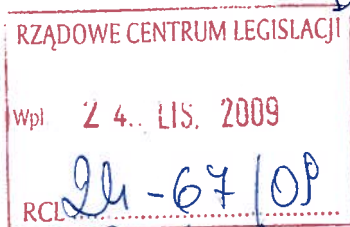




**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marek Zająkała**

Warszawa, dnia **23** listopada 2009 r.



**Pan
Maciej Berek
Prezes
Rządowego Centrum Legislacji**

WPK/WPA 02111-99/09

Szanowny Panie Ministrze,

W związku z przekazaniem projektu założeń do projektu ustawy o kontroli w administracji rządowej (RCL 24-67/09), uprzejmie przedstawiam następującą opinię.

Każda inicjatywa mogąca wpłynąć na poprawę funkcjonowania administracji jest niewątpliwie pozytywnym sygnałem i wyrazem troski o jej właściwe działanie. Przygotowany projekt wzbudza jednak pewne wątpliwości tak systemowe, jak i w odniesieniu do niektórych z zakładanych rozwiązań.

Podstawowym celem projektowanej ustawy, jak stwierdzono w założeniach, ma być stworzenie takiego stanu prawnego, który ukształtuje jednolity model kontroli zewnętrznej (pełne ujednoczenie jest jednak raczej niemożliwe z uwagi na różne zakresy, cele i rodzaje kontroli, jak też ze względu na wymogi wynikające z przepisów szczególnych). Model ten powinien wyeliminować różnorodność stosowanych procedur i zapewnić prawidłowy przebieg kontroli przeprowadzanych w administracji rządowej. Ustawową regulacją mają zostać objęte jedynie kontrole w organach i jednostkach podległych i nadzorowanych przez podmioty je przeprowadzające, wyłączając niejako ten zakres ze spójnego systemu kontroli wewnętrznej, bez jasnego i precyzyjnego określenia relacji między elementami tego systemu (również w kontekście kontroli zarządczej wprowadzanej ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* – Dz.U. Nr 157, poz. 1240). Warty rozważenia byłoby zatem przygotowanie takiego aktu, który porządkowałby całościowo i zapewniał narzędzia do właściwego wykonywania kontroli nie tylko w ramach nadrzędności, ale całego systemu kontroli wewnętrznej. Ponadto:

1. wprowadzenie regulacji, że dysponent środków publicznych będzie mógł zawrzeć w umowie postanowienie, iż kontrola wykonania zadania będzie odbywać się zgodnie z ustawą o kontroli w administracji rządowej, wydaje się niepotrzebne, gdyż postanowienie tego typu i tak może być wprowadzone, zgodnie z zasadą swobody kształtowania stosunków cywilnoprawnych (cz. II, pkt 1.4. założeń),

