

ZAŁOŻENIA DO PROJEKTU

USTAWY O KONTROLI

W ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ

RZĄDOWE CENTRUM LEGISLACJI

Warszawa, październik 2009 r.

Część I. Wprowadzenie.

1. Istota kontroli w administracji rządowej.

- 1.1. Powszechnie przyjmuje się, że pojęcie „kontrola” oznacza badanie lub przegląd polegający na ustaleniu stanu faktycznego, porównaniu go ze stanem pożądanym oraz dokonanie jego oceny. Kontrola administracji rządowej służy poprawie funkcjonowania administracji poprzez eliminowanie działań nieprawidłowych w wykonywaniu zadań publicznych i gospodarowaniu środkami publicznymi, a ma ona na celu m.in. sprawdzenie poprawności stosowania prawa materialnego, procedur, a także celowości, gospodarności i rzetelności podejmowania decyzji. Kontrola jest również jednym z narzędzi wykorzystywanych w ramach realizacji uprawnień wobec jednostek podległych lub nadzorowanych przez dany organ administracji. Ponieważ kontrola jest procesem przebiegającym wewnątrz administracji rządowej lub dotyczącym działalności innych podmiotów wykorzystujących środki publiczne, nie przekłada się bezpośrednio na stosunki społeczne oraz relacje między organami władzy publicznej a obywatelami. Poprzez wpływ na prawidłowość działalności jednostek administracji rządowej oraz efektywność gospodarowania środkami publicznymi, spełnia jednak znaczącą rolę w budowaniu zaufania do organów władzy publicznej i ochronę praw jednostki, zwiększając – ważną z punktu widzenia obywatela – przejrzystość funkcjonowania administracji i eliminowanie nieprawidłowości, które w negatywny sposób wpływają na relacje obywatel – państwo. Jakość działalności kontrolnej organów administracji i stopień przejrzystości procedur kontrolnych wpływa bezpośrednio na relacje wewnątrz administracji rządowej, a także stosunki z innymi podmiotami uczestniczącymi w procesie kontrolnym. Występujący obecnie brak regulacji zapewniającej przestrzeganie powszechnie uznawanych standardów kontroli, służących m.in. efektywności kontroli i zapewnieniu ochrony praw kontrolowanych, nie wpływa korzystnie na poczucie pewności i bezpieczeństwa w toku postępowania kontrolnego.
- 1.2. Duża różnorodność i niekompletność stosowanych w jednostkach administracji rządowej regulacji oraz występujące w procesie kontrolnym dość liczne przypadki nieprzestrzegania powszechnie uznawanych standardów kontroli (jak np. mechanizmów dotyczących bezstronności, czy też stosowania jasno

zdefiniowanych kryteriów kontroli) wskazują na konieczność uporządkowania i kompleksowego uregulowania zasad i trybu kontroli prowadzonych przez organy administracji rządowej, poprzez ustanowienie jednolitej regulacji prawnej. Postulat taki zgłaszany był w trakcie przeprowadzonego w II połowie 2008 r. przez Departament Kontroli i Nadzoru Kancelarii Prezesa Rady Ministrów przeglądu działalności komórek kontrolnych poszczególnych ministerstw.

2. Aktualny stan prawny.

2.1. Obowiązujące regulacje prawne w zakresie kontroli przeprowadzanych przez organy administracji rządowej są szcątkowe, 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. Wspomniany wyżej przegląd działalności komórek kontrolnych wykazał m.in., że brak regulacji w zakresie zasad i trybu prowadzenia kontroli w administracji rządowej stanowi podstawową (i najczęściej wskazywaną przez ministerstwa) trudność w prowadzeniu kontroli. Wskazywano również sytuacje, w których poszczególne komórki kontrolne zmuszone są prowadzić kontrole według niejednorodnych zasad z tego względu, że są one uregulowane w różnych aktach prawnych w zależności od kontrolowanego podmiotu. 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 i zachowania jej standardów. Niejednorodna jest forma przepisów regulujących proces kontrolny (przepisy powszechnie obowiązujące, akty wewnętrzne różnej rangi), stwierdzono także przypadki braku jakichkolwiek uregulowań w tym zakresie.

2.2. Zgodnie z Konstytucją RP, Rada Ministrów koordynuje i kontroluje prace organów administracji rządowej (art. 146 ust. 4 pkt 3), natomiast Prezes Rady Ministrów koordynuje i kontroluje pracę członków Rady Ministrów (art. 148 ust. 5). Uszczegółowienie powyższych zasad konstytucyjnych znalazło miejsce m.in. w ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199 z późn. zm.), zgodnie z którą m.in.:

- 1) członek Rady Ministrów, realizując politykę ustaloną przez Radę Ministrów, nadzoruje działalność terenowych organów administracji rządowej (art. 7 ust. 4 pkt 2),
- 2) Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów, przeprowadza kontrolę realizacji zadań wskazanych przez Radę Ministrów i Prezesa Rady Ministrów, przedstawia wnioski z przeprowadzonych kontroli i przedkłada propozycje doskonalenia metod kontroli (art. 29 pkt 1),
- 3) minister kieruje, nadzoruje i kontroluje działalność podporządkowanych organów, urzędów i jednostek i w tym zakresie organizuje kontrolę sprawności działania, efektywności gospodarowania oraz przestrzegania prawa przez jednostki organizacyjne (34 ust. 1 pkt 3),
- 4) minister nadzoruje i kontroluje działalność organów i jednostek, w stosunku do których uzyskał uprawnienia nadzorcze na podstawie przepisów ustawowych – na zasadach określonych w tych przepisach (art. 34 ust. 2),
- 5) jeżeli odrębne przepisy nie stanowią inaczej, minister, do którego zakresu działania należy sprawowanie nadzoru nad określonym urzędem centralnym, wykonuje w stosunku do tego urzędu uprawnienia określone w art. 34 ust. 1 pkt 3, tj.: organizuje kontrolę sprawności działania, efektywności gospodarowania oraz przestrzegania prawa przez ten urząd (art. 35 ust. 2 pkt 4).

2.3. Zgodnie z art. 33 ust. 1 pkt 2 ustawy o Radzie Ministrów, ustalenie organów podległych i nadzorowanych przez danego ministra następuje w drodze rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów określającego zakres działania ministra. Minister kierujący działem administracji rządowej ustala natomiast, w drodze obwieszczenia, wykaz jednostek organizacyjnych jemu podległych lub przez niego nadzorowanych (art. 33 ust. 1d ustawy o Radzie Ministrów). Analizując regulacje ustawowe, statuujące nadzór lub podległość organów wobec poszczególnych ministrów można stwierdzić, że nie zawierają one regulacji (czy choćby wyraźnego upoważnienia ustawowego), określających lub pozwalających ustalić zasady i tryb przeprowadzania kontroli w jednostkach organizacyjnych podległych danemu ministrowi lub przez niego nadzorowanych. Jak już wyżej stwierdzono, występuje duża różnorodność uregulowań prawnych określających zasady i tryb przeprowadzania kontroli, stosowanych przez organy administracji

rządowej. Niewątpliwie skutkuje to zróżnicowaniem skali i efektów działalności kontrolnej. W większości ministerstw podstawę do przeprowadzania kontroli w jednostkach podległych lub nadzorowanych przez dany organ rządowy stanowią przepisy wewnętrzne wydawane w formie zarządzeń. Za podstawę prawną tych aktów najczęściej przyjmowano art. 34 ust. 1 pkt 3 oraz art. 35 ust. 2 pkt 4 ustawy o Radzie Ministrów.

- 2.4. Na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 30 ustawy o Radzie Ministrów wydane zostało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania kontroli przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów (Dz. U. Nr 146, poz. 1114 z późn. zm.). Wskazać należy na nieprecyzyjne sformułowanie treści art. 29 pkt 1 ustawy o Radzie Ministrów (powtórnego w § 1 rozporządzenia Rady Ministrów), zgodnie z którym Kancelaria Prezesa Rady Ministrów wykonuje kontrolę realizacji zadań wskazanych przez Radę Ministrów i Prezesa Rady Ministrów. Wskazany przepis nie jest precyzyjnie sformułowany, co znacznie utrudnia jego właściwą interpretację. Zdarzały się sytuacje, w których – w związku z nieprecyzyjnym brzmieniem wskazanego przepisu – niektóre podmioty próbowały podważać prawo przeprowadzenia kontroli przez KPRM. Nie można także nie zauważać, że przywołane rozporządzenie wydane zostało na podstawie przepisu, który – ze względu na czas uchwalenia – nie spełnia konstytucyjnych wymogów przepisu upoważniającego do wydania aktu wykonawczego.
- 2.5. W odniesieniu do wykonywania kontroli przez organ administracji rządowej w terenie (województwo) obowiązuje ustawa z dnia z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2009 r. Nr 31, poz. 206). Zgodnie z jej przepisami, wojewoda kontroluje wykonywanie przez organy rządowej administracji zespolonej w województwie zadań wynikających z ustaw i innych aktów prawnych wydanych na podstawie upoważnień w nich zawartych, ustaleń Rady Ministrów oraz wytycznych i poleceń Prezesa Rady Ministrów oraz wykonywanie przez organy samorządu terytorialnego i inne podmioty zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez nie na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej. Ustawa określa również zasady i tryb prowadzenia kontroli (rozdział 3), a na jej podstawie wydane zostało rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 czerwca

2009 r. w sprawie kontroli prowadzonej przez wojewodę (Dz. U. Nr 106, poz. 884).

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

3. Konieczność ustanowienia nowej regulacji.

- 3.1. Przedstawiona wyżej analiza stanu prawnego prowadzi do wniosku o konieczności wprowadzenia 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 ustawa, prowadząc do profesjonalizacji i poprawy efektywności kontroli wewnątrz administracji, przyczyni się do budowy sprawnego państwa i zwiększenia zaufania obywateli wobec organów władzy publicznej.
- 3.2. W ocenie projektodawców brak jest realnej możliwości podjęcia alternatywnych środków umożliwiających osiągnięcie celu, jakiemu służyć ma projektowana ustawa. Analiza obowiązujących w tej materii różnorodnych regulacji prawnych, (a w działaniu niektórych organów – ich brak), jak również potrzeba wyeliminowania wszelkich wątpliwości interpretacyjnych wskazuje, że jedynym rozwiązaniem dla osiągnięcia skuteczności kontroli i zachowania jej standardów, jest opracowanie aktu prawnego, powszechnie obowiązującego, o charakterze systemowym, a więc ustawy. Alternatywą projektowanej regulacji byłaby konieczność nowelizacji ustawy o Radzie Ministrów poprzez bardziej jednoznaczne określenie zakresu kontroli sprawowanej – w imieniu Premiera – przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów (art. 29 pkt 1) oraz zmianę delegacji ustawowej, przewidzianej w art. 30 tak, aby spełniała wymagania konstytucyjne.

