



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Lublinie

LLU.410.026.02.2015  
P/15/013

Urząd Miasta Lublin  
Kancelaria Ogólna

16. 12. 2015

WPŁYNEŁO

L.dz. .... zał. ....

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Lublinie  
ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin  
T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11  
llu@nik.gov.pl  
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/013 – Sprawowanie kontroli nad instytucjami obowiązanyymi w ramach przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontrolerzy	Ewa Kuliak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97945 z 22 października 2015 r.  (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Lublin (dalej „UM” lub „Urząd”), Plac Władysława Łokietka 1, 20-950 Lublin.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Żuk, Prezydent Miasta Lublin od 13 grudnia 2010 r.  (dowód: akta kontroli str. 27)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli<sup>1</sup>, Prezydent Miasta zapewnił w okresie 2013-2015 (I półrocze):

- przygotowanie do realizacji zadań wynikających z art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu<sup>2</sup> (dalej: „ustawy o pppoft”),
- terminowe przekazywanie - zgodnie z art. 21 ust. 3b ustawy o pppoft - do Generalnego Inspektora Informacji Finansowej (GIIF) planów kontroli,
- podejmowanie działań w zakresie wskazanym w przepisach art. 25 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach<sup>3</sup>,

Ponadto Prezydent Miasta informował Ministra Administracji i Cyfryzacji oraz GIIF o braku możliwości wykonywania w stowarzyszeniach skutecznej kontroli w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, na podstawie obowiązujących przepisów ustawy Prawo o stowarzyszeniach.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego

### 1. Przygotowanie do realizacji zadań wynikających z ustawy o pppoft

#### Opis stanu faktycznego

1.1. W ramach przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu nie zostały określone cele (zadania) starosty - Prezydenta Miasta Lublin oraz skonstruowane mierniki służące do monitorowania oceny stopnia ich realizacji.

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 455 ze zm.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1393.

Dyrektor Wydziału Audytu i Kontroli UM wyjaśniła, że standardy kontroli zarządczej nie stanowią przepisu prawa powszechnie obowiązującego i nie mogą być używane za kryterium oceny działań kierowników jednostek sektora finansów publicznych w danej sprawie. Są wytycznymi i wskazówkami Ministra Finansów (MF) dla kierowników tych jednostek, a sposób ich zaimplementowania i wykorzystania zależy od właściwych warunków i potrzeb w tych jednostkach. Wynika to wprost z treści punktu 1.2 wstępu do standardów: „Celem standardów jest promowanie wdrażania w sektorze finansów publicznych spójnego i jednolitego modelu kontroli zarządczej ... z uwzględnieniem specyficznych zadań jednostki, która ją wdraża i warunków, w których jednostka działa.” W komentarzach i wytycznych do stosowania standardów, MF rekomenduje formułowanie najważniejszych, priorytetowych celów jednostki na dany okres. Zatem Prezydent nie miał obowiązku formułować celów i zadań dotyczących wszystkich wykonywanych czynności w Urzędzie, ani dokumentować procesów zarządzania ryzykiem<sup>4</sup> w odniesieniu do wszystkich wykonywanych w jednostce działań kierując się standardami B6-B.9. W ramach ogólnego zadania Wydziału Audytu i Kontroli pn. „przeprowadzanie kontroli”, zadanie dotyczące kontroli, o której mowa w art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy o pppoft, zostało uwzględnione w rejestrze ryzyka na 2013 r. Po obniżeniu poziomu ryzyka akceptowalnego w stosunku do 2012 r. zdefiniowano ryzyko jako „nieskuteczne postępowanie pokontrolne”, oszacowano je, przeprowadzono analizę i zaplanowano mechanizmy kontrolne (odpowiednią reakcją na ryzyko). W rezultacie uznano, że krytyczne ryzyka, jakie towarzyszą wykonywaniu tego zadania mają charakter zewnętrzny i niezależny od UM. Mają one swoje źródło w niedoskonałości przepisów prawa, które w praktyce uniemożliwiają Prezydentowi Miasta (jako staroście) prowadzenie skutecznej kontroli stowarzyszeń, nie dając do tego narzędzi prawnych. W tej sytuacji zastosowano mechanizm kontrolny w postaci wystąpienia do centralnych organów władzy państwowej<sup>5</sup>, które mają wpływ na przepisy w tym zakresie. W związku z brakiem reakcji na wystąpienia, w kolejnych latach pozostało tolerowanie tego ryzyka w działalności Wydziału.

