodowane było m.in. nałożeniem na siedmioosobowy Wydział Kontroli DIF obowiązku realizacji innych zadań (co wynikało m.in. z potrzeby wykonywania obowiązków związanych ze znowelizowanymi w 2009 r. przepisami ustawy). Powyższe odzwierciedla stan faktyczny, niemniej jednak powinno zostać uzupełnione o informację, że kontrole w I półroczu 2010 r. były pierwszymi kontrolami po wejściu w życie wszystkich przepisów nowelizujących ustawę. Z uwagi na fakt, że obowiązki instytucji obowiązyanych zostały w znaczący sposób zwiększone, a dostosowanie się instytucji obowiązyanych do nich została rozłożona w czasie nawet na okres 12 miesięcy od daty wejścia w życie ustawy, wskazanym było zapewnienie instytucjom obowiązanym czasu na prawidłowe przygotowanie się do realizacji nowych obowiązków. W związku z powyższym do kontroli wytypowano jedynie trzy instytucje obowiązywane.
3. Na stronie 19 w akapicie dotyczącym analiz transakcji i ich dokumentowania wysnuto wniosek, że bez przesłanek uzasadniających tak wysoki poziom zaufania kontrolerzy GIIF przyjmowali, że analizy umożliwiające ocenę ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu były wykonywane rzetelnie. Wskazać należy, że obowiązek analizy transakcji i jej dokumentowania (odnoszący się do transakcji) wynikający z art. 8a ustawy jest innym obowiązkiem niż obowiązek oceny ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu (odnoszącym się przede wszystkim do klienta instytucji obowiązywanej), dokonywanej w wyniku analizy, z uwzględnieniem w szczególności rodzaju klienta, stosunków gospodarczych, produktów lub transakcji, wynika z art. 8b ust. 1 ustawy, a nie art. 8a ustawy.
4. Pragnę również odnieść się do zalecenia polegającego na objęciu kontrolą takich instytucji jak podmioty prowadzące działalność factoringową (str. 13). Factoring jest rodzajem pośrednictwa handlowego, w którym wyspecjalizowana instytucja finansowa (z reguły spółka z udziałem banku) nabywa w drodze cesji od przedsiębiorstw roszczenie o zapłatę należnych im kwot z różnego rodzaju źródeł zobowiązanych, a zwłaszcza sprzedaży. Operacje finansowe, w wyniku zawartych umów factoringu, są dokonywane za pośrednictwem rachunków bankowych. Działalność banków jest na bieżąco monitorowana przez GIIF.
5. W nawiązaniu do stwierdzenia, zawartego na stronie 16, że „działania GIIF podejmowane w celu wyjaśnienia błędnych lub niepełnych informacji o transakcjach nie były w pełni skuteczne” należy podkreślić, iż Departament Informacji Finansowej jako jedno ze swoich stałych działań traktuje wyjaśnianie przekazywanych przez instytucje obowiązywane wadliwych informacji.
Wyrazem ciągłości działań w tym zakresie jest, wskazany również w protokole pokontrolnym, spadek liczby przekazywanych przez instytucje obowiązywane wadliwych informacji o pojedynczych transakcjach i liczby wyjaśnionych błędnych lub niekompletnych informacji o transakcjach. Dobrą ilustracją podjętych działań są też procentowe wskaźniki dotyczące liczby informacji uznanych za błędne lub niepełne, w odniesieniu do ogółu informacji o transakcjach ponadprogowych przesłanych do

GIIF w trybie art. 8 ust. 1 *ustawy* – w latach 2008-2010 odsetek ten kształtował się na poziomie 12,3%-14,7%, podczas gry w latach 2006-2007 wskaźnik ten wynosił ok. 20% informacji o transakcjach przekazywanych ogółem. Liczby te ilustrują pozytywne rezultaty podjętych przez GIIF od 2008 roku działań i współpracy z instytucjami obowiązanyymi w zakresie wyjaśniania błędów w przesyłkach.