W takiej sytuacji, ustawę o Radzie Ministrów należałoby wówczas uzupełnić o te regulacje dotyczące prowadzonych kontroli, które stanowią materię ustawową (w szczególności prawa i obowiązki podmiotów kontrolowanych). Rozwiązanie takie nie wydaje się właściwe ze względu na zbędne wprowadzanie do ustawy o Radzie Ministrów materii dotyczącej przeprowadzania kontroli (w ustawie natomiast nie powinno zamieszczać się przepisów, które regulowałyby sprawy wykraczające poza wyznaczony przez nią zakres przedmiotowy lub podmiotowy), nie rozwiązywałoby również kwestii „odesłania” do innych przepisów rangi ustawowej, zawartego w art. 34 ust. 2 tej ustawy. Oczywiście, proponowane rozwiązanie powoduje konieczność uchylecia części przepisów – uchwalonej 23 stycznia 2009 r. – ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2009 Nr 31, poz. 206). Biorąc jednak pod uwagę, że proponowane rozwiązania nie wprowadzają znaczących odmienności od obowiązujących w niej uregulowań, nie powinno to wprowadzić jakichkolwiek trudności bądź dodatkowych kosztów wprowadzonych zmian. Argumentem przemawiającym za uchyleniem tych przepisów jest jednolitość i koncentracja regulacji w zakresie kontroli w administracji rządowej.

3.3. Projekt założeń do projektu ustawy nie jest przewidziany w Programie prac legislacyjnych Rady Ministrów.

4. Podmioty, na które oddziaływać będzie projektowana ustawa.

4.1. Adresatami norm prawnych, przewidzianych w planowanej ustawie, będą:

- 1) naczelne i centralne organy administracji rządowej,
- 2) organy i jednostki organizacyjne podległe lub nadzorowane przez podmioty wskazane w pkt 1,
- 3) wojewodowie oraz podległe mu organy administracji,
- 4) inne podmioty, w zakresie wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez nie na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej, w tym podmioty spoza sektora finansów publicznych, w zakresie w jakim otrzymują środki finansowe od dysponentów budżetowych.

- 4.2. Ustawa oddziaływać będzie również na organy samorządu terytorialnego, jednak tylko w odniesieniu do zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez te organy na podstawie ustawy lub porozumień zawartych z organami administracji rządowej.
- 4.3. Ustawa wpłynie również na zakres działania Krajowej Szkoły Administracji Publicznej poprzez projektowane nałożenie na kontrolerów obowiązku podnoszenia kwalifikacji poprzez 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 oraz innymi zagadnieniami wiążącymi się z doskonaleniem zawodowym kontrolerów. Zakładać również można, że stosowną ofertę w tym zakresie przygotują również inne podmioty i firmy szkoleniowe.

5. Skutki finansowe.

- 5.1. Wejście w życie projektowanej ustawy nie spowoduje dodatkowych skutków finansowych dla budżetu państwa. Wskazać bowiem należy, że ustawa nie nakłada nowych obowiązków ponad te, które są (lub powinny być) obecnie realizowane. Ustawa nie zakłada również tworzenia specjalnych komórek organizacyjnych realizujących wynikające z niej zadania. Komórki do spraw kontroli funkcjonują już bowiem w strukturach jednostek organizacyjnych obsługujących naczelne i centralne organy administracji rządowej oraz wojewodów.
- 5.2. Projektowana regulacja pociągnie natomiast za sobą określone skutki finansowe, których źródłem pokrycia będą budżety dysponentów środków budżetowych, to jest: Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz budżety naczelnych i centralnych organów administracji rządowej, jak również budżety wojewodów. Powyższe związane będzie z koniecznością zapewnienia, w ramach wspomnianych budżetów, środków finansowych na pokrycie podwójnej diety dla kontrolerów, jak również zwiększenie liczebności szkoleń tych pracowników (w tym szkoleń w Krajowej Szkole Administracji Publicznej). Ponadto, w związku

z planowanymi regulacjami dotyczącymi możliwości wzywania przez kontrolerów świadków na okoliczność prowadzonej kontroli, wydatki związane z wezwaniem świadka pokrywane będą w ramach budżetów zarządzających kontrole. Uchwalenie projektowanej ustawy nie oddziałuje na inne podmioty, niż objęte zakresem podmiotowym projektowanej ustawy, jak również nie wywoła skutków finansowych dla osób fizycznych.

Część II. Propozycje rozstrzygnięć niezbędne do opracowania projektu ustawy.

1. Zakres podmiotowy projektowanej regulacji.

- 1.1. Rozwiązania projektowanej ustawy będą skierowane do podmiotów, które można podzielić na podmioty przeprowadzające kontrole i podmioty kontrolowane.
- 1.2. Podmiotami przeprowadzającymi kontrole będą:
 - 1) na szczeblu centralnym: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, naczelne i centralne organy administracji rządowej,
 - 2) na szczeblu terenowym: wojewodowie.
- 1.3. Podmiotami kontrolowanymi będą:
 - 1) naczelne i centralne organy administracji rządowej,
 - 2) wojewodowie,
 - 3) organy i jednostki organizacyjne podległe lub nadzorowane przez organy, o których mowa w pkt. 1 i 2,
 - 4) organy 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,
- 1.4. Przewiduje się wprowadzenie regulacji, zgodnie z którą dysponent środków publicznych udzielając dotacji celowej będzie mógł zawrzeć w umowie o udzielenie tej dotacji postanowienie, że kontrola wykonania zadania oraz rozliczenia dotacji odbywać się będzie na zasadach i w trybie określonym w przepisach o kontroli w administracji rządowej.
- 1.5. Dopuszcza się jednocześnie sytuację, w której ustawy szczególne będą określać, że przewidziana ich przepisami kontrola dokonywana przez organy administracji rządowej wobec podmiotów innych, niż podległe lub nadzorowane

przeprowadzana będzie na zasadach i w trybie określonym w przepisach o kontroli w administracji rządowej.

Uzasadnienie:

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 jednostki samorządu terytorialnego, jednak tylko pod kątem wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez nie na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej. Tak określony zakres podmiotowy wynika z podstawowego założenia projektowanej ustawy, tj. wprowadzenia jednolitego systemu kontroli w całej administracji rządowej. Dotyczy to również organów samorządu terytorialnego i innych podmiotów w zakresie, w jakim wykonują zadania z zakresu administracji rządowej (na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej).

Przewiduje się również umożliwienie dysponentowi środków publicznych udzielającemu dotacji celowej 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 o finansach publicznych, dysponent udzielając dotacji celowej zawiera umowę, w której między innymi określa tryb kontroli wykonania zadania. Wydaje się zasadne, aby dać możliwość prowadzenia kontroli przez dysponenta w trybie przewidywanym w projektowanej regulacji, co powinno jednoznacznie określić prawa i obowiązki stron w tym zakresie, a przede wszystkim dałoby jednoznaczne podstawy w zakresie możliwych środków dowodowych. Wydaje się, że szczególnie przydatny mógłby być projektowany tryb uproszczony. Projektodawca nie przewiduje wprowadzenia obligatoryjnego kontrolowania podmiotów wykorzystujących dotację w trybie projektowanej ustawy. Wydaje się, że w niektórych przypadkach (szczególnie przy niewielkich kwotach dotacji) tryb ten byłby zbyt sformalizowany i niewspółmierny do pożądanых efektów kontroli.

Z drugiej strony, dopuszcza się w przyszłości sytuacje, w których ustawy szczególne, regulując prawo kontroli wobec podmiotów innych niż podległe bądź nadzorowane określają, że kontrole te odbywać się będą z odpowiednim zastosowaniem przepisów o kontroli w administracji rządowej.

2. Zakres przedmiotowy projektowanej regulacji.

- 2.1. Ustawa regulować będzie zakres, zasady, tryb i sposób przeprowadzania kontroli w administracji rządowej. Poza ustawą pozostaną więc relacje podległości lub nadzoru istniejące pomiędzy organami administracji publicznej innymi niż administracja rządowa (np. podległość Najwyższej Izby Kontroli Sejmowi z mocy art. 202 ust. 2 Konstytucji RP).
- 2.2. Ustawa dotyczyć będzie wyłącznie kontroli zewnętrznej przeprowadzanej w organach i jednostkach podległych i nadzorowanych przez podmioty kontrolujące w zakresie realizacji nałożonych na nie zadań. Ustawa nie będzie przyznawać uprawnień w zakresie nadzoru bądź podległości jednostek i będzie dotyczyła tych sytuacji, gdy uprawnienie takie wynika już z przepisów szczególnych. O ile więc uprawnienie podległości lub nadzoru wynikają już z obowiązujących regulacji, to z projektowanej ustawy wynikać będzie prawo przeprowadzenia takiej kontroli, zasady według których się to odbywa oraz tryb i sposób przeprowadzania czynności kontrolnych.
- 2.3. Ustawa określi uprawnienia Prezesa Rady Ministrów do przeprowadzania kontroli w organach i jednostkach administracji rządowej oraz uprawnienia w zakresie koordynacji działalności kontrolnej. Uprawnienia te wynikają z konstytucyjnych kompetencji Prezesa Rady Ministrów do kontrolowania i koordynowania pracy członków Rady Ministrów oraz sprawowania zwierzchnictwa służbowego nad wszystkimi pracownikami administracji rządowej.

Uzasadnienie:

Duża różnorodność stosowanych w administracji rządowej regulacji uzasadnia potrzebę ustanowienia na poziomie aktu powszechnie obowiązującego zasad przeprowadzania kontroli zewnętrznej w administracji rządowej, jak również wprowadzenia jednolitych w tym zakresie procedur. Regulacje ustawowe odnosić się będą do kontroli zewnętrznej, która jest sprawowana wobec jednostek podległych i nadzorowanych, przy czym uprawnienia te wynikają już z przepisów szczególnych. Projektowana ustawa nie wkracza więc w obszar określający relacje podległości i nadzoru pomiędzy poszczególnymi podmiotami, nie zmieni zatem aktualnie ukształtowanego zakresu podmiotowego i przedmiotowego kontroli realizowanych przez organy administracji rządowej. Ustawa nie wprowadza również żadnych

obowiązków wobec obywateli. Projektowana regulacja określić ma jedynie brakujące w obecnym stanie prawnym unormowanie zasad i procedur kontroli. Jej celem jest więc zapewnienie narzędzi do kompetentnego i efektywnego wykonywania kontroli przez uprawnione podmioty, tak aby były one w stanie wywiązać się z nałożonych obowiązków sprawowania nadzoru lub funkcji wynikających z przyznanej im nadrzędności.

Prezes Rady Ministrów, jako konstytucyjny organ koordynujący i kontrolujący pracę członków Rady Ministrów oraz zwierzchnik pracowników administracji rządowej, posiadać będzie określone kompetencje w zakresie możliwości przeprowadzania kontroli w organach i jednostkach administracji rządowej oraz uprawnienia w zakresie koordynacji działalności kontrolnej.

3. Sprawy lub podmioty, które nie zostaną objęte regulacjami projektowanej ustawy.

3.1. Uregulowania ustawy odnosić się będą do kontroli przeprowadzanej w ramach „nadrzędności” wynikającej z przyznanego przez przepisy szczególne nadzoru lub podległości. Ustawa nie będzie więc dotyczyła 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 czy ustawa o kontroli skarbowej.