Ponadto Dyrektor Wydziału stwierdziła, że Prezydent (starosta) nie jest właścicielem całego procesu przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, ale jest jego uczestnikiem, i to w bardzo ograniczonym zakresie. Ustawodawca nie wyposażył starosty w odpowiednie narzędzia do przedmiotowej kontroli, co skutkuje brakiem wpływu na ten proces. Zatem ryzyko związane z jego realizacją nie może być przypisane staroście.

(dowód: akta kontroli str. 226-228)

**1.2. Zadanie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu realizuje od 2010 r. Wydział Audytu i Kontroli UM<sup>6</sup>. W okresie objętym kontrolą pozostawało ono - zgodnie z § 36b Regulaminu Organizacyjnego Departamentu Prezydenta<sup>7</sup> - w kompetencji wieloosobowego stanowiska pracy ds. kontroli<sup>8</sup>.**

W ramach tej komórki organizacyjnej zadanie to realizowane było od 2010 r. do lutego 2015 r. przez M.K. - pracownika zatrudnionego na stanowisku podinspektora, w którego zakresie czynności było m.in. przeprowadzanie kontroli obejmujących realizację obowiązków stowarzyszeń wynikających z ustawy o pppoft. Pracownik ten w listopadzie 2010 r. uczestniczył w seminarium pn. „pranie brudnych pieniędzy –

<sup>4</sup> Identyfikacji ryzyka, analizy ryzyka i reakcji na ryzyko rozumiane jako planowanie mechanizmów kontrolnych.

<sup>5</sup> Pismo do Ministra Administracji i Cyfryzacji z września 2012 r. oraz pismo do GILF z 28.03.2013 r.

<sup>6</sup> Zgodnie z § 33 pkt 10 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Lublin – załącznik do zarządzenia nr 100/2011 Prezydenta Miasta Lublin z dnia 24.02.2011 r. ze zmianami (<http://bip.lublin.eu/bip/um/index.php?t=200&id=64574>).

<sup>7</sup> Stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 89/8/2012 Prezydenta Miasta Lublin z 10.08.2012 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Departamentu Prezydenta (<http://bip.lublin.eu/bip/um/index.php?t=200&id=64575>).

<sup>8</sup> Poprzednio Referatu Kontroli.

normy prawne, procedury, sankcje<sup>9</sup>.

Od 1 czerwca 2013 r. do lutego 2015 r. zadanie to realizowała dodatkowo<sup>10</sup> pracownica Wydziału Audytu i Kontroli A.W. - zatrudniona na stanowisku pomocniczym (sekretarki). Osoba ta odbyła w sierpniu 2013 r. szkolenie pt. „pranie pieniędzy i finansowanie terroryzmu w świetle uregulowań przepisów krajowych oraz przepisów Unii Europejskiej<sup>11</sup>.

Zakresy czynności wymienionych pracowników wskazywały, że nie zajmowali się oni wyłącznie przedmiotową tematyką.

(dowód: akta kontroli str. 18-26)

Od marca 2015 r. przeprowadzanie kontroli obejmujących realizację obowiązków stowarzyszeń wynikających z ustawy o pppoft, realizowała wyłącznie A.W., mimo, że - według ww. uregulowań § 36b Regulaminu Organizacyjnego Departamentu Prezydenta - pozostawało ono nadal w kompetencji wieloosobowego stanowiska pracy ds. kontroli.

