

## UZASADNIENIE

Celem projektowanej ustawy jest jednolite uregulowanie zasad i trybu przeprowadzania kontroli działalności organów administracji rządowej, urzędów obsługujących lub stanowiących aparat pomocniczy tych organów oraz jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez te organy, a także określenie organów właściwych w sprawach kontroli.

Obecnie obowiązujące regulacje prawne w zakresie kontroli przeprowadzanych w administracji rządowej są często szczerkowe, niespójne oraz rozproszone w aktach prawnych o różnej randze. Taki sposób uregulowania omawianej materii nie gwarantuje skuteczności prowadzonych kontroli, a tym samym nie zapewnia realizacji podstawowych zadań nałożonych na organy państwa. W konsekwencji brak kompleksowej regulacji w zakresie zasad i trybu prowadzenia kontroli w administracji rządowej stanowi podstawową trudność w prowadzeniu kontroli.

Analiza aktów prawnych określających zasady i tryb kontroli prowadzonych przez komórki kontrolne poszczególnych ministerstw wykazała, że dotychczasowy sposób uregulowania tej materii nie zapewnia skuteczności kontroli ani zachowania jej standardów. Niejednolita jest forma przepisów regulujących proces kontrolny (przepisy powszechnie obowiązujące, akty wewnętrzne – różnej rangi), stwierdzono także przypadki braku jakichkolwiek uregulowań w tym zakresie.

W związku z powyższym konieczne jest wprowadzenie jednolitego modelu zasad i trybu wykonywania kontroli przez organy administracji rządowej w celu zapewnienia warunków do kompetentnego i efektywnego wykonywania istotnych funkcji aparatu państwowego. Ustalenie jednolitych zasad, standardów i procedur kontroli spowoduje, że jednostki kontrolowane przez różne podmioty poddawane będą jednakowym obowiązkom i dysponować będą jednakowymi uprawnieniami, co wprowadzi poczucie pewności i bezpieczeństwa. Jednocześnie projektowana ustawa, prowadząc do poprawy efektywności kontroli wewnątrz administracji, przyczyni się do budowy sprawnego państwa i zwiększenia zaufania obywateli wobec organów władzy publicznej.

Projektowana ustawa dotyczyć będzie naczelnych i centralnych organów administracji rządowej, jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez te organy oraz wojewodów. Ponadto zakresem podmiotowym objęte zostaną organy samorządu

terytorialnego, jednak tylko pod kątem wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej. Tak określony zakres podmiotowy wynika z podstawowego założenia projektu, tj. wprowadzenia jednolitego systemu kontroli w całej administracji rządowej.

Projekt przewiduje również umożliwienie dysponentowi środków publicznych udzielającemu dotacji zawarcia w umowie o udzielenie tej dotacji postanowienia, że kontrola wykonania zadania oraz rozliczenia dotacji odbywać się będzie na zasadach i w trybie określonym w przepisach o kontroli w administracji rządowej.

Zgodnie z ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.) dysponent, udzielając dotacji zawiera umowę, w której między innymi określa tryb kontroli wykonania zadania. Tym samym zasadne jest umożliwienie prowadzenia kontroli przez dysponenta w trybie przewidywanym w projektowanej regulacji, co jednoznacznie określi prawa i obowiązki stron w tym zakresie, a przede wszystkim da jednoznaczne podstawy w zakresie możliwych środków dowodowych. Szczególnie przydatny w tym przypadku jest projektowany tryb uproszczony. Jednocześnie nie przewiduje się wprowadzenia obligatoryjnego kontrolowania podmiotów wykorzystujących dotację w trybie projektowanej ustawy, gdyż w niektórych przypadkach tryb ten byłby zbyt sformalizowany i niewspółmierny do pożądaných efektów kontroli.

Ponadto zakresem podmiotowym projektowanej ustawy objęto również organy administracji zespolonej i niezespolonej. Organy te będą zarówno podmiotami przeprowadzającymi kontrole w jednostkach sobie podporządkowanych, jak również będą podmiotami kontrolowanymi. Zakres kontroli dokonywanych przez organy administracji zespolonej i niezespolonej w jednostkach podporządkowanych wynika z uprawnień przyznanych tym organom w odrębnych regulacjach.

Podkreślenia wymaga, iż projekt odnosi się do kontroli przeprowadzanej w ramach „nadrzędności”, wynikającej z przyznanego przez przepisy szczególne nadzoru lub podległości. Projekt nie dotyczy więc kontroli, które charakteryzują się szczególną specyfiką w zakresie ich tematyki, czyli tzw. kontroli specjalistycznych, wynikających z innych ustaw, np. kontrole dokonywane przez Urząd Komunikacji Elektronicznej na podstawie ustawy – Prawo telekomunikacyjne, kontrole metrologiczne w rozumieniu ustawy – Prawo o miarach, kontrole operacyjne dokonywane przez tzw. służby specjalne, kontrole dokonywane przez Urząd Zamówień Publicznych, zgodnie z ustawą – Prawo zamówień publicznych, kontrole dokonywane na podstawie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne, jak również kontrole, których podstawę stanowi ustawa o rachunkowości.

Projektowana ustawa nie będzie miała także zastosowania do kontroli realizowanych na podstawie ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, jednakże takie rozwiązanie nie oznacza, że jednostka kontrolująca, w ramach prowadzonej już kontroli, nie będzie miała możliwości skontrolowania sposobu realizacji przez jednostkę podległą lub nadzorowaną projektów lub programów, w trybie projektowanej ustawy.

Zgodne z projektem przeprowadzenie kontroli ma na celu usprawnienie realizacji zadań publicznych przez ocenę działalności jednostki kontrolowanej, dokonaną na podstawie stanu faktycznego, przy zastosowaniu przyjętych kryteriów kontroli.