3.2. Projektowana ustawa nie będzie miała zastosowania do kontroli organów samorządu terytorialnego, samorządowych osób prawnych i innych samorządowych jednostek organizacyjnych, poza sprawami dotyczącymi wykonywania przez organy samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez nie na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej.

3.3. Pozostawione zostaną przepisy szczególne odnoszące się do kontroli realizacji projektów i programów współfinansowanych z funduszy strukturalnych

i Funduszu Spójności. Oznacza to, że kontrole wykonywane przez instytucję płatniczą, instytucję właściwą do spraw prowadzenia kontroli wrywkowej, instytucję właściwą do spraw wystawienia deklaracji zamknięcia pomocy oraz instytucję zarządzającą dokonywane będą w trybie określonym przez przepisy ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz. U. Nr 116, poz. 1206 z późn. zm.) oraz rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 27 kwietnia 2007 r. w sprawie trybu kontroli realizacji projektów i programów współfinansowanych ze środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (Dz. U. Nr 90, poz. 602).

Nie oznacza to jednak, że jednostka kontrolująca nie będzie miała możliwości skontrolowania sposobu realizacji programów unijnych w jednostce podległej lub nadzorowanej w trybie projektowanej ustawy. Inny będzie jednak w takim przypadku zakres, cel i znaczenie przeprowadzonej kontroli.

4. Określenia zawarte w projektowanej ustawie, które wymagają zdefiniowania w jej przepisach.

4.1. Z uwagi na zakres regulowanych spraw, w projektowanej ustawie przewidziany zostanie słownik podstawowych pojęć. W szczególności ustawa zdefiniuje następujące pojęcia:

- 1) kierownika jednostki kontrolującej – przez wskazanie, że w jednostkach administracji rządowej jest nim: Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, minister, wojewoda, a w pozostałych jednostkach – osoba, która zgodnie z przepisami określającymi ustrój jednostki jest odpowiedzialna za działalność tej jednostki i jest uprawniona do jej reprezentowania,
- 2) kierownika jednostki kontrolowanej – przez wskazanie, że w jednostkach administracji rządowej jest nim: minister, kierownik urzędu centralnego, wojewoda, a w pozostałych jednostkach – osoba, która zgodnie z przepisami określającymi ustrój jednostki jest odpowiedzialna za działalność tej jednostki i jest uprawniona do jej reprezentowania;
- 3) kierownika komórki do spraw kontroli – przez wskazanie, że jest nią osoba kierująca komórką, której pracownicy przeprowadzają czynności kontrolne, a w przypadku przeprowadzania kontroli przez pracowników kilku komórek organizacyjnych jednostki – osoba wskazana przez kierownika jednostki kontrolującej,

- 4) kontrolera – przez określenie, że jest nim pracownik komórki do spraw kontroli wykonujący lub nadzorujący czynności kontrolne lub inna osoba wykonująca lub nadzorująca czynności kontrolne, wyznaczona przez kierownika jednostki kontrolującej.

Uzasadnienie:

Przyjęcie dla potrzeb projektowanej ustawy powyższych definicji związane jest z koniecznością ustalenia nowego znaczenia danego określenia. Wskazanie osób, którym służą uprawnienia kierownika jednostki kontrolującej i kierownika jednostki kontrolowanej doprecyzowuje, kto jest stroną postępowania kontrolnego i kto może w tym postępowaniu reprezentować kontrolującego. Zaproponowana definicja kontrolera obejmować będzie, poza osobami zatrudnionymi w komórkach właściwych do spraw kontroli, również osoby, które wykonują lub nadzorują czynności kontrolne w ramach zatrudnienia w komórkach merytorycznych, które nie są komórkami właściwymi do spraw kontroli.

5. Przepisy merytoryczne.

5.1. Zarządzający kontrolę.

Według projektowanej ustawy, zarządzającym kontrolę będą:

- 1) Prezes Rady Ministrów. Ustawa przewidywać będzie, że Prezes Rady Ministrów swoje uprawnienia w zakresie kontroli w administracji wykonywać będzie poprzez Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Uprawnienia Prezesa Rady Ministrów, jako konstytucyjnego zwierzchnika administracji rządowej, przejawiać się będą w możliwości przeprowadzenia kontroli dowolnego organu lub jednostki administracji rządowej, a także jednostkach podległych lub nadzorowanych przez te organy.
- 2) Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Oprócz zadań wynikających z wykonywania uprawnień Prezesa Rady Ministrów, Szef KPRM realizować będzie uprawnienia wynikające z kierowania Kancelarią Prezesa Rady Ministrów (np. możliwość zlecenia kontroli w Gospodarstwie Pomocniczym KPRM, czy w stosunku do podmiotów, które otrzymały dotacje).
- 3) Minister, kierownik urzędu centralnego lub przewodniczący komitetu wchodzącego w skład Rady Ministrów – w stosunku do podległych lub nadzorowanych organów lub jednostek organizacyjnych oraz w stosunku do

innych podmiotów, które otrzymały od tych organów lub jednostek środki budżetowe.

- 4) Wojewoda – w stosunku do organów rządowej administracji zespolonej w województwie, wobec zadań wynikających z ustaw i innych aktów prawnych wydanych na podstawie upoważnień w nich zawartych, ustaleń Rady Ministrów oraz wytycznych i poleceń Prezesa Rady Ministrów oraz w stosunku do organów samorządu terytorialnego i innych podmiotów w zakresie określonym w ustawie.
- 5) Ministrowie w porozumieniu. Ustawa przewidywać będzie możliwość przeprowadzenia wspólnej kontroli zleconej przez dwóch lub więcej ministrów (lub Szefa KPRM). Dotyczyć to będzie zwłaszcza sytuacji, w której kontrola dotyczy złożonych zadań będących we właściwości kilku ministrów. W takiej sytuacji ministrowie zarządzając kontrolę określać będą skład ekipy kontrolnej (kontrolerzy będą mogli być z różnych urzędów) oraz wskazywać ministra, który pełnił będzie funkcję kierownika jednostki kontrolującej, co ma istotne znaczenie z punktu widzenia chociażby podpisania wystąpienia pokontrolnego i ewentualnej procedury odwoławczej.

- 5.2. Ustawa przewidywać będzie, że organem właściwym w sprawach koordynowania kontroli (również zarządzanych przez inne organy administracji rządowej) będzie Prezes Rady Ministrów, jako podmiot nadrzędny, który będzie sprawował ogólny nadzór nad całością działań kontrolnych, podejmowanych przez administrację rządową.

Uzasadnienie:

Doprecyzowanie w projektowanej ustawie podmiotu zarządzającego kontrolę, oraz podmiotu kontrolowanego, związane jest w szczególności z ustrojową nadrzędnością tego podmiotu nad podmiotem kontrolowanym. Ponadto wskazanie osób, którym służą uprawnienia kierownika jednostki kontrolującej i osób kontrolowanych, wiąże się z wykazaniem zależności funkcjonalnej pomiędzy tymi podmiotami. Zwraca się uwagę, że wojewoda może kontrolować jednostki samorządu terytorialnego tylko w odniesieniu do zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez te jednostki, na podstawie ustawy lub porozumienia.

Ponadto projektowana ustawa wyraźnie określi kompetencje kontrolne Prezesa Rady Ministrów, jako konstytucyjnego zwierzchnika administracji rządowej. Premier 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, jak również podmioty, które otrzymały środki finansowe od dysponentów pierwszego stopnia na realizację zadań oraz wojewodów, jednostki im podległe i przez nich nadzorowane.

Ustawa przewidywać będzie możliwość wspólnego zarządzania kontroli przez ministrów działających w porozumieniu. Regulacja taka ma służyć elastyczności działania administracji. Dotyczyć będzie zwłaszcza przypadków kontroli wieloaspektowych lub kontroli zadań leżących na styku zakresu działań kilku ministrów. Kontrole takie powinny być 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.

5.3. Cel kontroli.

W projekcie ustawy zostanie wskazane, że kontrola będzie miała na celu ustalenie stanu faktycznego, porównanie rzeczywistości z zamierzeniami, ustalenie zakresu, przyczyn i skutków nieprawidłowości, a także osób za nie odpowiedzialnych, dokonanie oceny kontrolowanej działalności przy zastosowaniu przyjętych kryteriów kontroli, sformułowanie wniosków i zaleceń zmierzających do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości oraz usprawnienia funkcjonowania jednostki kontrolowanej. Ponadto celem kontroli będzie występowanie przeciwko zjawiskom niekorzystnym i sygnalizowanie właściwym jednostkom o dokonanych ustaleniach.

Uzasadnienie:

Zadaniem kontroli jest zapobieganie błędom w działaniu administracji. System kontroli musi wykrywać błędy, określać, jakie sytuacje rodzą błędy i stwarzać możliwość zapobiegania ich powstawaniu w przyszłości. Zakres kontroli winien być uwarunkowany jej celem.

5.4. Przygotowanie kontroli.

Przepisy projektu ustalać będą, że kontrole prowadzone będą na podstawie:

- 1) okresowych, opracowywanych maksymalnie na okres jednego roku, planów kontroli, zatwierdzanych przez kierownika jednostki kontrolującej,
- 2) programów kontroli, które określać będą między innymi: podmiot kontrolowany, temat i szczegółowy cel kontroli, wskazanie: kierunków

kontrolnych i problemów wymagających oceny, zakresu podmiotowego i przedmiotowego, okresu objętego kontrolą, analizę stanu prawnego dotyczącego problematyki kontroli, wskazówki metodyczne określające sposób i techniki przeprowadzenia kontroli, wyniki analizy przedkontrolnej oraz założenia organizacyjne.

- 5.5. Ustawa przewidywać będzie prawo przeprowadzenia kontroli poza planem kontroli. Decyzję w tej kwestii podejmował będzie kierownik jednostki kontrolującej. Kontrole pozaplanowe będą mogły być przeprowadzane zarówno w trybie zwykłym, jak i trybie uproszczonym.
- 5.6. Plany kontroli zatwierdzać będzie kierownik jednostki kontrolującej, natomiast programy kontroli – kierownik komórki do spraw kontroli. Dla kontroli koordynowanych oraz przeprowadzanych przez ministrów w porozumieniu opracowywany będzie jeden program kontroli obejmujący wszystkie podmioty kontrolowane. Zatwierdzany on będzie przez kierownika komórki do spraw kontroli w ministerstwie „wiodącym”, tj. obsługującym ministra wskazanego jako kierownik jednostki kontrolującej.
- 5.7. Dla kontroli przeprowadzanych poza planem kontroli lub w trybie uproszczonym program kontroli nie będzie musiał być opracowywany.
- 5.8. Według projektowanych norm, na etapie przygotowania kontroli kierownik jednostki kontrolującej będzie miał prawo do żądania od jednostki podlegającej kontroli udostępnienia dokumentów i materiałów dotyczących jej działalności, a także wystąpienia do innych organów i jednostek o dokumenty lub informacje, które są niezbędne do przygotowania i przeprowadzenia kontroli.