Dyrektor Wydziału Audytu i Kontroli wyjaśniła, że szczegółowy podział zadań w Wydziale ustalony w Regulaminie Departamentu Prezydenta ma charakter wtórny do Regulaminu Organizacyjnego Urzędu. O ile z Regulaminu Organizacyjnego Urzędu wynika obowiązek realizacji określonych zadań przez Wydział, o tyle Regulamin Departamentu ma charakter porządkowy i uszczegóławiający. Dyrektor Wydziału w ramach racjonalnego zarządzania podległym personelem przypisuje poszczególne zadania pracownikom<sup>12</sup>. Według części II pkt 6 i 20 zakresu czynności Dyrektor Wydziału, ustala zadania i dokonuje ich podziału pomiędzy stanowiska pracy w sposób gwarantujący ich równomierne obciążenie i właściwe wykorzystanie, a także organizuje pracę w sposób zapewniający efektywne wykorzystanie czasu pracy. Zadanie powyższe było realizowane do 31 maja 2013 r. wyłącznie przez M.K. Z chwilą ustabilizowania metodyki kontroli i wobec pozornej skuteczności kontroli, ze względów pragmatycznych podjęto decyzję o usprawnieniu tych czynności i sukcesywnym ich przejmowaniu przez osobę zatrudnioną na stanowisku pracy ds. organizacyjnych. Podyktowane to było sposobem prowadzenia kontroli, sprowadzającym się głównie do wymiany korespondencji pisemnej, udzielania doraźnych informacji telefonicznych lub ustnych, co wymagało okresowo stałej obecności w siedzibie Wydziału pracownika kontroli wykonującego równolegle czynności poza Wydziałem i Urzędem. Od 1 czerwca 2013 r. szereg czynności bieżących związanych z obsługą korespondencji i interesantów w tych sprawach przejęła A.W. nabywając odpowiednią wiedzę i doświadczenie w tym zakresie pod opieką merytoryczną M.K. i bezpośrednim nadzorem Dyrektora Wydziału. Stan ten trwał przez 2013 r. i 2014 r. Sporządzenie sprawozdań za te lata oraz planów kontroli na następny rok należało do M.K., który z dniem 28.02.2015 r. rozwiązał stosunek pracy. W tej sytuacji A.W. w sposób naturalny i sprawnie przejęła wszystkie obowiązki w tym zakresie, ponieważ była do tego odpowiednio przygotowana merytorycznie. Powierzenie tych czynności innemu pracownikowi ds. kontroli nie zapewniłoby ciągłości realizacji tego zadania. W ocenie Dyrektora Wydziału Audytu i Kontroli - żadna niespójność w ww. zakresie nie istnieje, gdyż pracownicy wykonują swoje zadania zgodnie z zakresem powierzonych im czynności i w ramach kompetencji Wydziału.

(dowód: akta kontroli str. 226, 229-230)

**1.3. Zgodnie z art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy o pppoft kontrolę wypełniania przez instytucje obowiążane – stowarzyszenia, obowiązków w zakresie przeciwdziałania**

<sup>9</sup> Zorganizowanym przez Oddział Okręgowy w Lublinie Stowarzyszenia Księgowych w Polsce.

<sup>10</sup> Na podstawie odrębnego polecenia służbowego, za które przyznany był specjalny dodatek.

<sup>11</sup> Zorganizowane przez The Institute of Internal Auditors Polish Institute.

<sup>12</sup> Zgodnie z § 15 ww. Regulaminu Organizacyjnego Urzędu.

praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, realizuje starosta w ramach sprawowanego nadzoru lub kontroli, na zasadach i w trybie określonym w odrębnych przepisach.

Na podstawie art. 25 pkt 1 i 3 ustawy Prawo o stowarzyszeniach, organ nadzorujący stowarzyszenia ma prawo żądać:

- dostarczenia przez zarząd stowarzyszenia, w wyznaczonym terminie, odpisów uchwał walnego zebrania członków (zebrania delegatów)
- niezbędnych wyjaśnień od władz stowarzyszenia.

W oparciu o powyższe uprawnienia Prezydent Miasta występował corocznie do stowarzyszeń, o udzielenie pisemnych wyjaśnień w sprawach przyjmowania płatności gotówkowych w wysokości równoważności co najmniej 15.000 euro, w formie kwestionariuszy – sporządzonych w oparciu o przepisy zawarte w ustawie o pppoft (w szczególności dotyczące obowiązków zawartych w rozdziale 3 przedmiotowej ustawy). Działania te pozwalały na pozyskanie wyjaśnień, czy ankietowane w ten sposób stowarzyszenia są instytucjami obowiązanyymi. Jednocześnie zwracano się o przekazanie odpisów uchwał potwierdzających fakt uregulowania w dokumentach wewnętrznych przyjmowania lub nieprzyjmowania ww. płatności.