Kontrolę przeprowadza się pod względem następujących kryteriów:

- 1) legalności, która obejmuje zgodność działania z przepisami prawa powszechnie obowiązującego, przepisami prawa wewnętrznego, umowami, decyzjami w sprawach indywidualnych oraz innymi rozstrzygnięciami podjętymi przez uprawnione podmioty,
- 2) gospodarności, czyli zgodności działań kontrolowanej jednostki z zasadami efektywnego gospodarowania (tj. oszczędności i minimalizacji nakładów/kosztów prowadzonych działań przy zachowaniu wymaganej jakości), i wydajności (tj. uzyskiwania najlepszych efektów przy możliwie najmniejszych nakładach), wykorzystania możliwości zapobieżenia lub ograniczenia wysokości ewentualnych lub zaistniałych szkód,
- 3) celowości, która obejmuje zgodność z celami określonymi dla kontrolowanej jednostki lub działalności, stosowanie metod i środków odpowiednich dla osiągnięcia celów oraz osiągnięcia tych celów (skuteczność), przy czym skuteczność rozumie się jako stopień zgodności pomiędzy zamierzonymi a faktycznymi skutkami działalności;
- 4) rzetelności, która obejmuje wypełnianie obowiązków z należytą starannością, sumiennie i terminowo, wykonywanie zobowiązań zgodnie z ich treścią, przestrzeganie wewnętrznych reguł funkcjonowania jednostki, dokumentowanie określonych działań lub stanów faktycznych zgodnie z rzeczywistością, we właściwej formie i wymaganych terminach, bez pomijania określonych faktów i okoliczności.

Projekt określa katalog podmiotów uprawnionych do przeprowadzania kontroli obejmujący: Prezesa Rady Ministrów, Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, ministra, wojewodę, a w pozostałych jednostkach osobę, która zgodnie z przepisami określającymi ustrój jednostki jest odpowiedzialna za działalność tej jednostki i jest uprawniona do jej reprezentowania.

Uprzywilejowaną pozycję zajmuje Prezes Rady Ministrów, którego uprawnienia w zakresie kontroli wynikają z konstytucyjnych kompetencji do kontrolowania i koordynowania pracy członków Rady Ministrów oraz sprawowania zwierzchnictwa służbowego nad wszystkimi pracownikami administracji rządowej.

Tym samym projekt przewiduje, iż Prezes Rady Ministrów może kontrolować ministrów, a co za tym idzie także jednostki organizacyjne, przy pomocy których ministrowie wykonują swoje zadania, organy lub jednostki podległe lub nadzorowane przez ministrów oraz wojewodów, jednostki im podległe i przez nich nadzorowane. Jednocześnie podkreślenia wymaga, iż nie jest możliwym przeprowadzenie przez Prezesa Rady Ministrów kontroli podmiotu prywatnego, który otrzymał dotację budżetową od dysponenta środków budżetowych. Może on natomiast zlecić podmiotowi, który udzielił takiej dotacji, przeprowadzenie kontroli. Zlecenie przez Prezesa Rady Ministrów przeprowadzenia kontroli wskazanego obszaru działalności administracji rządowej przez więcej niż jednego kierownika jednostki kontrolującej w zakresie jego właściwości jest tzw. kontrolą koordynowaną. W takich przypadkach Prezes Rady Ministrów ma prawo w szczególności do:

- 1) wydania wiążących dla tej kontroli wskazówek metodycznych;
- 2) opracowania lub zlecenia opracowania programu kontroli;
- 3) czuwania nad jej przebiegiem;
- 4) sporządzenia lub zlecenia sporządzenia informacji zbiorczych o wynikach tej kontroli.

W przypadku kontroli koordynowanej funkcję kierownika jednostki kontrolującej pełni Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Projekt przewiduje również możliwość wspólnego zarządzania kontroli – kontrola wspólna – przez ministrów działających w porozumieniu. Regulacja ta ma służyć elastyczności działania administracji. Ma to duże znaczenie zwłaszcza w przypadkach kontroli wieloaspektowych lub kontroli zadań leżących na styku zakresu działań kilku ministrów. Kontrole takie są również bardziej efektywne poprzez możliwość wykorzystania kontrolerów z poszczególnych ministerstw prowadzących kontrolę, a co za tym idzie skorzystania z różnorodności ich wiedzy i doświadczenia zawodowego.

W projekcie zwrócono również uwagę, że wojewoda może kontrolować jednostki samorządu terytorialnego, ale tylko w odniesieniu do zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez te jednostki.

U podstaw projektowanych regulacji leży założenie, że niezwykle istotną sprawą jest właściwe przygotowanie kontroli. Prawidłowe zebranie i opracowanie informacji dotyczącej przedmiotu kontroli decyduje o sprawnym przeprowadzeniu postępowania.

Zamiarem projektowanej ustawy jest przyznanie kontrolującemu możliwości elastycznego dostosowania działalności kontrolnej do aktualnych potrzeb i istniejących sytuacji. Efektywna działalność kontrolna powinna być planowana, a plan kontroli stanowi podstawę do sporządzenia programu kontroli, który może uwzględniać: wyniki wcześniejszych kontroli, wyniki badań i analiz oraz skargi i wnioski dotyczące przygotowywanej kontroli, czynniki ryzyka mające wpływ na działalność jednostki kontrolowanej, inne informacje dotyczące działalności organu lub jednostki kontrolowanej.

Program kontroli określi także:

- 1) jednostkę kontrolowaną;
- 2) zakres kontroli, to jest przedmiot i okres objęty kontrolą;
- 3) zagadnienia wymagające oceny;
- 4) termin kontroli;
- 5) stan prawny dotyczący przedmiotu kontroli, wskazówki metodyczne dotyczące sposobu i techniki przeprowadzenia kontroli;
- 6) organizację przeprowadzenia kontroli, w tym harmonogram działań.