Uzasadnienie:

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 będzie przyznanie zarządzającemu kontrolę możliwości elastycznego dostosowania działalności kontrolnej do aktualnych potrzeb i istniejących sytuacji. Efektywna działalność kontrolna powinna być planowana, a plan kontroli powinien uwzględniać m.in. materiały i wnioski z poprzednich kontroli, dane liczbowe i opisowe

znajdujące się w komórkach merytorycznych organu zarządzającego kontrolę, skargi i wnioski obywateli, doniesienia mediów, itd. Ponadto, podmiot zarządzający kontrolę będzie mógł zarządzić w każdym czasie kontrolę pozaplanową. Podstawą do takiego działania będą 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 będzie obligatoryjne. W projektowanej ustawie odstąpi się od podziału na kontrole, prowadzone jako kontrola kompleksowa, problemowa, sprawdzająca, doraźna czy też koordynowana. Powyższa systematyka kontroli jest powszechnie przyjmowana w nauce przedmiotu, brak jest jednak podstaw do jej jurydyzacji z tego względu, że nie ma to żadnych skutków normatywnych.

5.9. Kryteria kontroli.

Przewiduje się, że kontrole przeprowadzane w trybie projektowanej regulacji odbywać się będą pod względem następujących kryteriów:

- 1) legalności, która obejmowała będzie zgodność działania z przepisami prawa powszechnie obowiązującego, przepisami prawa wewnętrznego, umowami oraz decyzjami i innymi rozstrzygnięciami w sprawach indywidualnych,
- 2) gospodarności, czyli zgodności działań kontrolowanej jednostki z zasadami efektywnego gospodarowania, tj. oszczędności (minimalizacji nakładów/kosztów prowadzonych działań przy zachowaniu wymaganej jakości) i wydajności (uzyskiwania najlepszych efektów przy możliwie najmniejszych nakładach),
- 3) celowości, która obejmowała będzie 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, dokumentowanie działań lub stanów faktycznych zgodnie z rzeczywistością, we właściwej formie i wymaganych terminach, przestrzeganie wewnętrznych reguł funkcjonowania jednostki.

5.10. Jednocześnie w ustawie wyraźnie zostanie zaznaczone, że jeżeli z ustaw szczególnych wynika węższy zakres sprawowanego nadzoru lub kontroli, wówczas kontrola przebiegać będzie tylko w ramach tego ograniczonego zakresu. Na przykład, w sytuacji, gdy przepisy szczególne wskazują, że dany organ administracji sprawuje nad określonym podmiotem nadzór wyłącznie pod względem legalności działania, ustalenia przeprowadzonej w nim kontroli oceniane będą wyłącznie według kryterium legalności (pozostałe kryteria nie będą miały zastosowania). Z drugiej strony, jeżeli zakres nadzoru jest szerszy i wykracza poza wskazane wyżej cztery kryteria (np. zgodność z polityką Rządu), zakres dokonanej oceny pokontrolnej będzie mógł być szerszy i obejmował będzie dodatkowe kryterium.

Uzasadnienie:

Sytuacja, w której nie jest zdefiniowany sposób oceny badanej działalności, stoi w sprzeczności z ogólnie przyjętymi standardami kontroli, dlatego projektowana ustawa jednoznacznie zdefiniuje kryteria kontroli przeprowadzane przez służby kontrolne wszystkich jednostek administracji rządowej, z określeniem niezbędnego ramowego zakresu tych regulacji. Definiowanie wymienionych pojęć przyczyni się do wyeliminowania rozbieżności w ich interpretacji między kontrolującym a kontrolowanym. Jeśli kryterium legalności nie budzi wątpliwości, to pozostałe kryteria, zwłaszcza gospodarności i celowości, mogą powodować kontrowersje i spory w ocenie działalności kontrolowanych jednostek. Dlatego też zasadne jest określenie w projektowanej ustawie wspomnianych kryteriów. Przyjęta w założeniach definicja poszczególnych kryteriów wynika z powszechnie przyjmowanych standardów kontroli.

5.11. Koordynowanie działalności kontrolnej w administracji rządowej.

Projektowana ustawa przypisze Prezesowi Rady Ministrów uprawnienie do koordynowania działalności kontrolnej w administracji rządowej. W tym zakresie zostaną przyznane dla Prezesa Rady Ministrów następujące uprawnienia:

- 1) możliwość zlecenia jednostkom objętym zakresem podmiotowym ustawy przeprowadzenia kontroli wskazanych podmiotów lub obszarów działalności, w tym delegowania kontrolerów KPRM do uczestniczenia w tych kontrolach oraz żądania przedstawiania informacji o wynikach tych kontroli,
- 2) nałożenie na jednostki administracji rządowej obowiązku przekazania – na wniosek Prezesa Rady Ministrów – informacji i dokumentów dotyczących

działalności kontrolnej tych jednostek, w tym między innymi: planów kontroli, dokumentacji pokontrolnej, informacji o realizowanych kontrolach i ich wynikach, wystosowanych zaleceniach i sposobach ich realizacji oraz sporządzania zbiorczych informacji z wybranych kontroli bądź z działalności kontrolnej jednostki,

- 3) prawo zarządzenia i kierowania kontrolami koordynowanymi, realizowanymi przez więcej niż jednego kierownika jednostki kontrolującej w wybranym obszarze, w tym: prawo do opracowania lub zlecenia opracowania programu kontroli, wydawania wiążących dla danej kontroli wskazówek metodycznych, nadzorowania prowadzonych kontroli oraz sporządzania lub zlecenia sporządzania – we wskazanym terminie – informacji zbiorczych o ich wynikach,
- 4) wydawanie standardów kontroli w administracji rządowej, które stanowią będą wsparcie metodologiczne działalności kontrolnej organów administracji rządowej. Standardy kontroli zamieszczane będą na stronie internetowej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Uzasadnienie:

Projektowana ustawa wyraźnie określi kompetencje Prezesa Rady Ministrów, jako konstytucyjnego zwierzchnika administracji rządowej, w zakresie kontroli prowadzonych w organach administracji rządowej. Zakłada się, iż Premier będzie mógł kontrolować ministrów (takie uprawnienie wynika również z obecnie obowiązujących przepisów), a co za tym idzie, także jednostki organizacyjne, przy pomocy których ministrowie wykonują swoje zadania, centralne organy administracji rządowej i jednostki im podległe, jak również wojewodów oraz inne podmioty, wykonujące zadania na podstawie ustawy lub porozumienia, na które otrzymały one środki finansowe z budżetów dysponentów.

Ponadto, w celu dostarczenia wskazówek dla kontrolerów, w projektowanej ustawie zawarte będzie uprawnienie do określenia i upowszechniania standardów kontroli w administracji rządowej. Standardy określać będą podstawowe kwestie dotyczące metodologii planowania i prowadzenia kontroli, uzyskiwania dowodów w toku kontroli, sposobu dokumentowania czynności kontrolnych, itp.

5.12. Dokumenty uprawniające do przeprowadzenia kontroli.

Zakłada się, iż podstawowymi dokumentami kontrolera uprawniającym do przeprowadzenia kontroli będą: upoważnienie do kontroli oraz legitymacja

służbowa kontrolera. W przypadku, gdy w urzędzie nie są wydawane legitymacje służbowe, zamiast nich kontroler posługiwać się będzie dowodem osobistym. Projektowana ustawa określi niezbędne elementy upoważnienia do kontroli, ze szczególnym uwzględnieniem obowiązku wskazywania w upoważnieniu zakresu podmiotowego, przedmiotowego i okresu objętego kontrolą. Dokument ten będzie obejmować:

- 1) oznaczenie wydającego upoważnienie oraz numer i datę wystawienia,
- 2) podstawę prawną podjęcia kontroli,
- 3) imię, nazwisko i stanowisko służbowe kontrolera,
- 4) przedmiot kontroli (tj. obszar działalności jednostki, który poddany zostanie kontroli) i okres objęty kontrolą,
- 5) nazwę i adres jednostki kontrolowanej,
- 6) okres ważności upoważnienia,
- 7) numer legitymacji służbowej kontrolera lub dowodu tożsamości,
- 8) podpis zarządzającego kontrolę.

Każdy kontroler przeprowadzający czynności kontrolne posiadać będzie odrębne upoważnienie okazywane kierownikowi jednostki kontrolowanej wraz z legitymacją służbową lub dowodem osobistym. Upoważnienie włączane będzie do akt kontroli.

- 5.13. W przypadku, gdy w trakcie przeprowadzenia kontroli zaistnieje konieczność wydłużenia czasu trwania czynności kontrolnych lub rozszerzenia zakresu kontroli, wymagać to będzie przedłużenia ważności upoważnienia poprzez uczynienie na nim stosownej wzmianki upoważnieniu podpisanej przez organ zarządzający kontrolę.

Uzasadnienie:

Podstawowym założeniem opisanej wyżej regulacji będzie wskazanie, iż osoba upoważniona do przeprowadzenia kontroli powinna zostać wskazana na piśmie. Zatem niezbędnymi dokumentami, którymi będzie legitymować się podczas kontroli, będą: imienne upoważnienie do kontroli oraz legitymacja służbowa lub dowód osobisty. Ponadto zadaniem projektowanego przepisu będzie sformalizowanie upoważnień wydanych dla kontrolerów. Przewiduje się, że upoważnienie określać będzie również przedmiot kontroli, a więc obszar działalności, który poddany będzie kontroli. Przepis ten ma charakter gwarancyjny dla

kierownika jednostki kontrolowanej. Chodzi o to, aby wiedział on, jaki obszar i okres działalności jednostki będzie kontrolowany. Ma to m.in. umożliwić mu należyte zorganizowanie pracy w jednostce w czasie prowadzenia czynności kontrolnych.

5.14. Środki dowodowe.

Środkami dowodowymi w postępowaniu kontrolnym będą w szczególności: dokumenty, rzeczy, oględziny, zeznania świadków, opinie biegłych i specjalistów, wyjaśnienia i oświadczenia, składane przez pracowników i byłych pracowników podmiotu kontrolowanego.

5.15. Przewiduje się, że ze wskazanych wyżej środków dowodowych, przesłuchanie w charakterze świadka (ze względu na wagę i konsekwencje zastosowania) będzie stosowane wyjątkowo. Projekt ustawy zakładać będzie, że z uwagi na charakter kontroli, jej wagę lub konsekwencje związane z dokonanymi w jej trakcie ustaleniami, kontroler będzie mógł, po wyrażeniu uprzedniej zgody przez kierownika komórki do spraw kontroli, wzywać pracowników kontrolowanej jednostki, jak również byłych pracowników tej jednostki, do stawienia się w celu ich przesłuchania w charakterze świadków.

Przed rozpoczęciem przesłuchania kontroler obowiązany będzie do uprzedzenia świadka o grożącej mu odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego zeznania oraz poinformowania go o przysługującym świadkowi prawie odmowy zeznań.