(dowód: akta kontroli str. 88-225)

Ustalone  
nieprawidłowości

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



W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Prezydent Miasta zapewnił realizację zadania wynikającego z art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy o pppoft, poprzez wyznaczenie do jego realizacji pracowników oraz opracowanie dokumentacji służącej do pozyskiwania informacji o realizacji przez instytucje obowiązane obowiązków, o których mowa w rozdziale 3 ustawy o pppoft.

## 2. Kontrola instytucji obowiązanych. Pozyskiwanie informacji.

Opis stanu  
faktycznego

Wydział Audytu i Kontroli UM sporządzał roczne plany kontroli stowarzyszeń. Plany sporządzone na lata 2013-2015 - zostały przekazane do Głównego Inspektora nadzoru finansowego w terminie 14 dni od ich sporządzenia<sup>13</sup>, tj. zgodnie z art. 21 ust. 3b ustawy o pppoft.

(dowód: akta kontroli str. 42-44, 60, 61-64, 73-78)

Zaplanowano łącznie 336 kontroli do przeprowadzenia w stowarzyszeniach w okresie 2010 - I połowa 2015 r., z tego: 30 w 2010 r., 59 w 2011 r., 63 w 2012 r., 64 w 2013 r., 80 w 2014 r. i 40 w I półroczu 2015 r.<sup>14</sup>

Pierwszy plan opracowany na 2010 rok, był planem kontroli pilotażowych. Miał on na celu wypracowanie skutecznych metod kontrolowania wypełniania przez stowarzyszenia obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Próba kontrolna 30 stowarzyszeń została dobrana przez losowanie ze stałym interwałem<sup>15</sup> z wykazu 587 stowarzyszeń<sup>16</sup> posiadających osobowość prawną, zarejestrowanych w Wydziale Spraw Administracyjnych UM.

<sup>13</sup> Tj. plan na 2013 r. został sporządzony w dniu 27.03.2013 r. i przekazany w dniu 01.04.2013 r. do Głównego Inspektora nadzoru finansowego, plan na 2014 r. został sporządzony w dniu 24.01.2014 r. i przekazany do Głównego Inspektora nadzoru finansowego w dniu 06.02.2014 r., plan na 2015 r. został sporządzony 16.01.2015 r., a przekazany do Głównego Inspektora nadzoru finansowego w dniu 28.01.2015 r.

<sup>14</sup> W odpowiedzi 205 (61%) stowarzyszeń udzieliło wyjaśnień, a ze 124 stowarzyszeniami nie udało się nawiązać kontaktu.

<sup>15</sup> Co 20 pozycję poczynając od pozycji 1.

(dowód: akta kontroli str. 28-29, 86)

Podobny sposób opracowywania planów kontroli „wypełniania przez stowarzyszenia podlegające nadzorowi przez Prezydenta Miasta obowiązków nałożonych na nie przepisami ustawy o pppof” przyjęto w kolejnych okresach, z tego w latach objętych kontrolą:

- na 2013 r. wykazano 64 stowarzyszenia wybrane losowo<sup>17</sup> (z wykazu liczącego 678 podmiotów, tj. 9,4%);

- na 2014 r. ujętych zostało 80 losowo wybranych<sup>18</sup> stowarzyszeń (z rejestru liczącego 702 podmioty<sup>19</sup>, tj. 11,4%);

- na 2015 r. wybrano losowo<sup>20</sup> 80 stowarzyszeń (z 742 zarejestrowanych, tj. 10,8%).

(dowód: akta kontroli str. 30-31, 35-36, 42-44, 61-64, 73-78, 86)

Plany kontroli stowarzyszeń konstruowane były w oparciu o losowy wybór. Nie przeprowadzano analizy ryzyka wystąpienia nieprawidłowości w nadzorowanych stowarzyszeniach.