Dodatkowo wart uwagi jest wskaźnik procentowy, wskazany w protokole pokontrolnym, określający liczbę niewyjaśnionych przez DIF informacji o transakcjach uznanych za wadliwe (tzn. zawierające błędne lub niepełne dane) – w badanym okresie 5,4% ogółu informacji o transakcjach ponadprogowych pozyskanych przez GIIF. Jest to liczba, w ocenie DIF, relatywnie nieduża i – biorąc pod uwagę, że dane są dostarczane do GIIF przez tysiące instytucji obowiązanych a w proces przygotowywania i przesyłania danych w instytucjach obowiązanych włączonych jest liczba rzędu 10 tysięcy osób – pięcioprocentowy odsetek błędów należy uznać za dobry.

Kluczowe dla oceny ryzyka związanego z niewyjaśnionymi informacjami o transakcjach jest zawarte w protokole pokontrolnym stwierdzenie: „*W tych przypadkach nie dysponowano wiedzą, czy niewyjaśnione błędne lub niekompletne transakcje nie dotyczyły działań związanych z praniem pieniędzy lub finansowaniem terroryzmu*”. Jest to stwierdzenie prawdziwe, lecz należy go rozpatrywać we właściwym kontekście. W toku kontroli wskazywane były następujące okoliczności:

- występowanie błędów jest zjawiskiem naturalnym,
- przekazywanie informacji przez ok. 4 tys. aktywnych instytucji każdego miesiąca, przy oszacowaniu liczby osób włączonych w procesy przygotowania/przekazania danych na poziomie kilkunastu tysięcy, nieuchronnie prowadzą do powstawania błędów,
- do wyjaśnienia jest kilkadziesiąt-kilkaset tysięcy transakcji miesięcznie,
- skala 2,5-3 milionów informacji miesięcznie powoduje, że nawet kilka procent błędnych informacji stanowi liczbę kilkudziesięciu-kilkuset tysięcy transakcji miesięcznie do wyjaśnienia,
- DIF analizuje strukturę błędów i podejmuje działania w zależności od oceny wagi/zagrożenia,
- osobne procesy dotyczą analizy błędów, których wystąpienie weryfikowane jest w sposób automatyczny w wyniku procesu automatycznej walidacji przeprowadzanej dla każdej informacji o transakcji wpływającej do systemu informatycznego GIIF i błędów wykrywanych w procesie (statystycznej, jednostkowej, bądź stanowiącej poboczny element innych analiz), analizy merytorycznej zawartości danych przekazanych w informacji o transakcjach. Pierwszy rodzaj obejmuje błędy dające się wykryć w procesie automatycznej walidacji. Należą do nich np. błędy polegające na wpisaniu wartości w niewłaściwym formacie (tj. niezgodnym z rozporządzeniem Ministra Finansów określającym tryb i format przekazywania danych do GIIF), braku wartości w wymaganych polach rekordu transakcji, błędnych wartościach pól dających się weryfikować automatycznie (np. przy pomocy sum kontrolnych jak w przypadku numerów PESEL, NIP itp.). Drugi obszar analiz dotyczy przypadków błędów wykrywanych w procesie statystycznej, jednostkowej lub stanowiącej poboczny

element innych analiz, analizy merytorycznej zawartości danych przekazanych w informacjach o transakcjach inicjowanej z różnych powodów (np. natknięcie się w jednostkowej analizie na specyficzny zestaw błędnych danych, badanie statystycznych rozkładów różnych charakterystyk zgromadzonych informacji). Analizy tego typu mogą być regularne lub przeprowadzane *ad hoc*. DIF przeprowadza analizę struktury błędów w pojedynczych informacjach o transakcjach przekazywanych drogą elektroniczną do systemu informatycznego GIIF - badana jest struktura rozkładu błędów ze względu na rodzaj błędu, struktura rozkładu błędów danego rodzaju ze względu na pole, którego błąd dotyczy, struktura rozkładu błędów danego rodzaju dla danego pola ze względu na instytucje obowiązane, które przesłały wyselekcjonowane transakcje.