Ponadto projekt wprowadza możliwość przeprowadzenia kontroli poza planem.

Przewiduje się, iż podstawą do takiego działania są przede wszystkim sygnały o nieprawidłowościach płynących od podmiotów zewnętrznych.

W przypadku kontroli przeprowadzanych na podstawie planu kontroli, zawsze powinien być opracowany program kontroli. W przypadku kontroli przeprowadzanych poza planem, jak również kontroli dokonywanych w trybie uproszczonym, opracowanie programu kontroli nie jest obligatoryjne.

W celu opracowania programu kontroli kierownik jednostki kontrolowanej, na pisemny wniosek kierownika jednostki kontrolującej, niezwłocznie udostępnia dokumenty dotyczące jej działalności. Kierownik jednostki kontrolującej może wystąpić również do organów i jednostek administracji rządowej o udostępnienie dokumentów.

Projekt przewiduje, iż podstawowymi dokumentami kontrolera, uprawniającymi do przeprowadzenia kontroli, są upoważnienie do kontroli oraz legitymacja służbowa kontrolera. W przypadku gdy w urzędzie nie są wydawane legitymacje służbowe, zamiast nich kontroler

posługiwać się będzie innym dowodem tożsamości. Za niezbędne elementy upoważnienia do kontroli uważa się:

- 1) oznaczenie wydającego upoważnienie oraz numer i datę wystawienia;
- 2) podstawę prawną podjęcia kontroli;
- 3) imię, nazwisko i stanowisko służbowe kontrolera;
- 4) zakres kontroli;
- 5) nazwę i adres jednostki kontrolowanej;
- 6) podpis udzielającego upoważnienie.

W przypadku gdy w trakcie przeprowadzenia kontroli zaistnieje konieczność wydłużenia czasu trwania czynności kontrolnych lub rozszerzenia zakresu kontroli, kierownik jednostki kontrolowanej dokonuje przedłużenia ważności upoważnienia przez uczynienie na nim stosownej wzmianki lub udzielenia nowego upoważnienia do kontroli.

Podstawowym założeniem opisanej wyżej regulacji będzie wskazanie, iż osoba upoważniona do przeprowadzenia kontroli powinna zostać wskazana na piśmie. Przepis ten ma charakter gwarancyjny dla kierownika jednostki kontrolowanej. Chodzi o to, aby wiedział on, jaki obszar i okres działalności jednostki jest kontrolowany. Ma to m.in. umożliwić należyłą organizację pracy w jednostce w czasie prowadzenia czynności kontrolnych.

W projekcie nie określono składu zespołu kontrolnego, tym samym kwestię tę pozostawiono do decyzji powołującego. Zależnie od materii kontroli i środków, którymi dysponuje, może on powołać dowolną liczbę kontrolerów.

W trakcie przeprowadzania kontroli kontrolerowi przysługuje prawo do:

- 1) swobodnego wstępu i poruszania się po terenie jednostki kontrolowanej bez obowiązku uzyskiwania przepustki;
- 2) wglądu do dokumentów dotyczących działalności jednostki kontrolowanej, pobierania za pokwitowaniem oraz zabezpieczania dokumentów związanych z zakresem kontroli, z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej;
- 3) żądania sporządzenia niezbędnych do kontroli kopii, odpisów lub wyciągów z dokumentów oraz zestawień i obliczeń;
- 4) przetwarzania danych osobowych w zakresie niezbędnym do zachowania prawidłowego przeprowadzenia kontroli;

- 5) żądania, w wyznaczonym terminie, ustnych lub pisemnych wyjaśnień w sprawach dotyczących zakresu kontroli,
- 6) prowadzenia czynności kontrolnych w wybrany przez siebie sposób, dobierając w tym celu adekwatne dowody.

Na kontrolerze spoczywa również obowiązek niezwłocznego poinformowania kierownika jednostki kontrolowanej o stwierdzeniu bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia, zdrowia ludzkiego lub niepowetowanej szkody w mieniu, w celu zapobieżenia tym zagrożeniom. Jednocześnie kierownik jednostki kontrolowanej jest obowiązany niezwłocznie poinformować kontrolera o podjętych działaniach zapobiegających tym zagrożeniom. W sytuacji gdy kontroler powźmie uzasadnione podejrzenie, że kierownik jednostki kontrolowanej nie podjął działań zapobiegających zagrożeniom lub podjęte działania są niewystarczające, informuje o tym kierownika komórki do spraw kontroli, który z kolei niezwłocznie informuje o tym kierownika jednostki nadrzędnej nad jednostką kontrolowaną lub właściwy organ państwowy.

W nowych regulacjach dotyczących prowadzenia kontroli w administracji rządowej konieczne jest wprowadzenie systemu mechanizmów zapewniających bezstronność kontrolerów. Dlatego projekt przewiduje zasady wyłączenia kontrolera z kontroli:

- 1) z urzędu – jeżeli kontrola mogłaby dotyczyć praw lub obowiązków jego lub osoby mu bliskiej oraz gdy przedmiot kontroli stanowią zadania należące wcześniej do jego obowiązków jako pracownika, przez rok od zakończenia ich wykonywania;
- 2) na wniosek – jeżeli zaistnieją uzasadnione wątpliwości co do jego bezstronności.

Ponadto przepisy projektowanej ustawy nakładają obowiązek złożenia przez kontrolera oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności mogących mieć wpływ na zachowanie przez niego obiektywizmu.