2. rozważenia wymaga, czy sprecyzowanie uprawnień Prezesa Rady Ministrów w zakresie nadzorowania i koordynacji działalności kontrolnej nie powinno jednak nastąpić w ramach ustawy o Radzie Ministrów (cz. II, pkt 2.3., 5.2., 5.11. założeń),
3. w projekcie założeń przewiduje się, że prawo zarządzania kontroli będzie posiadał także Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów działający w ramach uprawnień Prezesa Rady Ministrów. Pojawia się jednak wątpliwość, czy Szef KPRM, z założenia nie będący członkiem Rady Ministrów, a jeśli już to jako tzw. minister bez teki, powinien mieć możliwość uruchamiania procedury kontrolnej wobec ministra, członka Rady Ministrów kierującego działem administracji rządowej (cz. II, pkt 5.1.),
4. niejasne jest sformułowanie jednego z celów kontroli, jako „zapobieganie zjawiskom niekorzystnym” (cz. II, pkt 5.3. założeń),
5. kontrole koordynowane oraz wspólne zlecone nie powinny być przeprowadzane w trybie uproszczonym, tj. bez wspólnego programu kontroli, gdyż może to powodować rozbieżności w podejściu do kontroli i problemy przy opracowaniu wyników kontroli (cz. II, pkt 5.7. założeń),
6. projektowana ustawa ma dotyczyć kontroli w administracji rządowej, a więc wątpliwości może budzić wyposażenie kierownika jednostki kontrolującej w uprawnienie do występowania na etapie przygotowania kontroli o dokumenty i informacje do innych organów i jednostek, czyli w praktyce do wszystkich podmiotów (np. NIK, banków itp.), a nie tylko do podmiotów wykonujących zadania administracji rządowej (cz. II, pkt 5.8. założeń); analogiczna uwaga odnosi się do uprawnień kontrolera (cz. II, pkt 5.21. założeń),
7. określona definicja legalności, jako jednego z kryteriów kontroli, może w praktyce powodować niezrozumienie i trudności w dokonywaniu oceny. Trudno bowiem będzie ocenić jako nielegalne np. 1-dniowe przekroczenie terminu określonego wewnętrznymi przepisami, czy też umowami – bardziej adekwatnym byłoby w takiej sytuacji kryterium rzetelności (cz. II, pkt 5.9. założeń),
8. oprócz informacji o przysługującym świadkowi prawie odmowy zeznań, wskazanym byłoby rozszerzenie tego prawa również na odmowę odpowiedzi na pytania (cz. II, pkt 5.15. założeń),
9. czynności dokumentowane protokołem zostały wymienione wprost, natomiast z innych czynności lub zdarzeń mają być sporządzane notatki. Taki podział wydaje się nieuzasadniony, chociażby z uwagi na pominięcie w pierwszej grupie przesłuchania świadka (cz. II, pkt 5.24-25. założeń),
10. deklarowany szeroki dostęp do akt kontroli odniesiono jedynie do kierownika jednostki kontrolowanej. Wskazanym byłoby uwzględnienie w przepisach takiego uprawnienia również innych podmiotów, jak choćby Najwyższej Izby Kontroli (cz. II, pkt 5.26. założeń),
11. nietrafne jest przyjęcie założenia, że kierownik jednostki kontrolowanej miałby otrzymywać wystąpienie pokontrolne bez zaleceń pokontrolnych (wniosków pokontrolnych). Oznaczałoby to bowiem naruszenie zasady kontradyktoryjności postępowania kontrolnego wskutek pozbawienia kierownika kontrolowanej jednostki

uprawnienia zgłoszenia zastrzeżeń do zaleceń pokontrolnych, które mogą być nie w pełni oparte na ustaleniach kontroli i ocenach przedstawionych w wystąpieniu pokontrolnym. Ponadto, rozwiązanie takie może zwiększać ryzyko formułowania zaleceń nieadekwatnych do wyników kontroli (cz. II, pkt 5.28, ppkt 1-2 założeń),