Dyrektor Wydziału Audytu i Kontroli wyjaśniła, że do merytorycznej analizy ryzyka niezbędne są szczegółowe dane o stowarzyszeniach, których Urząd nie posiada. Właścicielem ryzyka związanego z wypełnianiem przez stowarzyszenia obowiązków nałożonych na nie przepisami ustawy o pppof, są stowarzyszenia, a nie Prezydent Miasta. Stowarzyszenia nie są jednostkami sektora finansów publicznych i nie mają obowiązku przeprowadzania analizy ryzyka, tym bardziej więc Prezydent jako organ nadzoru nie może podejmować takich czynności względem tych jednostek. Ponadto wybór sposobu (metodologii) kontroli należy do podmiotu, który te czynności podejmuje i powinien uwzględniać możliwości osobowe i techniczne kontrolującego, zakres i przedmiot kontroli oraz cele jakie ma osiągnąć. W przedmiotowym przypadku, biorąc pod uwagę liczbę stowarzyszeń w zestawieniu do możliwości kadrowych i technicznych Wydziału najwłaściwszą metodą wytypowania tych jednostek był losowy dobór próby. Podkreślić przy tym trzeba ograniczone możliwości Prezydenta Miasta w zakresie nadzoru nad stowarzyszeniami, w szczególności brak uprawnień do pozyskania istotnych informacji i danych dotyczących ich aktualnej sytuacji finansowej, dokumentacji księgowej, faktycznej wielkości czy aktywności poszczególnych stowarzyszeń. W tej sytuacji ustalanie planu kontroli tych podmiotów w oparciu o ułomną analizę ryzyka byłoby niewiarygodne i nieefektywne. Przyjęta metodologia losowego doboru 10% próby (powyżej granicy błędu statystycznego) jest najpełniejszym, a zarazem efektywnym i obiektywnym sposobem wykonania obowiązku ustawowego i gwarantuje w ustalonej perspektywie czasu możliwość zweryfikowania 100% zarejestrowanych stowarzyszeń.

(dowód: akta kontroli str. 226, 228)

Do wszystkich 184 stowarzyszeń ujętych w planach kontroli na lata 2013-2015 (I półrocze) skierowano pisma zawierające prośbę o udzielenie wyjaśnień (w formie kwestionariusza) oraz o przesłanie uchwał podjętych w ww. zakresie.

W odpowiedzi 112 (60,9%) stowarzyszeń udzieliło wyjaśnień i żadne z nich nie zadeklarowało statusu instytucji obowiązanej. Niektóre z nich wraz z wyjaśnieniami

<sup>16</sup> Uzyskanego z Wydziału Spraw Administracyjnych UM Lublin.

<sup>17</sup> Ze stałym interwałem co 10 pozycję, poczynając od poz. 4 z wykazu 678 stowarzyszeń.

<sup>18</sup> Ze stałym interwałem co 10 pozycję, poczynając od poz. 5 z wykazu zawierającego 702 stowarzyszenia.

<sup>19</sup> Zarejestrowanych w Lublinie - wg danych Wydziału Spraw Administracyjnych UM.

<sup>20</sup> Tj. ze stałym interwałem co 10 pozycję, poczynając od poz. 7 do 726 oraz malejąco od poz. 742 do 735 z wykazu stowarzyszeń zarejestrowanych w ewidencji prowadzonej przez Wydział Spraw Administracyjnych UM.

nadesłały uchwały, w których rozstrzygnięto kwestie możliwości przyjmowania wpłat gotówkowych w ww. wysokościach, o których mowa w art. 2 pkt 1 lit. s ustawy o pppoft. Na podstawie udzielonych odpowiedzi (a także w przypadku ich braku) opracowano roczne informacje o wynikach podjętych działań, wskazujących m.in., że żadne ze stowarzyszeń nie było instytucją obowiązaną. Sprawozdania te zostały przekazane do GIIF wraz z planami kontroli ustalonymi na kolejne lata kalendarzowe.

Szczegółowa analiza czynności przeprowadzonych w latach 2013 – I półrocze 2015 wykazała, że:

- w 2013 r.: 45 stowarzyszeń (70,3%) udzieliło wyjaśnień, z których wynikało, że nie są instytucjami obowiązanymi w myśl ustawy o pppoft, z 18 podmiotami (28%) nie udało się nawiązać kontaktu<sup>21</sup>, a jedno ze stowarzyszeń ujętych w planie zostało zlikwidowane;
- w 2014 r.: 44 stowarzyszenia (55%) poinformowały, że nie są instytucjami obowiązanymi w rozumieniu ustawy o pppoft, z 34 podmiotami (42,5%) nie nawiązano kontaktu<sup>22</sup>, jedno stowarzyszenie zostało zlikwidowane, a inne zmieniło siedzibę, co skutkowało brakiem właściwości miejscowej UM;
- w I półroczu 2015 r.: 23 stowarzyszenia (57,5%) wyjaśniły, że nie są instytucjami obowiązanymi w rozumieniu ustawy o pppoft, a 17 podmiotów (42,5%) nie udzieliło wyjaśnień<sup>23</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 65-72, 73, 79-86, 88-225)