- działania te obejmują wyjaśnianie błędów w kontakcie z instytucjami obowiązаныmi i korygowanie przekazanych błędnych/niepełnych informacji oraz eliminację źródła błędu po stronie instytucji obowiązanej,
- wszystkie informacje przekazane przez instytucje obowiązane, uznane za błędne/niepełne, są dostępne w bazach danych GIIF na potrzeby analiz (z zachowaniem informacji o rodzaju błędu/błędów dla danej informacji).

DIF prowadzi różnego rodzaju analizy błędów w przekazywanych informacjach o transakcjach, podejmuje działania zmierzające do korekty błędnych informacji i (co ważniejsze) do wyeliminowania źródeł błędów, a wszystkie informacje są dostępne w bazach danych na potrzeby procesów analitycznych.

6. Na str. 29 *Informacji o wynikach kontroli* napisano, że GIIF podkreślił, iż „...w wyniku kontroli NIK zdefiniowano w informacjach o transakcjach kolejne kategorie błędów posiadające wspólne cechy i dające się zidentyfikować źródła oraz wyselekcjonowano rodzaje instytucji zobowiązanych, wśród których występują określone rodzaje błędów (np. towarzystwa ubezpieczeniowe, firmy leasingowe)”. Należy zauważyć, że opisane działania, dokonane – jak wskazano w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne z dnia 24 czerwca 2011 r. – „w trakcie kontroli NIK” były bezpośrednim wynikiem i kontynuacją pracy DIF związaną z dążeniem „do dalszego obniżania ww. wskaźnika [tj. odsetka błędnych/niepełnych informacji] i wyeliminowania względnie wyjaśnienia jak największej liczby błędnych informacji”.
7. W *Informacji o wynikach kontroli* na str. 17 przedstawiono ogólnie liczbę wszczętych postępowań analitycznych oraz odniesiono się do niektórych obszarów ryzyka, a następnie napisano, że „O rezultatach postępowań analitycznych GIIF powiadomił Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego”. Może to sugerować, że w każdym przypadku wszczętego postępowania analitycznego, GIIF przekazywał informację o jego wyniku do Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW), co nie byłoby zgodne ze stanem faktycznym. Tylko w niektórych przypadkach, związanych z kompetencjami ABW, te informacje były przekazywane (dane statyczne zostały zawarte w protokole pokontrolnym).
8. Na str. 17-18 przedstawiono dane statystyczne dotyczące blokad rachunków: „Po uzyskaniu od instytucji obowiązanych zawiadomień w trybie art. 16 ust 1 i 1a ustawy, a także na bazie prowadzonych postępowań analitycznych, GIIF zażądał blokady 523 rachunków, na których dokonywano podejrzanych operacji finansowych na kwotę 80,9

mln PLN, w tym blokady 360 rachunków na kwotę 43,8 mln PLN". Podkreślenia wymaga fakt, że w tym przypadku – podobnie jak w dużej części innych przypadków zaprezentowanych danych statycznych (np. o ilości postępowań analitycznych) – powyższa informacja jest za okres od 2008 r. do końca września 2010 r. Ponadto, informacja o 360 rachunkach, na których zablokowano środki na kwotę przynajmniej 43,8 mln PLN, dotyczy efektów działań podejmowanych w trybie art. 18a ustawy.

9. Na str. 23 *Informacji o wynikach kontroli* stwierdzono, że projekt na modernizację systemu informatycznego GIIF nie uzyskał dofinansowania na skutek zaniechań i nie zatwierdzenia założeń. Należy tu wskazać, że DIF wielokrotnie podejmował działania w celu zapewnienia środków na wymieniony projekt poprzez składanie pism i wniosków do Departamentu Rozwoju Systemów Informatycznych/Departamentu Informatyki w ramach Ministerstwa Finansów. Działania te odniosły skutek w postaci zapisania pozycji w tabeli wydatków resortu w tzw. planie rezerwowym na rok 2010.