12. rozważenia wymaga proponowane rozwiązanie umożliwiające odniesienie się do stwierdzonych nieprawidłowości - w przypadku gdy osoba odpowiedzialna nie jest już zatrudniona w jednostce kontrolowanej - jedynie byłemu kierownikowi jednostki. Trudno znaleźć uzasadnienie dla takiego wyróżnienia byłego kierownika w stosunku do byłych pracowników jednostki kontrolowanej wskazanych jako odpowiedzialnych za nieprawidłowości, którym takie uprawnienie by nie przysługiwało. Znacznie lepszym rozwiązaniem jest pobranie wyjaśnień od takich osób (cz. II, pkt 5.28, ppkt 4 założeń),
13. proponowane rozwiązanie, że kierownik komórki do spraw kontroli sam decyduje o uwzględnieniu lub oddaleniu zastrzeżeń oznacza pozbawienie zarządzającego kontrolę wpływu na prawidłowość wyników kontroli. W skrajnym przypadku kierownik komórki do spraw kontroli mógłby sam decydować o uznaniu zastrzeżeń ministra lub wojewody, a zarządzający kontrolę nie miałby bezpośredniego wpływu na nadzorowaną, bądź kierowaną przez niego działalność. Przyjęte rozwiązanie może być też korupcjogenne. Kwestia „niewzruszalności” wystąpienia pokontrolnego z zaleceniami wymaga dodatkowego rozważenia, gdyż brak środków odwoławczych w tym zakresie może niekiedy prowadzić do uprawomocnienia nietrafnych zaleceń pokontrolnych (cz. II, pkt 5.28., ppkt 6-13 założeń),
14. wątpliwości budzi możliwość przerwania przez kierownika jednostki kontrolującej kontroli bez sporządzenia wystąpienia kontrolnego. Kontrolowany powinien mieć prawo do poznania ustaleń i ocen kontroli także w tym przypadku, jeżeli kontrola nie wykryła nieprawidłowości (cz. II, pkt 5.30. założeń) – powstać może ryzyko, że w ten sposób mogą być kończone kontrole „niewynikowe”, które nie potwierdziły założeń kontroli. Kontrolowany nie miałby wówczas potwierdzenia, że kontrola nie wykazała nieprawidłowości,
15. w trybie uproszczonym odstępianie od obowiązku sporządzania programu kontroli (ale z wyjątkiem kontroli koordynowanych) może być zasadne z uwagi na pilność sprawy i tylko w takich przypadkach powinno mieć miejsce (a nie ze względu na bliżej nieokreślony „charakter sprawy”). Nie znajduje natomiast uzasadnienia sporządzanie w trybie uproszczonym sprawozdania w miejsce wystąpienia pokontrolnego, a także pozbawienie kierownika jednostki kontrolowanej prawa do zgłoszenia zastrzeżeń, co jest sprzeczne z zasadą kontrydiktoryjności postępowania kontrolnego (dotyczy to również byłego kierownika jednostki, który w tym trybie byłby pozbawiony prawa do złożenia oświadczenia co do ustaleń, za które przypisano mu odpowiedzialność). Możliwość złożenia przez kierownika kontrolowanej jednostki w ciągu 3 dni stanowiska do otrzymanego sprawozdania, co jednak nie wstrzymuje realizacji ustaleń kontroli i, jak wynika z proponowanych rozwiązań, nie rodzi obowiązku rozpatrzenia ww. stanowiska jako zastrzeżeń, oznacza

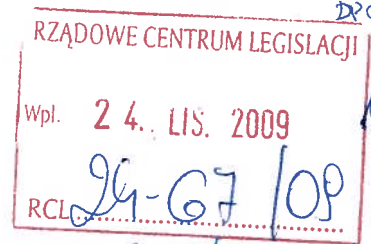
faktycznie pozbawienie kierownika kontrolowanej jednostki prawa do obrony. W trybie uproszczonym, dla zapewnienia bezstronności i obiektywności kontroli, a także dla zachowania zasady zaufania do państwa, powinny być stosowane te same zasady, co w zwykłym postępowaniu kontrolnym, za wyjątkiem skrócenia biegu terminów z uwagi na pilność sprawy i możliwości odstąpienia od sporządzenia programu kontroli (cz. II, pkt 5.31-32.),