Obowiązek zapewnienia warunków do sprawnego przeprowadzenia kontroli spoczywa na kierowniku jednostki kontrolowanej jako osobie odpowiedzialnej za całość jej funkcjonowania. Powinien on tak zorganizować pracę jednostki, aby czynności kontrolne mogły być przeprowadzone jak najszybciej i w sposób jak najmniej uciążliwy dla jednostki. Pozostałe obowiązki ustawa nakłada na pracowników jednostki kontrolowanej, co oczywiście obejmuje również jej kierownika. Tym samym, również on może być wezwany do złożenia wyjaśnień, jeżeli taka potrzeba zaistnieje w toku czynności kontrolnych.

Ponadto regulacje proponowanej ustawy nakładają na wszystkich pracowników podmiotu kontrolowanego obowiązek pełnej i lojalnej współpracy z kontrolerami przez

niezwłoczne przedstawianie, na żądanie kontrolera, dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia kontroli, sporządzania niezbędnych dla kontroli kopii, odpisów lub wyciągów z dokumentów, jak również zestawień i obliczeń sporządzonych na podstawie dokumentów (zgodność kopii, odpisów i wyciągów oraz zgodność zestawień i obliczeń z oryginalnymi dokumentami potwierdza pracownik komórki organizacyjnej, w której dokumenty się znajdują), udzielanie kontrolerowi, w terminie przez niego wyznaczonym, ustnych lub pisemnych wyjaśnień w sprawach dotyczących zakresu kontroli.

Niewywiązywanie się z powyższych obowiązków, polegające w szczególności na udaremnianiu lub utrudnianiu kontroli, może stanowić przesłankę odpowiedzialności dyscyplinarnej lub porządkowej. Kontroler zawiadamia o stwierdzonym w tym zakresie naruszeniu w trybie przewidzianym w przepisach szczególnych obowiązujących pracowników danej jednostki, przy czym najczęściej zastosowanie będą miały tu przepisy ustawy o służbie cywilnej lub ustawy o pracownikach urzędów państwowych.

Proponowane rozwiązania zapewniają ochronę działalności kontrolnej podejmowanej przez jednostki administracji rządowej.

Powyższe jest zasadne zwłaszcza w kontekście jednej z podstawowych zasad projektu, tj. zasady otwartego katalogu dowodowego, stanowiącej, iż jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem są dokumenty, rzeczy, oględziny, opinie biegłych i specjalistów, wyjaśnienia i oświadczenia. Dodatkowo projektowana regulacja wprowadza pewne novum, niestosowane dotychczas w praktyce organów prowadzących kontrole, a mianowicie możliwość odbierania wyjaśnień także od byłych pracowników jednostki kontrolowanej. Takie rozwiązanie jest niezbędne do prawidłowego ustalenia stanu faktycznego i oceny kontrolowanej działalności.

Projektodawca za konieczne uznał również wprowadzenie możliwości powoływania biegłych. Dotyczy to sytuacji, w których dla właściwego przeprowadzenia czynności kontrolnych wymagane jest posiadania pewnych określonych umiejętności lub pozyskanie wiadomości specjalnych oraz przeprowadzenie specjalistycznych badań.

Projektowana ustawa nie przewiduje natomiast wytycznych w zakresie określania wysokości wynagrodzenia dla biegłego. Nie jest to zasadne ze względu na niemożliwość do przewidzenia zakres badań mogących być przedmiotem opinii oraz ich materię i stopień skomplikowania. W tym zakresie obowiązywać będą ogólne zasady dysponowania środkami



publicznymi wynikające z ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.).

Dla kontroli prowadzi się akta kontroli, numerując kolejno strony. Obejmują one w szczególności:

- 1) wykaz ich zawartości, z podaniem nazw dokumentów i numerów stron;
- 2) upoważnienie do przeprowadzenia kontroli;
- 3) oświadczenia kontrolera o braku albo istnieniu okoliczności uzasadniających jego wyłączenie z udziału w kontroli;
- 4) dowody zgromadzone w toku kontroli;
- 5) wystąpienie pokontrolne i jego projekt albo sprawozdanie oraz zgłoszone zastrzeżenia i dokumenty związane z ich rozpatrzeniem.

Jednocześnie w projektowanej ustawie wprowadzono regulację stanowiącą o prawie do odmowy udostępnienia akt kontroli z uzasadnionych względów, ze względu na dobro kontroli. Przykładowo jeżeli kontroler uzna, że przekazanie akt kontroli umożliwi identyfikację osoby, od której dokument pochodzi, a osoba ta zastrzegła zachowanie w tym względzie poufności. Również kiedy nie do końca można pokazać kierownikowi jednostki kontrolowanej informacji uzyskanych np. z ankiet, które z założenia są anonimowe.

W celu uproszczenia i usprawnienia postępowania kontrolnego oraz zagwarantowania jego przejrzystości dla jednostki kontrolowanej projekt wprowadza obowiązek sporządzenia dwóch dokumentów: projektu wystąpienia pokontrolnego i wystąpienia pokontrolnego. Według proponowanych rozwiązań, projekt wystąpienia pokontrolnego w szczególności zawiera:

- 1) oznaczenie jednostki kontrolowanej;
- 2) wskazanie kontrolerów;
- 3) datę rozpoczęcia i zakończenia czynności kontrolnych;
- 4) zakres kontroli;
- 5) ocenę skontrolowanej działalności, ze wskazaniem ustaleń, na których została oparta,
- 6) przyczyny, zakres i skutki stwierdzonych nieprawidłowości;
- 7) zalecenia lub wnioski.