Jednocześnie, na podstawie art. 10 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli* (Dz. U. z 2007r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.), w związku z art. 30 *ustawy z dnia 16 listopada 2000 roku o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu* (Dz. U. z 2010r. Nr 46, poz. 276 ze zm.) wnoszę o niepodawanie do publicznej wiadomości raportu z przedmiotowej kontroli.

Wniosek uzasadniam następująco:

Informacje zgromadzone w toku kontroli mają, pomimo braku znamion bezpośredniego odniesienia do funkcjonujących w tym zakresie przepisów prawa, charakter informacji wrażliwych. Budują bowiem obraz funkcjonujących mechanizmów dotyczących procesów decyzyjnych, planowania, obiegu i wymiany informacji, a więc obszarów dotkniętych bezpośrednio efektem braków, w których odbijają się problemy finansowe i kadrowe jednostki. Biorąc pod uwagę środowisko działania Generalnego Inspektora Informacji Finansowej (GIIF) oraz kontekst zagadnień związanych z bezpieczeństwem finansowym państwa, uważam za konieczne rozważenie możliwości zaniechania publikacji pełnych wyników kontroli, bądź też rozważenie upublicznienia informacji w znacznym stopniu okrojonej z danych i komentarzy, szczególnie tych dotyczących kwestii nie doinwestowanych stron funkcjonowania GIIF. Należy bowiem mieć na uwadze fakt, że polska jednostka analityki finansowej jest przedmiotem stałego zainteresowania środowisk przestępczych i każda informacja dotycząca *modus operandi* tej struktury może stać się podpowiedzią co do wyboru sposobu działania w zakresie popełnianego przestępstwa, uwzględniającego ewentualne słabsze punkty systemu.

Z upoważnienia Ministra Finansów
PODSEKRETARZ STANU

Jacek Kapica

Opinia

Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do stanowiska Ministra Finansów do *Informacji o wynikach kontroli realizacji przez Generalnego Inspektora Informacji Finansowej obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, zgłoszonego w trybie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*

Większość argumentów i okoliczności podniesionych w stanowisku prezentowana była przez pracowników Ministerstwa Finansów w czasie kontroli, jest znana kontrolerom i w części zasługującej na uwzględnienie została wykorzystana przy formułowaniu ocen, uwag i wniosków skierowanych do Ministra Finansów w wystąpieniu pokontrolnym oraz przy opracowaniu *Informacji*. Argumenty te powtórzone zostały częściowo w zastrzeżeniach Ministra Finansów do wystąpienia pokontrolnego, jednak Kolegium NIK w uchwale nr 38/2011 z 1 czerwca 2011 r. oddaliło zastrzeżenia w całości.

1. Omówienia wymaga natomiast zarzut zawarty w punkcie 1 dotyczący oceny przedstawionej w *Informacji* na stronie 11, że *Rzeczpospolita Polska* nie zaimplementowała w całości dyrektywy 2005/60/WE, co powinna uczynić do dnia 15 grudnia 2007 r. Autor stanowiska uważa, że dyrektywa ta nie zawiera w swojej treści obowiązku wprowadzenia w państwie członkowskim przepisu polegającego na obowiązku rejestracji transakcji. Jego zdaniem, wszystkie obowiązki które *Rzeczpospolita Polska* była zobowiązana zaimplementować na podstawie powołanej dyrektywy, zostały uregulowane ustawą z 25 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu¹. Argumentuje, że gdyby przepisy prawa Unii Europejskiej nie były wdrożone, to byłyby wszczęta przez Komisję Europejską odpowiednia procedura.

W opinii NIK, kwestionowanie ww. oceny jest nieuprawnione. Cytowana nowelizacja ustawy miała na celu wdrożenie do polskiego systemu prawnego przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE. Jedną z zasadniczych zmian było poszerzenie katalogu instytucji obowiązanych. Jej przepisami objęto przedsiębiorców w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, przyjmujących płatności w gotówce o wartości równej lub przekraczającej równowartość 15.000 euro, wszystkie instytucje finansowe i kredytowe, w tym prowadzące działalność w zakresie przekazów pieniężnych, podmioty prowadzące działalność w zakresie usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych oraz stowarzyszenia posiadające osobowość prawną.