16. wątpliwości budzi proponowane rozwiązanie, że „kierownik jednostki kontrolującej będzie mógł również postanowić o upublicznieniu informacji o wynikach kontroli” (cz. II, pkt 5.36. założeń), gdyż zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 6 września 2001 r. *o dostępie do informacji publicznej* (Dz.U. Nr 112, poz. 1198, z późn. zm.) wyniki kontroli podlegają obowiązkowi udostępnienia jako informacja publiczna,
17. w założeniach nie odniesiono się w ogóle do kwestii współpracy z Najwyższą Izbą Kontroli, co warto byłoby jednak uwzględnić. Obowiązek taki wynika chociażby z art. 12 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli* (Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701, z późn. zm.), obejmując udostępnianie wyników kontroli, przeprowadzanie określonych kontroli wspólnie pod kierownictwem Izby oraz zleconych przez nią kontroli doraźnych, czy też nowych rozwiązań przyjętych (i w niedługim czasie mających obowiązywać) w ustawie z dnia 24 września 2009 r. *o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, zawartych w dodanym do ustawy art. 11a. W myśl tego przepisu Prezes Najwyższej Izby Kontroli uzyska uprawnienie występowania do Marszałka Sejmu o skierowanie do Prezesa Rady Ministrów wniosku o zajęcie stanowiska wobec wynikających z kontroli wniosków dotyczących stanowienia lub stosowania prawa (stanowisko to wraz z uzasadnieniem Prezes Rady Ministrów będzie zobowiązany przedłożyć Marszałkowi Sejmu w terminie 60 dni od dnia otrzymania wniosku). Zważywszy na fakt, iż adresatami norm prawnych przewidzianych w projektowanej ustawie o kontroli w administracji rządowej będą m.in. naczelne organy administracji rządowej (będące z kolei adresatami formułowanych przez Izbę wniosków *de lege ferenda*), celowe wydaje się przyjęcie takich rozwiązań w tej ustawie, które nakładałyby obowiązek (np. okresowy) kontroli stanu realizacji wniosków Najwyższej Izby Kontroli, co niewątpliwie służyłoby lepszemu niż dotychczas ich wykorzystaniu. Warto byłoby również rozszerzyć definicję kierownika jednostki kontrolowanej (cz. II, pkt 4.1. założeń) o upoważnionego sekretarza lub podsekretarza stanu, zastępcę kierownika urzędu centralnego albo dyrektora generalnego – w zakresie przydzielonych im zadań objętych zakresem kontroli, jeżeli jednostką kontrolowaną jest naczelny lub centralny organ administracji rządowej, co – jak wynika z praktyki Izby - może ułatwić w niektórych sytuacjach właściwe procedowanie.

z posażaniem
Marcel Zjib

DN - 073/12/09

Warszawa, dnia 23 listopada 2009 r.



Pan
Maciej Berek
Prezes
Rządowego Centrum Legislacji

Szanowny Panie Prezesie,

Pragnę podziękować Panu Prezesowi za uwzględnienie Krajowej Szkoły Administracji Publicznej w pracach nad projektem założeń do projektu ustawy o kontroli w administracji rządowej.

Aktualnie Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, w ramach oferowanego kształcenia ustawicznego, prowadzi w tej tematyce szkolenia z zakresu kontroli wewnętrznej w administracji a także kontroli procesów związanych z pobieraniem i wydatkowaniem środków publicznych w ramach realizacji budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz wiele innych szkoleń, które byłyby wskazane przy podnoszeniu kwalifikacji kontrolerów, i z których to szkoleń pozwolę sobie wymienić kilka przykładowych:


- Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa. Roszczenia repriwatyzyjne,
- Odpowiedzialność Skarbu Państwa za działania i zaniechania władzy publicznej,
- Urząd przed sądem,
- Zabezpieczenie roszczeń finansowych dla urzędów ze szczególnym uwzględnieniem weksla,
- Obowiązki jednostki sektora finansów publicznych, wynikające z zadań realizowanych w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego,
- Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- Rachunkowość i sprawozdawczość finansowa jednostek gospodarczych oraz jednostek sektora finansów publicznych posiadających osobowość prawną,
- Audyt finansowy,
- Audyt funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności,
- Kontrola w kwalifikowalności wydatków – najczęściej występujące nieprawidłowości w zakresie rozliczania ponoszonych wydatków,
- System kontroli Programów Operacyjnych realizowanych w ramach perspektywy finansowej 2004-2006 oraz 2007-2013. Najczęściej wykrywane nieprawidłowości,

- Zasady kwalifikowalności wydatków oraz zasady rozliczenia projektów realizowanych w ramach Programów Operacyjnych. Główne rodzaje nieprawidłowości pojawiające się w realizowanych projektach,
- Monitoring i ewaluacja funduszy strukturalnych.

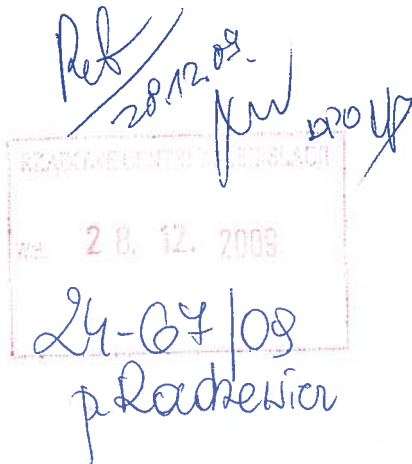
Krajowa Szkoła Administracji przeprowadziła także specjalistyczne szkolenia z zakresu audytu wewnętrznego w ramach kilku edycji Studium audytu wewnętrznego.