Projekt wystąpienia pokontrolnego nie zawiera zaleceń pokontrolnych. Następnie dokument ten, w przypadku niezgłoszenia przez podmiot kontrolowany zastrzeżeń lub po rozpatrzeniu zastrzeżeń zgłoszonych do projektu wystąpienia pokontrolnego, zostanie uzupełniony o ewentualne zalecenia pokontrolne. Jest to końcowy dokument pokontrolny. Zalecenia pokontrolne dotyczyć mogą zarówno usunięcia nieprawidłowości, jak i zagadnień systemowych, związanych z realizacją zadań przez jednostkę.

Nowa formuła prezentowania wyników kontroli jest formą bardziej czytelną dla jednostki kontrolowanej, ponieważ ustalenia faktyczne są bezpośrednio powiązane z oceną, tworząc jednolity obraz kontrolowanej działalności. Proponowane rozwiązanie zasadniczo skróci postępowanie kontrolne.

Kolejną korzyścią z wprowadzenia nowego sposobu dokumentowania kontroli jest konieczność zarówno większego zdyscyplinowania kontrolerów w zakresie syntetycznego ujmowania ustaleń kontroli, nadawania im właściwego priorytetu, jak i zapewnienia większego profesjonalizmu w formułowaniu ocen opartych na dokonanych ustaleniach. Niewątpliwą słabością prowadzonych kontroli, nie tylko w administracji rządowej, są niewspółmiernie długie do istoty badanych zagadnień protokoły kontroli oraz oceny nieoparte w pełni na ustaleniach. Zakłada się, że konieczność zaprezentowania w jednym dokumencie ustaleń oraz wynikających z nich ocen i wniosków wpłynie korzystnie na jakość sporządzanej dokumentacji pokontrolnej, a tym samym przyczyni się do skuteczniejszego oddziaływania kontroli na poprawę funkcjonowania administracji.

Projekt przewiduje procedurę zgłaszania zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, kształtując ją według poniżej przedstawionych zasad.

Po zakończeniu czynności kontrolnych sporządzany jest projekt wystąpienia pokontrolnego. Dokument ten podpisany jest przez kontrolerów i kierownika komórki do spraw kontroli. Następnie kierownik jednostki kontrolującej przekazuje projekt wystąpienia kierownikowi jednostki kontrolowanej z pouczeniem o prawie zgłoszenia, w terminie 7 dni roboczych, umotywowanych zastrzeżeń do projektu wystąpienia. Na wniosek kierownika jednostki kontrolowanej, złożony przed upływem terminu na zgłoszenie zastrzeżeń, termin na zgłoszenie zastrzeżeń może być przedłużony na dalszy czas oznaczony przez kierownika jednostki kontrolującej. Kierownik jednostki kontrolującej ma prawo sprostowania błędów pisarskich lub innych oczywistych omyłek z urzędu lub na wniosek kierownika jednostki kontrolowanej w każdym czasie. Poprawiony projekt wystąpienia pokontrolnego przekazywany jest kierownikowi jednostki kontrolowanej wraz z informacją o dokonanych

zmianach (dokonanie sprostowania błędów pisarskich lub innych oczywistych omyłek nie zmienia terminu do wniesienia zastrzeżeń). W przypadku gdy w projekcie wystąpienia pokontrolnego wskazane zostaną nieprawidłowości, za które odpowiedzialność ponosi były kierownik jednostki kontrolowanej, kierownik komórki do spraw kontroli przekazuje kopię projektu wystąpienia byłemu kierownikowi (przekazanie projektu wystąpienia byłemu kierownikowi nie następuje, jeżeli jednostka kontrolowana nie dysponuje adresem, na jaki wystąpienie takie można przesłać). Były kierownik jednostki kontrolowanej może złożyć oświadczenie odnoszące się do ustaleń kontroli dotyczących nieprawidłowości, za które ponosi odpowiedzialność w okresie objętym kontrolą. Oświadczenie byłego kierownika jednostki kontrolowanej włączane jest do akt kontroli, a jeżeli kierownik jednostki kontrolującej uzna to za zasadne, może stanowić załącznik do wystąpienia pokontrolnego (wysłanie projektu wystąpienia do byłego kierownika jednostki kontrolowanej nie wstrzymuje procedury zgłaszania zastrzeżeń przez kierownika jednostki kontrolowanej i przekazywania mu ostatecznej wersji projektu wystąpienia pokontrolnego). Zastrzeżenia do projektu wystąpienia pokontrolnego złożone przez kierownika jednostki kontrolowanej rozpatrywane są przez kierownika komórki do spraw kontroli, który:

- 1) pozostawia bez rozpoznania zastrzeżenia wycofane przez wnoszącego;
- 2) odrzuca zastrzeżenia wniesione przez osobę nieuprawnioną lub wniesione po upływie terminu i zawiadamia o tym zgłaszającego zastrzeżenia, informując na piśmie o przyczynach;
- 3) uwzględnia zastrzeżenia w całości lub w części albo je oddala.

W przypadku gdy w trakcie rozpatrywania zastrzeżeń zaistnieje konieczność przeprowadzenia dodatkowych czynności kontrolnych, kontroler przeprowadzi takie czynności na podstawie dotychczasowego upoważnienia (ewentualnie przedłużonego) lub, jeżeli to konieczne, dodatkowego upoważnienia. W trakcie rozpatrywania zastrzeżeń kierownikowi komórki do spraw kontroli przysługuje prawo żądania przedstawienia dokumentów lub złożenia pisemnych wyjaśnień przez pracowników jednostki kontrolowanej. Po rozpatrzeniu zastrzeżeń, kierownik komórki do spraw kontroli sporządza stanowisko do złożonych zastrzeżeń. W razie uwzględnienia (częściowego lub w całości) zastrzeżeń, projekt wystąpienia pokontrolnego wydany jest w formie nowego dokumentu. Na tym etapie projekt wystąpienia zostanie uzupełniony, w razie potrzeby, o zalecenia pokontrolne. Kierownik komórki do spraw kontroli, w przypadku gdy odrzuca zastrzeżenia, informuje o tym wnoszącego zastrzeżenia, podając jednocześnie przyczyny odrzucenia. W przypadku

niezgłoszenia zastrzeżeń, kierownik jednostki kontrolującej przekazuje wystąpienie pokontrolne, w razie potrzeby uzupełnione o zalecenia pokontrolne.