¹ Dz. U. Nr 166, poz. 1317

Konieczność rozszerzenia tego katalogu wynikała z dyrektywy 2005/60/WE, nakazującej objąć obowiązkiem zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu szerszy niż dotąd zakres podmiotów. W art. 2 dyrektywy ustalono w szczególności, że jej przepisy mają zastosowanie do instytucji finansowych i kredytowych, czynności zawodowych audytorów, zewnętrznych księgowych i doradców podatkowych oraz osób fizycznych lub prawnych handlujących towarami, w zakresie, w jakim płatności są dokonywane w gotówce w kwocie co najmniej 15.000 euro.

Na mocy art. 45 ust. 1 dyrektywy, państwa członkowskie zobowiązane zostały do wprowadzenia w życie do 15 grudnia 2007 r. przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania dyrektywy.

Znowelizowana ustawa, implementująca przepisy dyrektywy 2005/60/WE, weszła w życie z prawie dwuletnim opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w dyrektywie, tj. 22 października 2009 r. Na mocy jej art. 18 ust. 3 podmioty, które w dniu wejścia w życie ustawy stały się instytucjami obowiązany, do dnia wejścia w życie nowych przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 13 ustawy, tj. nowego rozporządzenia rejestrowego, zostały zwolnione z obowiązku rejestracji transakcji oraz przekazywania Generalnemu Inspektorowi Informacji Finansowej informacji o tych transakcjach.

Do czasu opracowania *Informacji* Najwyższej Izby Kontroli, Minister Finansów nie wydał tego rozporządzenia i nowe podmioty zobowiązane, nie wykonują ww. obowiązków wynikających z ustawy zmieniającej, do których wprowadzenia zobowiązywała dyrektywa 2005/60/WE.

Ocena dotycząca niezaimplementowania w całości tej dyrektywy jest zatem w pełni uprawniona.

2. Generalny Inspektor Informacji Finansowej stwierdził, że nieobjęcie kontrolą wszystkich zadań wykonywanych przez GIIF, uniemożliwia kompleksową ocenę wykonywania obowiązków przez ten organ.

Celem kontroli, przedstawionym w punkcie 1.4. *Informacji*, nie była ocena realizacji wszystkich zadań wykonywanych przez GIIF, lecz realizacji obowiązków określonych ustawą z dnia 16 listopada 2000 r. *o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu*². Podsumowując wyniki kontroli, w punkcie 2.1. *Informacji* przedstawiono oceny sformułowane w oparciu o ustalenia kontroli odnoszące się tylko do obowiązków wynikających z tej ustawy.

Ograniczenie zakresu kontroli tylko do wykonywania przez GIIF zadań ustawowych uzasadnione było szczególnym znaczeniem tego obszaru kontrolnego i „rozpoznawczym” charakterem postępowania kontrolnego podjętego w trybie doraźnym, bowiem dotychczas Najwyższa Izba Kontroli nie kontrolowała działalności Generalnego Inspektora Informacji Finansowej.

² Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz. 276

W odniesieniu do wniosku Ministra Finansów o niepodawanie *Informacji o wynikach kontroli realizacji przez Generalnego Inspektora Informacji Finansowej obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu* do wiadomości publicznej, nie jest możliwe odstąpienie od jej upublicznienia, tj. od obowiązku wynikającego z art. 10 ustawy o NIK, ze względu na fakt, że nie zawiera ona tajemnic ustawowo chronionych, informacji niejawnych oraz danych naruszających prywatność osób fizycznych lub tajemnicę przedsiębiorcy.

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized, cursive script that appears to be the name 'Jacek C.' followed by a large, circular flourish.