W ocenie wyrażonej przez Prezydenta Miasta (w piśmie z 20 września 2012 r. skierowanym do Ministra Administracji i Cyfryzacji, a następnie w marcu 2013 r. do GIIF) ustalenia te nie są wiarygodne, ponieważ nie ma możliwości zweryfikowania treści ww. dokumentów. Narzędzia do kontroli stowarzyszeń jakimi dysponuje Prezydent Miasta (starosta) są niewystarczające, bowiem nie pozwalają na jednoznaczne ustalenie, czy stowarzyszenia podlegające jego nadzorowi są lub nie są instytucją obowiązaną. Dotychczasowa praktyka wskazuje, że do skutecznego działania w zakresie kontroli stowarzyszeń brakuje uprawnień pozwalających na przeglądanie dokumentów księgowych i finansowych stowarzyszeń, które pozwoliłyby w sposób obiektywny stwierdzić, czy dany podmiot spełnia warunki do uznania go za instytucję obowiązaną. Wobec stowarzyszeń, które nie reagują na wezwanie do złożenia wyjaśnień i złożenia odpisów uchwał swoich organów, starosta ma prawo wystąpić do sądu o: nałożenie grzywny w kwocie 5.000 zł<sup>24</sup>, udzielenie upomnienia władzom stowarzyszenia oraz o rozwiązanie stowarzyszenia, jeżeli jego działalność wykazuje uporczywe lub rażące naruszenie prawa (art. 29 ustawy Prawo o stowarzyszeniach). Korzystanie z uprawnień do karania w sytuacji niskiej świadomości prawnej większości małych stowarzyszeń zarejestrowanych w Lublinie oraz w przypadku braku przesłanek wskazujących na pranie pieniędzy (tj. wyłącznie z powodów formalnych) jest nieuzasadnione ze względów społecznych. Podobnie zresztą jak występowanie w tych sprawach do sądów, co spowodowałoby dodatkowo konieczność uiszczania z budżetu powiatu opłat sądowych zgodnie z przepisami ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. W ocenie Prezydenta Miasta Lublin należałoby rozważyć zasadność kontynuowania przez starostów realizacji tego zadania w kształcenia nadanym

<sup>21</sup> 14 nie odebrało skierowanej do nich korespondencji, a 4 nie udzieliło odpowiedzi na korespondencję mimo monitorowania ze strony UM.

<sup>22</sup> 25 nie odebrało adresowanej do nich korespondencji, a 9 nie udzieliło odpowiedzi na korespondencję mimo monitorowania.

<sup>23</sup> 10 nie odebrało korespondencji, a 4 nie udzieliło odpowiedzi mimo monitorowania.

<sup>24</sup> Stowarzyszenie może być zwolnione z grzywny, jeśli po jej wymierzeniu niezwłocznie zastosuje się do wymagań organu nadzorującego (art. 26 ustawy Prawo o stowarzyszeniach).

obecnym stanem prawnym lub wyposażyć starostów w narzędzia wykraczające poza dotychczasowe kompetencje nadzorcze wynikające z ustawy Prawo o stowarzyszeniach, pozwalające na analizowanie dokumentów finansowych i księgowych stowarzyszeń, co powinno być istotą tego rodzaju kontroli. Kontrole prowadzone w tym przedmiocie nie są adekwatne, ani skuteczne, ani efektywne. W myśl standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych ustanowionych przez Ministra Finansów<sup>25</sup>: „mechanizmy kontroli powinny stanowić odpowiedź na konkretne ryzyko. Koszty wdrożenia i stosowania mechanizmów kontroli nie powinny być wyższe niż uzyskane dzięki nim korzyści”.