Prawo odmowy zeznań w charakterze świadka przysługiwać będzie pracownikowi i byłemu pracownikowi jednostki kontrolowanej, ponoszącemu odpowiedzialność za działalność będącą przedmiotem kontroli, oraz każdej osobie, jeżeli złożenie zeznań mogłoby ją lub osoby jej bliskie narazić na odpowiedzialność karną lub majątkową. Osoby bliskie zdefiniowane zostaną w sposób przyjęty powszechnie we wszystkich innych tego rodzaju procedurach.

5.16. Świadcowi, przysługiwać będzie zwrot poniesionych przez niego kosztów na zasadach określonych w odrębnych przepisach w sprawie diet i innych należności z tytułu podróży służbowych na obszarze kraju. Wydatki w tym zakresie pokrywane z budżetów podmiotów zarządzających kontrolę. Przepisy przewidywać będą obowiązek pracodawcy osoby wezwanej w charakterze

świadka do zwolnienia jej na czas niezbędny do złożenia zeznań z zachowaniem prawa do wynagrodzenia.

5.17. W ustawie zostanie również określone, z jakich przyczyn pracownik jednostki kontrolowanej może odmówić złożenia wyjaśnień – gdy wyjaśnienia mają dotyczyć faktów i okoliczności, których ujawnienie mogłoby narazić na odpowiedzialność karną, dyscyplinarną lub majątkową wezwanego do złożenia wyjaśnień lub osobę mu bliską.

5.18. Z uwagi, iż postępowanie kontrolne dotyczyć będzie niekiedy spraw, za które odpowiadał były pracownik, czy też kierownik jednostki kontrolowanej, w projekcie ustawy przewidziane zostaną regulacje, które stanowiąc będą, że osoba przeprowadzająca kontrolę będzie mogła żądać od osób, które wykonywały pracę w jednostce kontrolowanej na podstawie stosunku pracy (służbowego) lub innej umowy, w tym byłych kierowników jednostki kontrolowanej, udzielenia mu, w wyznaczonym terminie, ustnych lub pisemnych wyjaśnień w sprawach dotyczących przedmiotu kontroli.

5.19. Powołanie biegłego nastąpi, jeżeli w toku kontroli konieczne będzie zbadanie określonych zagadnień wymagających wiadomości specjalnych lub przeprowadzenie specjalistycznych badań. Powołanie biegłego nastąpi z inicjatywy zarządzającego kontrolę lub na wniosek kontrolera.

Biegłego powoływać będzie podmiot zarządzający kontrolę, zawierając z nim umowę, w której określone zostaną przedmiot, zakres badań oraz termin wydania opinii, a także należne wynagrodzenie.

Biegłym nie będzie mogła być osoba, w stosunku do której istnieć będą okoliczności mogące mieć wpływ na jej bezstronność, w szczególności gdy kontrola zatrudniającej tę osobę jednostki albo zadania, którego ta osoba jest wykonawcą.

5.20. Ponadto zarządzający kontrolę, również na wniosek kontrolera (kierownika komórki do spraw kontroli), będzie mógł włączyć w skład zespołu kontrolerów, pracowników innych komórek podmiotu zarządzającego kontrolę, a także pracowników organów i jednostek organizacyjnych niższego szczebla

(w uzgodnieniu z organem lub kierownikiem jednostki organizacyjnej lub komórki organizacyjnej, w której pracownik jest zatrudniony). Wymienieni pracownicy będą brali udział w pracach zespołu kontrolerów ze względu na swoją wiedzę merytoryczną i doświadczenie zawodowe jako specjaliści, na podstawie odrębnego upoważnienia wystawianego przez zarządzającego kontrolę.

5.21. Kontroler, za zgodą kierownika komórki do spraw kontroli będzie miał prawo wystąpienia do innych organów i jednostek o dokumenty, informacje lub wyjaśnienia niezbędne dla prowadzonych czynności kontrolnych.

Uzasadnienie:

Podstawową zasadą w projekcie ustawy będzie zasada otwartego katalogu dowodowego, stanowiąca, iż jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem będą dokumenty, rzeczy, oświadczenia, zeznania świadków, opinie biegłych i specjalistów, wyjaśnienia i oświadczenia. Dodatkowo projektowana regulacja wprowadzi pewne novum, niestosowane dotychczas w praktyce organów prowadzących kontrole, a mianowicie prawo do wzywania pracowników i byłych pracowników do składania zeznań w charakterze świadków, jak również odbierania wyjaśnień także od byłych pracowników jednostki kontrolowanej. Takie rozwiązanie wydaje się niezbędne do prawidłowego ustalenia stanu faktycznego i oceny kontrolowanej działalności, jak również jest zasadne z tego względu, że byli pracownicy są często zainteresowani wynikami kontroli, prowadzonymi w czasie, gdy zajmowali w jednostce kontrolowanej określone stanowiska służbowe. Proponowane rozwiązanie stanowi jeden ze standardów każdego w zasadzie postępowania, polegający na zapewnieniu jego kontrydiktoryjności. Ustawa przewidywać będzie zwrot kosztów stawiennictwa w charakterze świadka, odsyłając w tym zakresie do zasad określonych w przepisach w sprawie diet i innych należności z tytułu podróży służbowych na obszarze kraju. Jednocześnie projektowane przepisy zapewnią mają zachowanie prawa do wynagrodzenia za czas poświęcony na składanie zeznań w charakterze świadka. Analogiczne rozwiązanie przyjęte jest chociażby w art. 103 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Wydatki związane z wezwaniem świadka pokrywane będą z budżetu podmiotu zarządzającego kontrolę. Podkreślić jednak należy, że środek dowodowy w postaci zeznań świadka stosowany będzie wyjątkowo (za zgodą kierownika komórki do spraw kontroli). Sytuacje, w których zachodzić będzie konieczność ponoszenia z tego tytułu wydatków będą więc niezwykle rzadkie.

Konieczne wydaje się również wprowadzenie możliwości powoływania biegłych. Dotyczyć to będzie sytuacji, w których dla właściwego przeprowadzenia czynności kontrolnych wymagać będzie wiadomości specjalnych. Regulacje ustawy określać będą sposób powoływania oraz wynagradzania biegłego. Ustawa nie przewiduje wytycznych w zakresie określania wysokości wynagrodzenia dla biegłego (choćby poprzez wskazanie jej górnej granicy). Nie wydaje się to zasadne ze względu na niemożliwy 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 o finansach publicznych, w tym w szczególności gospodarność i celowość ich wydatkowania.

5.22. Akta kontroli.

W celu zapewnienia przejrzystości i jawności prowadzonej kontroli, projektowana ustawa wprowadzi jednolity sposób dokumentowania czynności kontrolnych. Zbierane w toku kontroli dokumenty gromadzone będą w aktach kontroli. W aktach gromadzone więc będą zarówno dokumenty ilustrujące przebieg czynności kontrolnych (w szczególności protokoły z poszczególnych czynności), jak również pozostałe materiały dowodowe stanowiące nośnik określonych informacji (kopie dokumentów, zestawienia, notatki, itp.).

5.23. Akta kontroli obejmować więc będą w szczególności: wykaz ich zawartości z wymienieniem nazw dokumentów i wskazaniem odpowiednich stron, upoważnienie do kontroli, wskazanie materiałów dowodowych (protokoły z przeprowadzonych czynności dowodowych, notatki służbowe, dokumenty uzyskane w toku kontroli, pisemne wyjaśnienia), wystąpienie pokontrolne oraz zgłoszone zastrzeżenia i dokumenty związane z ich rozpoznaniem.

5.24. Z przebiegu i wyniku oględzin oraz z ustnych wyjaśnień sporządzany będzie protokół. Protokół obejmować będzie:

- 1) oznaczenie czynności, czasu i miejsce jej przeprowadzenia oraz osób w niej uczestniczących,
- 2) opis przebiegu czynności,
- 3) oświadczenia i wnioski osób uczestniczących w czynnościach dowodowych.

5.25. Z innych czynności lub zdarzeń podjętych w toku kontroli, które będą miały istotne znaczenie dla ustaleń kontroli, kontrolujący sporządzać będzie notatkę służbową. Protokół i notatka służbowa podpisywane będą przez kontrolera oraz inne osoby biorące udział w czynnościach dowodowych.

5.26. Kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługiwać będzie prawo wglądu do akt kontroli w każdym stadium postępowania kontrolnego.

Uzasadnienie

Wprowadzenie regulacji zapewniającej szeroki dostęp do akt kontroli wynika z powszechnych standardów prowadzenia postępowania kontrolnego. Projektowana regulacja zobowiązuje do zachowania pisemności postępowania kontrolnego, oraz zapewnia jego kontrydktoryjność, poprzez uprawnienie kontrolowanych do czynnego uczestnictwa w przebiegu kontroli. Szczegółowe opisanie wymagań dotyczących protokołu z przebiegu czynności kontrolnych ma na celu zapewnienie właściwego dokumentowania tych zdarzeń i ujednoczenie dokumentów stosowanych w procedurze kontroli w administracji rządowej.

5.27. Dokumentacja pokontrolna.

W celu uproszczenia i usprawnienia postępowania kontrolnego oraz zagwarantowania jego przejrzystości dla jednostki kontrolowanej, zrezygnuje się w projekcie ustawy ze stosowanego obecnie w większości podmiotów rozwiązania, polegającego na sporządzaniu dwóch dokumentów pokontrolnych, tj. protokołu kontroli, zawierającego opis ustaleń kontroli oraz wystąpienia pokontrolnego, obejmującego ocenę kontrolowanej działalności i wprowadzi się zasadę sporządzania tylko jednego dokumentu, tj.: wystąpienia pokontrolnego. Dokument ten zawierać będzie ustalenia dotychczas zawarte w protokole kontroli oraz wystąpieniu pokontrolnym. Według projektowanych rozwiązań, wystąpienie pokontrolne w szczególności zawierać będzie: zwięzły opis ustaleń, ocenę skontrolowanej działalności, ze wskazaniem ustaleń, na których została oparta, przyczyny, zakres i skutki stwierdzonych nieprawidłowości, wskazanie osób odpowiedzialnych za ich powstanie oraz uwagi, wnioski oraz zalecenia pokontrolne, dotyczące zarówno usunięcia nieprawidłowości, jak i – tam gdzie jest to uzasadnione – zagadnień systemowych, związanych z realizacją zadań przez jednostkę. Wystąpienie sporządzane będzie w dwóch egzemplarzach,

z których jeden przeznaczony będzie dla kierownika jednostki kontrolowanej, a drugi włączany do akt kontroli.