W przypadku zgłoszenia zastrzeżeń kierownik komórki do spraw kontroli, po ich rozpatrzeniu, sporządza stanowisko do wniesionych zastrzeżeń wraz z uzasadnieniem.

Kierownik jednostki kontrolowanej, w terminie 5 dni roboczych od dnia otrzymania informacji o odrzuceniu zastrzeżenia, może złożyć odwołanie do kierownika jednostki kontrolującej. Kierownik jednostki kontrolującej rozpatruje odwołanie i o swoim rozstrzygnięciu na piśmie informuje kierownika jednostki.

W wystąpieniu pokontrolnym może być zawarta także ocena wskazująca na niezasadność zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji przez osobę odpowiedzialną za stwierdzone nieprawidłowości.

Od wystąpienia pokontrolnego kierownikowi jednostki kontrolowanej nie przysługują dalsze środki odwoławcze.

Kierownik jednostki kontrolowanej ma obowiązek, w terminie określonym w wystąpieniu pokontrolnym, poinformować o sposobie wykorzystania zawartych w wystąpieniu zaleceń lub wniosków, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia. Termin złożenia informacji określany jest przez kierownika jednostki kontrolującej, przy czym co do zasady wynosi on 7 dni roboczych. Wyznaczony termin może ulec skróceniu, jeżeli ze względu na szczególne okoliczności wystąpi potrzeba wcześniejszego uzyskania odpowiedzi. Wspomniany 7-dniowy termin może być również wydłużony na czas oznaczony, który określi kierownik jednostki kontrolującej.

Projektowana regulacja przewiduje również możliwość przeprowadzenia kontroli w trybie uproszczonym, mniej sformalizowanym i pozwalającym na szybkie przedstawienie wniosków pokontrolnych. Zaproponowany w projekcie ustawy tryb szczególny jest trybem stosowanym wyjątkowo i dotyczy sytuacji, w których charakter sprawy lub pilność przeprowadzenia czynności kontrolnych uzasadnione są w szczególności potrzebą sporządzenia informacji dla kierownika jednostki kontrolującej, sprawdzenia informacji zawartych m.in. w skargach i wnioskach, dokonania analizy dokumentów otrzymanych z jednostek organizacyjnych podlegających kontroli.

W zakresie odmienności uregulowań, jakie stosowane są w trybie uproszczonym, w szczególności wymienić należy odmienny dokument pokontrolny, którym jest sprawozdanie, a nie wystąpienie pokontrolne, oraz brak możliwości zgłaszania do tego dokumentu zastrzeżeń przez podmiot kontrolowany. Zatem sprawozdanie zostanie przesłane

do kontrolowanego do zapoznania się i stosowania zawartych w nim zaleceń. Jednocześnie kierownik jednostki kontrolowanej ma prawo przedstawienia swojego stanowiska do sprawozdania, stanowisko to nie wstrzymuje jednak realizacji ustaleń kontroli.

Jednakże w przypadku ujawnienia przewinień, takich jak popełnienie przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego, lub naruszenie dyscypliny finansów publicznych, przechodzi się na tryb zwykły, zawierający procedurę odwoławczą.

Projekt zawiera również regulacje przewidujące określone działania po zakończeniu kontroli, a dotyczące sporządzenia informacji o jej wynikach – jeżeli jest to wskazane w szczególności ze względu wagę kontroli, jej wyniki lub ustalenia oraz w innych uzasadnionych przypadkach (np. po przeprowadzeniu kontroli koordynowanej). Ponadto projektodawca przewidział możliwość przedstawienia zbiorczej informacji, w przypadku gdy kontrolujący uzna, że ze względu na przedmiot lub podmiot kontroli jest to uzasadnione. Podstawą informacji o wynikach kontroli jest wystąpienie pokontrolne (lub poszczególne wystąpienia pokontrolne w przypadku kontroli koordynowanej) oraz akta kontroli.

Informacja o wynikach kontroli zawiera w szczególności: określenie celu i zakresu kontroli oraz czasu jej prowadzenia, ustalenia z kontroli wskazujące skalę stwierdzonych nieprawidłowości, przyczynę ich powstania i skutki, jakie wywołują lub mogą wywołać w świetle kryteriów stosowanych w postępowaniu kontrolnym, wnioski dotyczące doskonalenia działalności podmiotu kontrolowanego w zakresie dotyczącym kontroli.

Podstawowym założeniem ustawy jest wprowadzenie uniwersalnej regulacji określającej zasady i tryb prowadzenia kontroli w administracji rządowej. W związku z powyższym, konieczne jest dokonanie zmian w przepisach regulujących kontrole prowadzone przez organy administracji rządowej, których procedury poddane zostaną reżimowi projektowanej ustawy. Skutkiem dokonywanych zmian jest więc jednoznaczne wskazanie, że kontrole, o których mowa w przedmiotowych ustawach, przeprowadzane są na zasadach i w trybie określonym w przepisach o kontroli w administracji rządowej, przy czym zaistnieć mogą dwójakiego rodzaju sytuacje.

Pierwsza grupa projektowanych przepisów zmieniających dotyczy sytuacji, w których obowiązujące regulacje określają relacje podległości lub nadzoru. Prawo do przeprowadzania kontroli w tych przypadkach wynika wprost z projektowanej ustawy. W grupie tej zmiany obowiązujących przepisów sprowadzają się do usunięcia odesłań do innych przepisów lub delegacji ustawowych do uregulowania trybu kontroli w aktach wykonawczych.