(dowód: akta kontroli str. 53-56)

Według wyjaśnienia Dyrektora Wydziału Audytu i Kontroli: z art. 21 ust. 3 ustawy o pppoft wynika, że kontrolę wypełniania obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu przez stowarzyszenia mające siedzibę w Lublinie prowadzi Prezydent Miasta, w ramach sprawowanego nadzoru lub kontroli, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach, tj. w art. 25 ustawy Prawo o stowarzyszeniach. W tym stanie prawnym, jedynym narzędziem kontrolnym dającym Prezydentowi Miasta możliwość weryfikacji realizacji przez stowarzyszenia obowiązków określonych ustawą o pppoft, jest żądanie wyjaśnień w tym zakresie. Art. 25 ustawy Prawo o stowarzyszeniach nie daje uprawnień do kontroli działalności stowarzyszeń. Wydział Audytu i Kontroli - realizujący w imieniu Prezydenta Miasta przedmiotowe zadanie - wykonywał je zgodnie z ww. uprawnieniami, tj. w określonych ustawą granicach nadzoru żądał od stowarzyszeń pisemnych wyjaśnień w oparciu o sporządzoną w postaci ankiety checklistę uwzględniającą wymagany ustawą o pppoft zakres informacji. Ustawodawca w sposób jednoznaczny wskazał zakres uprawnień starosty i inne czynności o charakterze kontrolnym czy nadzorczym w stosunku do stowarzyszeń byłyby bezprawne. Z drugiej zaś strony nałożenie na starostów obowiązków kontrolowania stowarzyszeń w ramach sprawowanego nadzoru w rzeczywistości uniemożliwia skuteczne przeprowadzanie kontroli.

(dowód: akta kontroli tom str. 226, 229)

W pismach przewodnich do corocznie składanych sprawozdań z realizacji kontroli, GIIF był informowany o trudnościach w realizacji zadania, tj., że:

- na etapie tworzenia planu kontroli nie ma możliwości weryfikacji, czy dane stowarzyszenie spełnia przesłanki do uznania go za instytucję obowiązana;
- kontrole stowarzyszeń prowadzone przez starostów są kosztowne i nieefektywne ze względu na brak odpowiednich narzędzi pozwalających na dokonanie rzetelnych ustaleń. Ustalenia kontroli opierają się wyłącznie na wyjaśnieniach udzielanych przez osoby kierujące stowarzyszeniami oraz na uchwałach obowiązujących w tych podmiotach, których w ramach uprawnień wynikających z ustawy Prawo o stowarzyszeniach nie można zweryfikować;
- kompetencje starostów w zakresie przedmiotowych kontroli w praktyce ograniczają się do ustalenia, czy dane stowarzyszenie jest instytucją obowiązana do przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu.

Jednocześnie, w piśmie skierowanym do GIIF w marcu 2013 r., Prezydent Miasta wnosił pod rozwagę Generalnego Inspektora potrzebę wdrożenia skutecznych narzędzi prawnych do przeprowadzenia przedmiotowych kontroli oraz zabezpieczenie środków finansowych na realizację tego ustawowego obowiązku wymagającego określonego zaangażowania pracowników i środków UM.

<sup>25</sup> Zawartych w Komunikacie nr 23 z dnia 16 grudnia 2009 r.



Na powyższe wystąpienia Prezydent Miasta nie otrzymał odpowiedzi.

(dowód: akta kontroli tom str. 46, 56)

Ustalona  
nieprawidłowość

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

Ocena cząstkowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Prezydent Miasta sporządzał i zgodnie z art. 21 ust. 3b ustawy o pppoft terminowo przekazywał do GILF plany kontroli stowarzyszeń, a także podejmował działania - określone w przepisach art. 25 pkt 1 i 3 ustawy Prawo o stowarzyszeniach - w celu realizacji nałożonych na niego obowiązków wskazanych w art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy o pppoft.

Ponadto Prezydent Miasta informował Ministra Administracji i Cyfryzacji oraz GILF o braku możliwości wykonywania w stowarzyszeniach skutecznej kontroli w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, na podstawie obowiązujących przepisów ustawy Prawo o stowarzyszeniach.

#### IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>26</sup> kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Lublinie.

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

Lublin, dnia 14 grudnia 2015 r.

Kontroler

Ewa Kulik

główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor

Delegatury Najwyższej Izby Kontroli  
w Lublinie

Edward Lis



Podpis

DYREKTOR  
Najwyższej Izby Kontroli  
Delegatura w Lublinie  
z up. Podpis

Monika Tomaszewska  
WICEDYREKTOR

<sup>26</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.