Uzasadnienie:

W planowanej regulacji zdecydowano się na wprowadzenie odmiennego, niż stosowany dotychczas, sposobu dokumentowania ustaleń kontrolnych. Konsekwencją tego będzie odmienny proces postępowania odwoławczego. Projekt wprowadza zasadę sporządzenia tylko jednego dokumentu, co uprościć ma postępowanie kontrolne. Podkreślić należy, iż nowa formuła prezentowania wyników kontroli będzie bardziej czytelna dla jednostki kontrolowanej, ponieważ ustalenia faktyczne będą bezpośrednio powiązane z oceną, tworząc jednolity obraz kontrolowanej działalności. Proponowane rozwiązanie powinno również zasadniczo skrócić postępowanie kontrolne. Kolejną korzyścią z wprowadzenia nowego sposobu dokumentowania będzie konieczność zarówno większego zdyscyplinowania kontrolerów w zakresie syntetycznego ujmowania ustaleń kontroli, nadawania im właściwego priorytetu, jak i większego profesjonalizmu w formułowaniu ocen opartych na dokonanych ustaleniach. Niewątpliwą słabością prowadzonych kontroli, nie tylko w administracji rządowej, są niewspółmiernie do istoty badanych zagadnień długie 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.

5.28. Tryb postępowania odwoławczego od wystąpienia pokontrolnego.

Projektowana ustawa zagwarantuje procedurę zgłaszania zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, kształtując ją według poniżej przedstawionych zasad:

- 1) Wystąpienie pokontrolne sporządzane będzie po zakończeniu czynności kontrolnych. Dokument ten podpisany zostanie przez kontrolerów i kierownika komórki do spraw kontroli. Na tym etapie wystąpienie nie będzie zawierać zaleceń pokontrolnych.
- 2) Następnie kierownik jednostki kontrolującej przekazuje wystąpienie kierownikowi jednostki kontrolowanej z pouczeniem o prawie zgłoszenia, w terminie 7 dni, umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia. Na wniosek kierownika jednostki kontrolowanej, termin na zgłoszenie zastrzeżeń będzie mógł być przedłużony maksymalnie o dodatkowe 7 dni.

3) Kierownik jednostki kontrolującej będzie miał prawo sprostowania błędów pisarskich lub innych oczywistych omyłek z urzędu lub na wniosek kierownika jednostki kontrolowanej w każdym czasie. Poprawione wystąpienie pokontrolne przekazywane będzie kierownikowi jednostki kontrolowanej wraz z informacją o dokonanych zmianach. Dokonanie sprostowania błędów pisarskich lub innych oczywistych omyłek nie zmienia terminu do wniesienia zastrzeżeń.

4) Jeżeli w wystąpieniu pokontrolnym wskazane zostaną nieprawidłowości, za które odpowiedzialność ponosi były kierownik jednostki kontrolowanej, dyrektor komórki do spraw kontroli przekaze wystąpienie byłemu kierownikowi. Przekazanie wystąpienia byłemu kierownikowi nie nastąpi, jeżeli jednostka kontrolowana nie będzie dysponowała adresem, na jaki wystąpienie takie można przesłać.

Były kierownik jednostki kontrolowanej będzie mógł złożyć oświadczenie odnoszące się do ustaleń kontroli dotyczących nieprawidłowości, za które ponosi odpowiedzialność w okresie objętym kontrolą. Oświadczenie byłego kierownika jednostki kontrolowanej włączane będzie do akt kontroli, a jeżeli kierownik jednostki kontrolującej uzna to za zasadne, może stanowić załącznik do wystąpienia pokontrolnego.

Wysłanie wystąpienia do byłego kierownika jednostki kontrolowanej nie będzie wstrzymywało procedury zgłaszania zastrzeżeń przez kierownika jednostki kontrolowanej i przekazywania mu ostatecznej wersji wystąpienia pokontrolnego.

5) Zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego złożone przez kierownika jednostki kontrolowanej rozpatrywać będzie kierownik komórki do spraw kontroli.

6) Kierownik komórki do spraw kontroli:

- a) pozostawi bez rozpoznania zastrzeżenia złożone przez osobę nieuprawnioną, po upływie terminu lub wycofane przez wnoszącego (zgłaszający zastrzeżenia będzie mógł je wycofać do momentu ich rozpatrzenia), albo
- b) uwzględni zastrzeżenia w całości lub w części,
- c) albo je oddali.

- 7) Jeżeli 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.
- 8) W trakcie rozpatrywania zastrzeżeń kierownikowi komórki do spraw kontroli przysługiwać będzie prawo żądania przedstawienia dokumentów lub złożenia pisemnych wyjaśnień przez pracowników jednostki kontrolowanej.
- 9) Po rozpatrzeniu zastrzeżeń, kierownik komórki do spraw kontroli sporządzi stanowisko do złożonych zastrzeżeń. W razie uwzględnienia (częściowego lub w całości) zastrzeżeń, wystąpienie pokontrolne zostanie zmienione w sposób wynikający ze stanowiska kierownika komórki do spraw kontroli. Na tym etapie wystąpienie uzupełnione zostanie o zalecenia pokontrolne.
- 10) W przypadku niezgłoszenia zastrzeżeń, przekazane wystąpienie pokontrolne uzupełnione zostanie o zalecenia pokontrolne oraz informację o niezgłoszeniu zastrzeżeń.
- 11) Wystąpienie pokontrolne z zaleceniami pokontrolnymi będzie podpisywane przez kierownika jednostki kontrolującej i – w przypadku zgłoszenia zastrzeżeń – wraz ze stanowiskiem kierownika komórki do spraw kontroli przekazywane kierownikowi jednostki kontrolowanej.
- 12) W wystąpieniu pokontrolnym będzie mogła być zawarta także ocena wskazująca na niezasadność zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji przez osobę odpowiedzialną za stwierdzone nieprawidłowości.
- 13) Od wystąpienia pokontrolnego z zaleceniami kierownikowi jednostki kontrolowanej nie będą przysługiwać dalsze środki odwoławcze.

5.29. Kierownik jednostki kontrolowanej będzie miał obowiązek, w terminie określonym w wystąpieniu pokontrolnym, poinformować o sposobie wykorzystania zawartych w wystąpieniu uwag i wniosków, wykonania zaleceń, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia. Termin złożenia informacji określać będzie kierownik jednostki kontrolującej, przy czym powinien on wynosić min. 7 dni. Wyznaczony termin będzie mógł ulec skróceniu, jeżeli ze względu na szczególne okoliczności wystąpi potrzeba wcześniejszego uzyskania odpowiedzi.

5.30. Kierownik jednostki kontrolującej będzie miał prawo do zakończenia czynności kontrolnych w każdym czasie, z obowiązkiem poinformowania na piśmie kierownika jednostki kontrolowanej o zakończeniu kontroli. W takim przypadku nie będzie sporządzane wystąpienie pokontrolne.

Uzasadnienie:

Zaproponowane w projekcie ustawy zasada rozpatrywania zastrzeżeń składanych do wystąpienia pokontrolnego pozwoli jednostce kontrolowanej złożyć zastrzeżenia tylko raz. Proponowany tryb postępowania w tym zakresie gwarantuje zachowanie praw jednostki kontrolowanej. Daje również możliwość wszechstronnego i wyczerpującego zgromadzenia materiału dowodowego, będącego podstawą oceny działalności jednostki kontrolowanej (w szczególności poprzez zgłaszanie zastrzeżeń i możliwość uzupełnienia postępowania dowodowego). Z drugiej strony, proponowane rozwiązania dążą do stworzenia sprawnego i nierozciągniętego w czasie postępowania, w którym po zakończeniu kontroli jednostka kontrolowana otrzyma ostateczne rozstrzygnięcie dotyczące jej wyników.

5.31. Szczególny tryb – uproszczony.

W sytuacjach, uzasadnionych charakterem sprawy lub pilnością przeprowadzenia czynności kontrolnych, w szczególności w razie potrzeby sporządzenia informacji dla kierownika jednostki kontrolującej, sprawdzenia informacji zawartych m.in. w skargach i wnioskach lub listach obywateli, dokonania analizy dokumentów i innych materiałów otrzymanych z jednostek organizacyjnych podlegających kontroli, projekt ustawy przewidywać będzie możliwość zastosowania szczególnego trybu kontroli – tj. trybu uproszczonego. Zakłada się, że z kontroli przeprowadzonej w trybie uproszczonym, zamiast wystąpienia pokontrolnego, sporządzone zostanie sprawozdanie, które zawierać będzie syntetyczny opis ustalonego stanu faktycznego oraz jego ocenę, a także zalecenia pokontrolne.

5.32. Projektowana ustawa określać będzie, iż w trybie uproszczonym nie będzie stosować się niektórych przepisów przewidzianych dla postępowania zwykłego. Projektuje się następujące różnice trybu uproszczonego w stosunku do trybu zwykłego:

1) brak obowiązku sporządzenia programu kontroli,

- 2) kontrola w trybie uproszczonym kończyć się będzie sprawozdaniem z kontroli, które zawierać będzie syntetyczny opis ustalonego stanu faktycznego oraz jego ocenę, a także zalecenia pokontrolne,
- 3) sprawozdanie podpisywane będzie jedynie przez kierownika jednostki kontrolującej,
- 4) kierownikowi jednostki kontrolowanej nie będzie przysługiwało prawo do złożenia zastrzeżeń do sprawozdania z kontroli. W terminie 3 dni będzie natomiast mógł natomiast przedstawić stanowisko do sprawozdania. Oczekiwanie na stanowisko, ani jego złożenie nie będą wstrzymywały realizacji ustaleń kontroli.
- 5) sprawozdanie z kontroli nie będzie przekazywane byłemu kierownikowi jednostki w celu przedstawienia przez niego stanowiska.

Uzasadnienie:

Ustawa musi przewidywać możliwość przeprowadzenia kontroli w trybie uproszczonym, mniej sformalizowanym i pozwalającym na szybkie przedstawienie wniosków pokontrolnych. Zaproponowany w projekcie ustawy tryb szczególnie będzie trybem stosowanym wyjątkowo, a dotyczyć będzie sytuacji uzasadnionych charakterem sprawy lub pilnością przeprowadzenia czynności kontrolnych (w szczególności w potrzebą sporządzenia informacji dla kierownika jednostki kontrolującej, sprawdzenia informacji zawartych m.in. w skargach i wnioskach lub listach obywateli, dokonania analizy dokumentów i innych materiałów otrzymanych z jednostek organizacyjnych podlegających kontroli). W zakresie odmienności uregulowań, jakie stosowane będą w proponowanym trybie, wskazać w szczególności należy inny dokument pokontrolny, którym będzie sprawozdanie, a nie wystąpienie pokontrolne i brak możliwości zgłaszania do tego dokumentu zastrzeżeń przez podmiot kontrolowany. Zatem sprawozdanie zostanie przesłane dla kontrolowanego do zapoznania się i stosowania zawartych w nim zaleceń. Jednocześnie kierownik jednostki kontrolowanej będzie miał prawo przedstawienia swojego stanowiska do sprawozdania, stanowisko to nie będzie jednak wstrzymywało realizacji ustaleń kontroli.

5.33. Status kontrolera.

W zakresie statusu kontrolera, jego uprawnień pracowniczych i doskonalenia zawodowego, ustawa zakładać będzie:

- 1) wprowadzenie w projektowanej ustawie definicji kontrolera,

- 2) wprowadzenie obowiązku dla kontrolerów do stałego podnoszenia kwalifikacji zawodowych. W tym celu jednostka kontrolująca powinna umożliwić kontrolerom uczestnictwo w szkoleniach, w wymiarze nie mniejszym niż 40 godzin rocznie.
- 3) ustawowe zagwarantowanie prawa kontrolerów do podwójnej diety z tytułu podróży służbowych w związku z wykonywaniem czynności kontrolnych lub nadzorczych.