Druga grupa projektowanych przepisów zmieniających dotyczy sytuacji, w których ustawy szczególnie będą przewidywać, że przewidziana ich przepisami kontrola dokonywana przez organy administracji rządowej wobec podmiotów innych niż podległe lub nadzorowane przeprowadzana jest na zasadach i w trybie określonym w przepisach o kontroli w administracji rządowej. W tej grupie zmiany sprowadzają się do jednoznacznego wskazania, że kontrole, o których mowa w przedmiotowych ustawach przeprowadzane są na zasadach i w trybie określonym w przepisach o kontroli w administracji rządowej, przy czym najczęściej jest to zastąpienie przepisów upoważniających do wydania rozporządzenia określającego tryb kontroli. Do tej pory w ustawach tych tryb kontroli określany był w aktach wykonawczych do ustaw. Rozszerzenie takie, mimo że nie odnosi się wprost do stosunków nadzoru lub podległości, jest uzasadnione tym, że podmiotem kontrolującym jest minister (a w praktyce jego aparat pomocniczy – ministerstwo). Zasadne jest, aby w maksymalny możliwy sposób ujednoczyć tryb kontroli przeprowadzanej przez ministerstwa i nie wprowadzać odmiennych procedur, jeżeli nie jest to uzasadnione szczególną materią.

W odniesieniu do stosunków powstałych przed dniem wejścia projektowanej ustawy w życie w zakresie przepisów przejściowych projekt przewiduje normę prawną, zgodnie z którą do przeprowadzenia kontroli działalności organów administracji rządowej, wojewodów, jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych przez te organy oraz podmiotów otrzymujących środki finansowe z budżetu państwa, rozpoczętych przed dniem wejścia w życie ustawy, stosować się będzie przepisy dotychczasowe. Przepisy dotychczasowe stosowane są do zakończenia wszystkich czynności przewidzianych procedurą kontrolną (protokołów, wystąpień, procedur odwoławczych itp.).

Z uwagi, iż projektowana ustawa nie wpływa na sytuację prawną podmiotów objętych przysłą regulacją, nie naruszy zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, jak również nie naruszy zasady ochrony praw nabytych, nie przewiduje się ustanowienia innych przepisów przejściowych.

Zakłada się, iż ustawa wejdzie w życie 1 dnia miesiąca następującego po upływie trzech miesięcy od dnia jej ogłoszenia.

Tak określony termin wejścia w życie powinien zapewnić czas na właściwe przygotowanie się do stosowania nowych regulacji. Pozwala on również na dokonanie przeglądu i uchylene zbędnych regulacji wewnętrznych regulujących tryb przeprowadzania kontroli w administracji. Oczywiście uchylene regulacji wewnętrznych powinno nastąpić z jednoczesnym postanowieniem umożliwiającym dokończenie wszczętych kontroli na

podstawie przepisów dotychczasowych, co będzie zgodne z przejściowymi regulacjami projektowanej ustawy. Jednocześnie, ze względów organizacyjnych, zasadne jest aby ustawa weszła w życie pierwszego dnia miesiąca.

Prawo Unii Europejskiej nie reguluje zasad działania i organizacji wewnętrznej krajowych organów kontroli. Projekt ustawy o kontroli w administracji rządowej pozostaje więc poza zakresem regulacji prawa Unii Europejskiej. Zakres projektowanej regulacji nie jest również normowany przez ratyfikowane umowy międzynarodowe.

Projektowana ustawa nie podlega notyfikacji zgodnie z trybem przewidzianym w przepisach dotyczących sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414 oraz z 2009 r. Nr 42, poz. 337), projekt ustawy został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji. Nie zgłoszono zainteresowania pracami w trybie ww. ustawy.

## OCENA SKUTKÓW REGULACJI

### I. Podmioty, na które oddziałuje projektowana ustawa

Projekt ustawy oddziaływać będzie na organy administracji rządowej (naczelne i centralne), jednostki organizacyjne podległe lub nadzorowane przez te organy, wojewodę, jednostki organizacyjne podległe lub nadzorowane przez ten organ. Ustawa może również oddziaływać na inne podmioty, w tym organizacje pozarządowe, otrzymujące od dysponentów części budżetowej (dysponentów pierwszego stopnia) środki finansowe, w formie dotacji.

Projekt oddziaływać będzie również na jednostki samorządu terytorialnego i inne podmioty, w zakresie wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez nie na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej.

Ustawa powinna również wpłynąć na zakres działania Krajowej Szkoły Administracji Publicznej przez projektowane nałożenie na kontrolerów obowiązku podnoszenia kwalifikacji przez odbywane szkolenia. Biorąc pod uwagę fakt, że jednym z podstawowych zadań KSAP jest opracowywanie programów oraz organizowanie szkoleń dla administracji publicznej (w szczególności służby cywilnej) przewiduje się, że oferta szkoleń w ramach prowadzonego przez Szkołę kształcenia ustawicznego zostanie rozszerzona o tematykę związaną z kontrolą.

### II. Konsultacje społeczne

Projekt założeń, na podstawie którego przygotowano projekt ustawy o kontroli w administracji rządowej, został skierowany do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz poddany konsultacjom społecznym z udziałem:

- 1) Najwyższej Izby Kontroli,
- 2) Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych,
- 3) Krajowej Szkoły Administracji Publicznej,
- 4) Polskiej Akademii Nauk,
- 5) Rady Służby Cywilnej przy Prezesie Rady Ministrów,
- 6) Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego,



- 7) Rady Nauki,
- 8) Rady Głównej Jednostek Badawczo-Rozwojowych,
- 9) Państwowej Komisji Akredytacyjnej,
- 10) Naczelnej Rady Lekarskiej,
- 11) Naczelnej Izby Pielęgniarek i Położnych,
- 12) Polskiego Stowarzyszenia Dyrektorów Szpitali,
- 13) Konfederacji Rektorów Akademickich Szkół Polskich,
- 14) Konfederacji Rektorów Zawodowych Szkół Polskich.