Uwzględniając potencjał i wieloletnie doświadczenie KSAP, proponuję wskazać w ustawie Krajową Szkołę jako instytucję organizującą specjalistyczne szkolenia dla kontrolerów administracji rządowej.

Łączę wyrazem szanując,

DYREKTOR

dr hab. Jacek Czajutowicz

Warszawa, 22 grudnia 2009 r.



Pan
Piotr Gryśka
Wiceprezes Rządowego Centrum Legislacji

Szanowny Panie Prezesie,

Odpowiadając na pismo (znak: RCL 24-67/09) dotyczące projektu Założeń do projektu ustawy o kontroli w administracji rządowej, pragnę podkreślić, że w ocenie Polskiej Akademii Nauk projekt Założeń jest słuszną i cenną próbą uporządkowania tej części działalności administracji rządowej, dotychczas nie określonej w sposób jednoznaczny, a stanowiącej ważny instrument w sprawnym funkcjonowaniu państwa.

Wydaje się, że rozwiązania przedstawione w projekcie Założeń są trafne, jednakże proponuje się rozważyć następujące punkty (część II projektu Założeń):

- 5.5.7 – zasadne byłoby jednak pozostawienie możliwości opracowania programu kontroli;
- 5.5.9 – zaproponowana definicja legalności pozwala zaliczyć do działań nielegalnych uchybienia w decyzjach oraz rozstrzygnięciach indywidualnych. Może należałoby potraktować tego typu przypadki jako działania nierzetelne;
- 5.5.28 – zakłada się, że wystąpienie pokontrolne przekazywane kierownikowi jednostki kontrolowanej nie będzie zawierało wniosków (zaleceń) pokontrolnych, a będzie ono uzupełnione po zakończeniu procedury odwoławczej (po rozpatrzeniu zastrzeżeń). Oczywiście, może to znacznie uprościć proces kontroli, ale wydaje się niezgodne z zasadą kontrydiktoryjności. Praktyka kontrolna dostarcza wielu przykładów, gdy zalecenia pokontrolne nie wynikały z ustaleń poczynionych w trakcie kontroli;
- 5.5.29 – wydaje się, że zaproponowany przez projektodawcę termin minimum 7 dni na poinformowanie kontrolującego o wykonaniu zaleceń przez jednostkę kontrolowaną jest za krótki. Wydaje się też właściwe określenie terminu maksymalnego;

- 5.5.31 oraz 5.5.32 – kontrola w trybie uproszczonym ma być zakończona sprawozdaniem z kontroli, od którego nie przewiduje się trybu odwoławczego. W tym przypadku także nie uwzględniono zasady równości stron w procesie kontroli.

Ponadto, wydaje się, że termin 3 dni na przygotowanie przez kierownika jednostki kontrolowanej stanowiska do sprawozdania z kontroli jest zbyt krótki. Należałoby zaproponować termin 7 dni.

Należałoby również rozważyć, czy sprawozdanie z kontroli uproszczonej nie powinno być przekazane także byłemu kierownikowi jednostki kontrolowanej w celu umożliwienia przedstawienia stanowiska, jeżeli okres kontroli obejmował czas pełnienia przez niego funkcji kierownika tej jednostki;

- 5.5.36 – projekt założeń pozostawia dowolność kierownikowi jednostki kontrolującej, co do upublicznienia „informacji o wynikach kontroli”. Projektowany przepis można uznać za zbędny, gdyż kwestię tę reguluje ustawa o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. 2001 Nr 112, poz. 1198);

- wprowadzając nowy system kontroli, nie zadbano o doprecyzowanie uregulowań dotyczących liczby kontroli w danym okresie w jednostce kontrolowanej.