Uzasadnienie:

Projektowana ustawa nie zmierza w kierunku stworzenia wyspecjalizowanego zawodu kontrolera. Projektowana regulacja przywiązywać natomiast będzie dużą wagę do rozwoju zawodowego kadry kontrolerskiej. Zapewni przy tym zwiększenie umiejętności i kompetencji kontrolerów poprzez zagwarantowanie im możliwości podnoszenia kwalifikacji zawodowych w ramach uczestnictwa w szkoleniach. Zakłada się, że system szkoleń ukierunkowanych na zasady prowadzenia kontroli w pierwszej kolejności, w ramach prowadzonego kształcenia ustawicznego, powinna uruchomić Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, której jednym z podstawowych zadań jest opracowywanie programów oraz organizowanie szkoleń dla administracji publicznej. Oczywiście możliwe będzie również korzystanie ze szkoleń oferowanych i prowadzonych przez inne podmioty. Doksztalcanie kontrolerów nie powinno również ograniczać się wyłącznie do problematyki prowadzenia kontroli ale obejmować również specjalistyczne zagadnienia merytoryczne (problematykę finansów publicznych, zamówień publicznych, rachunkowości, itp.) oraz tzw. szkolenia miękkie rozwijające umiejętności i kompetencje interpersonalne (kierowanie zespołami, efektywna komunikacja, współpraca w grupie, rozwiązywanie konfliktów, motywowanie, itp.).

W celu zrównania uprawnień kontrolerów w administracji rządowej z uprawnieniami kontrolerów w innych organach kontrolnych (Najwyższa Izba Kontroli, regionalne izby obrachunkowe), proponuje się przyznanie kontrolerom prawa do podwójnej diety z tytułu podróży służbowych. Analogiczne uprawnienia kontrolerów NIK wynikają z 78 ust. 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, a uprawnienia kontrolerów RIO z art. 24 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Brak jest podstaw do różnicowania uprawnień kontrolerów w zależności od jednostek w których wykonują swoje zadania.

5.34. Uprawnienia i obowiązki kontrolera w ramach czynności kontrolnych.

W zakresie uprawnień i obowiązków kontrolerów projektowana ustawa przewidywać będzie następując rozwiązania:

- 1) Wprowadzony zostanie obowiązek wyłączenia kontrolera od udziału w kontroli:
 - a) z urzędu – od udziału w kontroli, której wyniki mogą dotyczyć praw i obowiązków jego lub osoby mu bliskiej oraz kontroli, której przedmiot stanowią zadania należące wcześniej do zakresu jego obowiązków jako pracownika jednostki kontrolowanej, przez rok od zakończenia ich wykonywania,
 - b) na wniosek kontrolera lub kierownika jednostki kontrolowanej – w razie zaistnienia w toku kontroli okoliczności mogących wywołać uzasadnione wątpliwości co do jego bezstronności, w tym również w przypadku faktycznego i potencjalnego konfliktu interesów.

O wyłączeniu postanawiać będzie kierownik komórki do spraw kontroli.
- 2) Wprowadzony zostanie obowiązek składania przez kontrolera, przed rozpoczęciem czynności kontrolnych, pisemnego oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności uzasadniających wyłączeniu od udziału w kontroli, w tym o fatycznym lub potencjalnym konflikcie interesów.
- 3) Kontroler będzie miał prawo:
 - a) swobodnego poruszania się po terenie jednostki kontrolowanej bez obowiązku uzyskiwania przepustki,
 - b) wglądu do wszelkich dokumentów związanych z działalnością jednostki kontrolowanej, pobierania oraz zabezpieczania dokumentów i innych materiałów dowodowych, z zachowaniem przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej,
 - c) prowadzenia czynności kontrolnych w wybrany przez siebie sposób, dobierając w tym celu adekwatne, przewidziane w ustawie środki dowodowe.
- 4) Kontroler będzie miał obowiązek niezwłocznego poinformowania kierownika jednostki kontrolowanej o stwierdzeniu bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego albo niepowetowanej szkody w mieniu, w celu zapobieżenia występującemu niebezpieczeństwu lub szkodzie; kierownik jednostki kontrolowanej miałby obowiązek niezwłocznego poinformowania kontrolera o podjętych działaniach zapobiegających stanowi zagrożenia. W przypadku powzięcia przez kontrolera uzasadnionego podejrzenia, że działania podjęte przez kierownika jednostki są niewystarczające, kierownik

komórki do spraw kontroli powiadamiałby niezwłocznie o stwierdzonych zagrożeniach kierownika jednostki nadrzędnej lub właściwy organ państwowy,

Uzasadnienie:

W nowych regulacjach dotyczących prowadzenia kontroli w administracji rządowej konieczne jest wprowadzenie systemu mechanizmów zapewniających bezstronność kontrolerów. Dlatego też przepisy projektowanej ustawy nakładać będą obowiązek złożenia przez kontrolerów oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności mogących mieć wpływ na zachowanie przez nich obiektywizmu oraz regulować instytucję wyłączenia kontrolera (z urzędu lub na wniosek).

Uprawnienia kontrolera w zakresie prowadzonych czynności kontrolnych wynikają przede wszystkim z przewidzianych w ustawie środków dowodowych, przy czym dobór adekwatnych środków do poszczególnych czynności pozostawiony zostanie swobodnemu uznaniu kontrolera. Oczywiście wszystkie czynności podejmowane będą wyłącznie dla osiągnięcia celu kontroli.

5.35. Prawa i obowiązki pracowników jednostki kontrolowanej.

- 1) Obowiązkiem kierownika jednostki kontrolowanej będzie zapewnienie kontrolerowi warunków niezbędnych do sprawnego przeprowadzenia kontroli, w szczególności poprzez zapewnienie niezwłocznego przedstawiania do kontroli żądanych dokumentów i materiałów, terminowego udzielania wyjaśnień, udostępnianie niezbędnych urządzeń technicznych oraz, w miarę możliwości, oddzielnego pomieszczenia z odpowiednim wyposażeniem.
- 2) Na pracowników jednostki kontrolowanej nałożone zostaną następujące obowiązki:
 - a) niezwłocznego przedstawiania, na żądanie kontrolującego, wszelkich dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia kontroli,
 - b) sporządzenia niezbędnych dla kontroli odpisów lub wyciągów z dokumentów, jak również zestawień i obliczeń na podstawie dokumentów. Zgodność odpisów i wyciągów oraz zestawień i obliczeń z oryginalnymi dokumentami potwierdzać będą pracownicy komórki organizacyjnej, w której dokumenty się znajdują, lub osoba do tego upoważniona,
 - c) udzielenia kontrolerowi, w terminie przez niego wyznaczonym, ustnych lub pisemnych wyjaśnień w sprawach dotyczących przedmiotu kontroli,
 - d) złożenia zeznań w charakterze świadka.

3) Przewiduje się, że w projekcie ustawy na pracowników jednostki kontrolowanej nałożony zostanie obowiązek rzetelnej współpracy z kontrolerami, przejawiającej się w szczególności w terminowym przedkładaniu dokumentacji oraz udzielaniu, zgodnych z najlepszą wiedzą, wyjaśnień pisemnych i ustnych. Jednocześnie zostanie wprowadzona norma, zgodnie z którą niewywiązywanie się przez pracowników kontrolowanej jednostki finansów publicznych z obowiązków nałożonych przez ustawę w zakresie prowadzonych czynności kontrolnych może stanowić przesłankę odpowiedzialności dyscyplinarnej lub porządkowej.

Uzasadnienie:

Proponowane rozwiązania w przedstawionym wyżej zakresie wynikają z przewidywanych przez przyszłe regulacje środków dowodowych wykorzystywanych w postępowaniu kontrolnym. Projektowane obowiązki pracowników jednostki nie wykraczają ponad powszechnie przyjęte standardy w tym zakresie. Uprawnienia kontrolerów zapewnić mają bezstronność, sprawność i skuteczność czynności kontrolnych.

Obowiązek zapewnienia warunków do sprawnego przeprowadzenia kontroli spoczywać będzie 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 w sposób jak najmniej uciążliwy dla jednostki. Pozostałe obowiązki ustawa nakładać będzie na pracowników jednostki kontrolowanej, co oczywiście obejmuje również jej kierownika. Tym samym, również on będzie mógł być wezwany do złożenia wyjaśnień, jeżeli taka potrzeba zaistnieje w toku czynności kontrolnych. Ponadto regulacje proponowanej ustawy nałożą na wszystkich pracowników podmiotu kontrolowanego obowiązek pełnej i lojalnej współpracy z kontrolerami. Niewywiązywanie się z obowiązków nałożonych ustawą, polegające w szczególności na udaremnianiu lub utrudnianiu kontroli, może stanowić przesłankę odpowiedzialności dyscyplinarnej lub porządkowej, przy czym dotyczyć to będzie wyłącznie pracowników jednostek sektora finansów publicznych. Kontroler będzie mógł zawiadomić o stwierdzonym w tym zakresie naruszeniu w trybie przewidzianym w przepisach szczególnych obowiązujących pracowników danej jednostki, przy czym najczęściej zastosowanie będą miały przepisy ustawy o służbie cywilnej lub ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Proponowane rozwiązanie mają na celu zapewnienie ochrony działalności kontrolnej podejmowanej przez jednostki administracji rządowej.

5.36. Informacje o wynikach kontroli.

W ustawie zawarte będą regulacje przewidujące, iż – po zakończeniu kontroli – ze względu na wagę kontroli, jej wyniki lub ustalenia oraz w innych uzasadnionych przypadkach (np. po przeprowadzeniu kontroli koordynowanej) kierownik jednostki kontrolującej będzie mógł zarządzić sporządzenie informacji o wynikach kontroli. Podstawą informacji o wynikach kontroli będzie wystąpienie pokontrolne (lub poszczególne wystąpienia pokontrolne w przypadku kontroli koordynowanej) oraz akta kontroli. W przypadku kontroli koordynowanej, o potrzebie sporządzenia informacji decydować będzie zarządzający kontrolę.

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

Ponadto, zarządzający kontrolę będzie mógł zdecydować o przesłaniu informacji o wynikach kontroli do innych organów i jednostek, które uzna za właściwe (w szczególności podległych lub nadzorowanych lub do jednostki sprawującej nadzór nad jednostką kontrolowaną). Kierownik jednostki kontrolującej będzie mógł również postanowić o upublicznieniu informacji o wynikach kontroli.