Zgodnie ze stanowiskiem Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego przyjętym w dniu 25 listopada 2009 r. – projekt założeń został uzgodniony.

W ramach konsultacji społecznych, Rada Główna Szkolnictwa Wyższego pozytywnie zaopiniowała projektowaną regulację. Uzgodnione zostały również uwagi zgłoszone przez Państwową Akademię Nauk oraz Krajową Szkołę Administracji Publicznej.

Natomiast uwagi zgłoszone przez Najwyższą Izbę Kontroli zostały uzgodnione w całości, za wyjątkiem uwagi zgłoszonej do pkt. 5.28 ppkt 6 – 13 projektu założeń, kwestionującej rozwiązania prawne dotyczące rozpatrywania przez kierownika komórki do spraw kontroli zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, zgłoszonych przez kierownika jednostki kontrolowanej.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, zaproponowane rozwiązania oznaczają pozbawienie zarządzającego kontrolę wpływu na prawidłowość wyników kontroli. Uwaga nie została uwzględniona, gdyż należy mieć na uwadze fakt, iż zarządzający kontrolę jest uprawniony do wprowadzenia takich uregulowań wewnętrznych, które zagwarantują mu pełną informację o treści zastrzeżeń i przyczynach ich uwzględnienia lub odrzucenia, a nawet wpływ na ich uwzględnienie bądź odrzucenie, poprzez akceptację ostatecznej treści i podpisywanie wystąpienia pokontrolnego.

Projekt założeń został udostępniony także, stosownie do brzmienia art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.) na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji. Zainteresowania pracami nad projektem założeń, na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, nie zgłoszono.

### III. Wpływ regulacji na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego

Projekt ustawy nie spowoduje dodatkowych skutków finansowych dla sektora finansów publicznych, w tym dla budżetu państwa i budżetu jednostek samorządu terytorialnego. Wydatki nastąpią w ramach posiadanych środków przez dysponentów środków budżetowych, bez zwiększania ich budżetów. Projektowane przepisy nie nakładają w zakresie prowadzenia kontroli nowych obowiązków na podmioty objęte ich zakresem podmiotowym. Zadaniem projektowanej regulacji prawnej jest sformalizowanie procedury kontrolnej przy prowadzonych przez organy administracji rządowej kontrolach, określanych jako kontrole zewnętrzne. Projektowana ustawa nie wpłynie na skalę realizacji kontroli wynikających z planów kontroli, jak również prowadzonych poza takim planem. Skala realizacji zadań kontrolnych wynikać nadal będzie z potrzeb, inicjatywy i woli organów administracji rządowej. Zaproponowane w projekcie rozwiązania pozwalają na ich realizację w ramach budżetów poszczególnych organów, w ramach środków przewidzianych na wydatki osobowe.

Natomiast brak jest możliwości oszacowania kosztów szkolenia kontrolerów. Ponieważ doksztalcanie kontrolerów nie powinno ograniczać się wyłącznie do problematyki prowadzenia kontroli, ale również winno obejmować specjalistyczne zagadnienia merytoryczne (problematykę finansów publicznych, zamówień publicznych, rachunkowości, itp.) oraz tzw. szkolenia miękkie rozwijające umiejętności i kompetencje interpersonalne, zatem wydatki na ich szkolenie winny mieścić się w wydatkach bieżących dysponentów środków budżetowych dotyczących szkoleń pracowników (członków korpusu służby cywilnej).

Pozostałe ewentualne wydatki (zwrot kosztów sporządzenia opinii biegłego) będą sytuacjami wyjątkowymi, zależnymi od decyzji organów prowadzących kontrolę. Również te wydatki powinny znaleźć pokrycie w budżetach i planach finansowych podmiotów kontrolujących.

Projektowana ustawa, prowadząc do poprawy efektywności kontroli wewnątrz administracji, przyczyni się do budowy sprawnego państwa i zwiększenia zaufania obywateli wobec organów władzy publicznej oraz do racjonalnego wydatkowania środków publicznych, zgodnie z zasadą gospodarności i celowości.

#### IV. Wpływ regulacji na rynek pracy

Wprowadzenie w życie przepisów projektowanej ustawy nie będzie miało wpływu na rynek pracy. W urzędach organów administracji rządowej istnieją już komórki lub samodzielne stanowiska pracy do spraw kontroli. Projektowana ustawa nie przewiduje konieczności tworzenia dodatkowych miejsc pracy i tworzenia nowych komórek do spraw kontroli. Główny nacisk w sprawach kadrowych w projektowanej ustawie położony będzie na ujednolicenie stosowanych procedur kontroli i rozwój istniejącej kadry kontrolerskiej, która będzie poddana systemowi szkoleń specjalistycznych ukierunkowanych na potrzeby kontrolerów.

#### V. Wpływ regulacji na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Projekt ustawy nie zawiera przepisów mogących mieć wpływ na konkurencyjność wewnętrzną i zewnętrzną gospodarki.

#### VI. Wpływ regulacji na sytuację i rozwój regionalny

Projekt ustawy nie będzie miał wpływu na sytuację i rozwój regionalny.

#### VII. Źródła finansowania

Projekt ustawy nie spowoduje dodatkowych skutków finansowych, co w konsekwencji powoduje, iż nie można wskazać źródeł finansowania.