Łączę wyrazy szacunku



Michał Kleiber

RG JBR

RADA GŁÓWNA JEDNOSTEK BADAWCZO - ROZWOJOWYCH

ul. Jagiellońska 80, 03-301 Warszawa

www.rgjbr.org.pl

REGON: 271915927 NIP: 631-22-20-275

RG / 325 / 09

Warszawa, dnia 18 grudnia 2009 r.

Pan Piotr GRYSKA
Wiceprezes Rządowego Centrum Legislacji

Szanowny Panie Prezesie,

Rada Główna Jednostek Badawczo-Rozwojowych informuje, że zapoznała się z projektem założeń do projektu ustawy o kontroli w administracji rządowej i nie zgłasza uwag.

Z wyrazami szacunku,

Przewodniczący Rady Głównej
Jednostek Badawczo-Rozwojowych

prof. Leszek Rafalski





PAŃSTWOWA KOMISJA AKREDYTACYJNA

Sekretarz

BPKA.ŁŁ.073/17/09

Warszawa, 2009-12-22

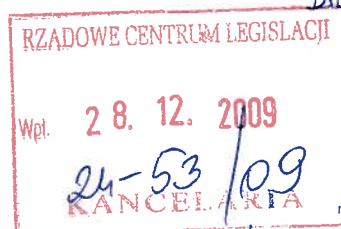
Pan
Piotr Gryśka
Wiceprezes
Rządowego Centrum Legislacji

W odpowiedzi na pismo z dnia 2 grudnia br. uprzejmie informuję, iż Państwowa Komisja Akredytacyjna przyjęła do akceptującej wiadomości projekt *Założeń do projektu ustawy o kontroli w administracji rządowej.*

z wyjątkami

PAŃSTWOWA KOMISJA AKREDYTACYJNA
SEKRETARZ

[Signature]
dr hab. Mieczysław W. Socha



p. Radziwiłł

[Handwritten notes and signatures]
28.12.09
[Signature]
[Signature]

**NACZELNA IZBA PIELEŃNIAREK I POŁOŻNYCH**

Naczelna Rada Pielęgniarek i Położnych

NIPiP/NRPiP/DM/0055/405/09

Warszawa, 21 grudnia 2009 r.

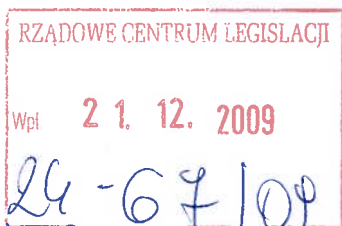
Pan
Piotr Gryśka
Wiceprezes
Rządowego Centrum Legislacji

Szanowny Panie Prezesie,

W nawiązaniu do otrzymanego w dniu 9 grudnia 2009 r. projektu założeń do projektu ustawy o kontroli w administracji rządowej (pismo znak: RCL 24-67/09) uprzejmie informuję, iż Naczelna Rada Pielęgniarek i Położnych nie zgłasza uwag do powyższego projektu.

Z poważaniem

Elżbieta Buczkowska


Prezes NRPiP

f. Radziewicz

22.12.09
pwDPO
m
wp
myka

PRZEWODNICZĄCY RADY NAUKI
prof. dr hab. Kazimierz STĘPIEŃ

MNiSW-BM-SRN-050-525-1/JKA/09

Warszawa, 9 grudnia 2009 r.

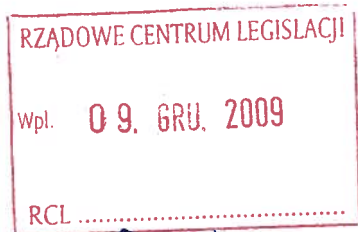
Szanowny Pan
Piotr Gryśka
Wiceprezes Rządowego Centrum Legislacji

Szanowny Panie Prezesie,

w nawiązaniu do pisma nr RCL 24-67/09 uprzejmie informuję, że Rada Nauki nie zgłasza uwag do projektu założeń do projektu ustawy o kontroli w administracji rządowej.

Z wyrazami szacunku,

W. Stępień



P. Radzecki