Uzasadnienie:

Proponowane w tym punkcie rozwiązania odnoszą się do cechy poprawnej kontroli, jaką jest jej efektywność. Kontrola powinna być efektywna, a jej zadaniem jest ocena prawidłowości działania administracji rządowej, ujawnienie w tym działaniu błędów i wad, wskazanie źródeł ich powstania. Efektywność kontroli oznacza więc należyte wykorzystanie wyników kontroli dla poprawy działalności administracji. Temu celowi służyć ma również rozwiązanie polegające na wysłaniu wybranym przez zarządzającego kontrolę podmiotom wyników kontroli innej jednostki organizacyjnej, np. z zaleceniem ich uwzględnienia w swojej działalności. Jeżeli będą za tym przemawiały wyniki kontroli, organ ją przeprowadzający będzie mógł postanowić o upublicznieniu informacji.

Oczywiście wszystkie projektowane rozwiązania pozostaną obok istniejącego już obowiązku zamieszczania w Biuletynie Informacji Publicznej dokumentacji przebiegu i efektów kontroli

oraz wystąpień, stanowisk, wniosków i opinii podmiotów ją przeprowadzających (art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej).

5.37. Wyraźnie określony stosunek projektowanej ustawy do ustaw szczególnych.

Projekt ustawy ustanawia procedurę kontrolną o charakterze uniwersalnym, znajdującą zastosowanie do wykonywania zadań kontrolnych wynikających z pełnionej funkcji jednostki nadrzędnej lub nadzorującej przez wszystkie organy i jednostki organizacyjne administracji rządowej. Zatem jej regulacja będzie miała zasięg maksymalnie szeroki i uniwersalny. Jeżeli jednak, ze względu na szczególny rodzaj organów lub jednostek albo szczególnego rodzaju sprawowanego nadzoru konieczne będzie wprowadzenie odrębnych regulacji w jakimś zakresie, odbywać się to będzie poprzez ustanowienie regulacji szczególnych, wyłączających – w całości lub w części – przepisy projektowanej ustawy.

Uzasadnienie:

W projekcie ustawy nie proponuje się utworzenia nowego typu kontroli. Taka kontrola jest już wykonywana w administracji rządowej, jednak oparta jest na dużej różnorodności podstaw prawnych dla jej prowadzenia. Nowe regulacje mają stanowić porządek uniwersalny, wykorzystywany we wszystkich kontrolach prowadzonych w zakresie sprawowanej nadrzędności lub nadzoru. Jednocześnie należy zauważyć, że może zaistnieć konieczność wprowadzenia regulacji odrębnych (częściowo lub całościowo) w przypadku niektórych jednostek. W takich przypadkach, regulacje te stanowić będą przepisy szczególne, wyłączając tym samym stosowanie projektowanej ustawy.

6. Przepisy upoważniające do wydania aktów wykonawczych.

- 6.1. Projektowana ustawa nie będzie zawierać przepisów upoważniających do wydania aktów wykonawczych.
- 6.2. Jedynym dokumentem wydawanym na podstawie ustawy będą standardy kontroli w administracji rządowej, publikowane na stronach Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Wytyczne nie będą miały jednak charakteru normatywnego lecz charakter „dobrych praktyk” kontroli, które powinny być stosowane dla zapewnienia jednolitości postępowania oraz właściwego osiągnięcia celów kontroli.

7. Przepisy o odpowiedzialności karnej i karno-administracyjnej.

- 7.1. Biorąc pod uwagę zakres regulacji odnoszącej się do stosunków między podmiotami w relacji hierarchicznego podporządkowania, brak jest podstaw do formułowania w ustawie przepisów o odpowiedzialności karnej, czy karno – administracyjnej. Istniejące w systemie inne przepisy o podobnym charakterze (np. art. 225 kk, art. 98 ustawy o NIK) odnoszą się do innego rodzaju relacji między podmiotami kontrolującymi i kontrolowanymi i gwarantować mają skuteczność prowadzenia czynności kontrolnych. W projektowanym obszarze efekt ten osiągnąć można za pomocą innego rodzaju środków oddziaływania.
- 7.2. Ustawa przewidywać natomiast będzie, że niewywiązywanie się przez pracowników kontrolowanej jednostki finansów publicznych z obowiązków nałożonych przez ustawę w zakresie prowadzonych czynności kontrolnych może być przesłanką odpowiedzialności dyscyplinarnej lub porządkowej.

8. Przepisy przejściowe.

- 8.1. W odniesieniu do stosunków powstałych przed dniem wejścia projektowanej ustawy w życie, w zakresie przepisów przejściowych planowana będzie norma prawna, która przewidywać będzie, iż 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 będą do zakończenia wszystkich czynności przewidzianych procedurą kontrolną (protokołów, wystąpień, procedur odwoławczych, itp.).
- 8.2. Z uwagi, iż projektowana ustawa nie wpłynie na sytuację prawną podmiotów objętych przyszłą 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.

9. Przepisy dostosowujące.

- 9.1. Podstawowym założeniem ustawy jest wprowadzenie uniwersalnej ustawy regulującej zasady i tryb prowadzenia kontroli w administracji rządowej.

W związku z powyższym, konieczne będzie dokonanie zmian w przepisach regulujących kontrole prowadzone przez organy administracji rządowej, których procedury poddane zostaną pod reżim projektowanej ustawy. Skutkiem dokonywanych zmian będzie 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 dwojakiego rodzaju sytuacje:

9.2. Pierwsza grupa przepisów dostosowujących i uchylających dotyczy sytuacji, w których obowiązujące regulacje określają relacje podległości lub nadzoru. Prawo do przeprowadzania kontroli w tych przypadkach wynikać będzie wprost z projektowanej ustawy. W grupie tej zmiany obowiązujących przepisów sprowadzać się więc będą do usunięcia ewentualnych odesłań do innych przepisów lub delegacji ustawowych do uregulowania trybu kontroli w aktach wykonawczych. W grupie tej znajdują się następujące przepisy:

- 1) art. 29 pkt 1, art. 30, art. 34 i art. 34a ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199, zm. Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717, z 2004 r. Nr 238, poz. 2390 i Nr 273, poz. 2703, z 2005 r. Nr 169, poz. 1414 i Nr 249, poz. 2104, z 2006 r. Nr 45, poz. 319, Nr 170, poz. 1217 i Nr 220, poz. 1600, z 2008 r. Nr 227, poz. 1505 oraz z 2009 r. Nr 42, poz. 337),
- 2) art. 249 § 3 pkt 8 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks Karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557, z późn. zm.),
- 3) art. 34 ust. 3 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 164, poz. 1365, z późn. zm.),
- 4) art. 28 ust. 3 do art. 50 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2009 Nr 31, poz. 206).

9.3. Druga grupa przepisów dostosowujących i uchylających dotyczy sytuacji, w których ustawy szczególne będą określać, że przewidziana ich przepisami kontrola dokonywana przez organy administracji rządowej wobec podmiotów innych, niż podległe lub nadzorowane przeprowadzane będą na zasadach i w trybie określonym w przepisach o kontroli w administracji rządowej. W tej grupie zmiany sprowadzać się będą 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 będzie to nadanie nowego brzmienia przepisom upoważniającym 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 wydaje się więc, aby w maksymalny możliwy sposób ujednolicić tryb kontroli ministerstwa i nie wprowadzać odmiennych procedur, jeżeli nie jest to uzasadnione szczególną materią. W grupie tej znajdują się następujące przepisy:

- 1) art. 65 i art. 69 ust. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89, zm. Dz. U. z 2007 r. Nr 123, poz. 849, Nr 166, poz. 1172, Nr 176, poz. 1240 i Nr 181, poz. 1290, z 2008 r. Nr 171, poz. 1056 i Nr 234, poz. 1570 oraz z 2009 r. Nr 19, poz. 100 i Nr 76, poz. 641) w zakresie dotyczącym wykonywania kontroli zakładów opieki zdrowotnych,
- 2) art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz. U. Nr 106, poz. 493, z późn. zm.),
- 3) art. 19 i 20 ustawy z dnia 8 października 2004 r. o zasadach finansowania nauki (Dz. U. Nr 238, poz. 2390, z późn. zm.),
- 4) art. 25 – art. 34 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. Nr 64, poz. 565, z 2006 r. Nr 12, poz. 65 i Nr 73, poz. 501 oraz z 2008 r. Nr 127, poz. 817).

9.4. Dodany zostanie również przepis w art. 150 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240), zgodnie z którym umowa w sprawie udzielenia dotacji celowej będzie mogła określać, że kontrola wykonania zadania odbywać się będzie w trybie określonym w przepisach o kontroli w administracji rządowej.

10. Przepisy o wejściu ustawy w życie.

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

10.2. Tak określony termin wejścia w życie powinien zapewnić czas na właściwe przygotowanie się do stosowania nowych regulacji. Powinien również wystarczyć na dokonanie przeglądu i uchylenie zbędnych regulacji wewnętrznych regulujących tryb przeprowadzania kontroli w administracji. Oczywiście uchylenie 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.

Część III. Ocena przewidywanych skutków (kosztów i korzyści) społeczno – gospodarczych regulacji, dokonana stosownie do przedmiotu i zasięgu oddziaływania projektowanej ustawy (OSR).

1. Cel wprowadzenia ustawy.

Podstawowym celem projektu ustawy jest stworzenie stanu prawnego pozwalającego na ukształtowanie jednolitego modelu kontroli zewnętrznej, pozwalającego na zapewnienie jednolitej procedury kontroli i prawidłowego przebiegu kontroli w administracji rządowej.

2. Podmioty, na które oddziałuje projekt ustawy.

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 poprzez projektowane nałożenie na kontrolerów obowiązku podnoszenia kwalifikacji poprzez 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.

3. Wpływ regulacji na:

3.1. 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 budżet państwa i budżetu jednostek samorządu terytorialnego. Projektowane przepisy nie nakładają 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 (dotyczy w szczególności podwójnej diety dla kontrolerów z tytułu podróży służbowych związanych z prowadzeniem lub nadzorowaniem czynności kontrolnych jak również wydatków na zagwarantowane w projekcie ustawy szkolenia kontrolerów). Pozostałe ewentualne wydatki (zwrot kosztów wezwania świadków, koszt opinii biegłego) będą sytuacjami wyjątkowymi, zależnymi od decyzji organów prowadzących kontrolę. Również te wydatki powinny znaleźć pokrycie w budżetach i planach finansowych podmiotów kontrolujących.

3.2. 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 ujednoczenie stosowanych procedur kontroli i rozwój istniejącej kadry kontrolerskiej, która będzie poddana systemowi szkoleń specjalistycznych ukierunkowanych na potrzeby kontrolerów.

- 3.3. Konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorstw.

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

- 3.4. Sytuację i rozwój regionalny.

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

4. Wyniki przeprowadzonych konsultacji społecznych.

- 4.1. Poza uzgodnieniami międzyresortowymi, projekt założeń przekazany został do:

- 1) Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego,
- 2) Najwyższej Izby Kontroli,
- 3) Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych,
- 4) Krajowej Szkoły Administracji Publicznej.

Konsultacje w toku.

- 4.2. Z chwilą przekazania do uzgodnień międzyresortowych projekt został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej, zgodnie z ustawą z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, zm. Dz. U. z 2009 r. Nr 42, poz. 337).

Opracowała:

Beata Radzewicz

Departament Prawny i Orzecznictwa Kontrolnego

tel. 694-67-66