



Warszawa, dnia.....2009-12-16.....

RZECZPOSPOLITA POLSKA

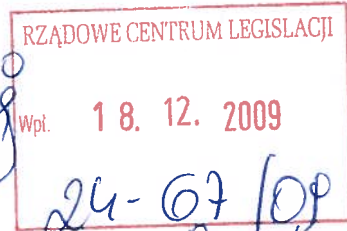
MINISTER
SPRAW WEWNĘTRZNYCH
I ADMINISTRACJI

DP-I-0232-1699/09/RA

dot. RCL 24-67/09

Pan
MACIEJ BEREK

PREZES
RZĄDOWEGO CENTRUM LEGISLACJI



Ref
21.12.09
wp/ku
myla

panu Panu Ministrowi

W odpowiedzi na pismo z dnia 4 listopada 2009 r. nr jw., przy którym załączono projekt założeń do projektu ustawy o kontroli w administracji rządowej – uprzejmie informuję, że do projektowanych założeń zgłaszam następujące propozycje do rozważenia:

Uwaga ogólna:

Wydaje się, że przyszła ustawa powinna dotyczyć nie tylko kontroli zewnętrznej, ale także kontroli wewnętrznej, sprzyjając tym samym ujednoczeniu obowiązujących obecnie rozwiązań i przejrzystości procesu kontrolnego w administracji rządowej. W przeciwnym wypadku przy wykonywaniu kontroli wewnętrznych nadal trzeba będzie korzystać z wewnętrznych aktów prawnych ustanowionych przez poszczególne organy administracji rządowej. W rezultacie może to doprowadzić do braku jednolitych zasad określających prowadzenie kontroli wewnętrznych i mieć negatywny wpływ sposób prowadzenia kontroli i jej wyniki (każdy urząd będzie inaczej przeprowadzał kontrole wewnętrzne).

Poza tym przyszłe rozwiązania prawne powinny obejmować kontrole prowadzone przez organy administracji zespolonej i niezespolonej. W konsekwencji odpowiedniej modyfikacji powinny ulec m.in. pkt 1.2., pkt 5.1. w części II projektu założeń.

Proponuję również rozważenie możliwości uszczegółowienia niektórych przyszłych przepisów ustawy, które uwzględniałyby specyfikę przeprowadzanych kontroli w niektórych naczelnym i centralnym organach administracji rządowej (np. MSWiA, MON, Policja).

Uwagi szczegółowe:**Część I. Istota kontroli w administracji rządowej:**pkt 1.1., str. 2

Należy doprecyzować znaczenie pojęcia „stan pożądaný”, np., że jest to stan wynikający z określonych uregulowań o charakterze aktów normatywnych.

pkt 4.2., str. 8

Jak się wydaje wskazany punkt mieści się w zakresie pkt 4.1.4.

Część II. Propozycje rozstrzygnięć niezbędne do opracowania projektu ustawy:pkt 1.4., str. 9

Zapis w ustawie powinien dotyczyć wszystkich udzielanych dotacji, nie tylko celowej, ale też podmiotowej. Na przykład ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. *o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym* (Dz. U. Nr 17. poz. 141 z późn. zm.) przewiduje w art. 18 możliwość udzielania dotacji zarówno celowych, jak i podmiotowych. Stąd konieczność umożliwienia przeprowadzenia przez organ udzielający dotacji kontroli wydatkowania środków objętych dotacją podmiotową.

pkt 3.2., str. 12

Obok porozumień ustawa powinna również odwoływać się do umów (na podstawie przepisów ustawy *o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym* dotacje są udzielane m.in. gminnym ośrodkom kultury, z którymi zawierane są umowy na realizację konkretnego zadania). Dodatkowo proponuję uzupełnić założenia o zapisy dotyczące umowy (lub umowy o dofinansowanie) z organami administracji rządowej.

pkt 5.1.(2), str. 14

Z uwagi na wejście w życie z dniem 1 stycznia 2010 r. nowej ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (Dz. U. Nr 157, poz. 1241), w której nie przewiduje się funkcjonowania jednostek organizacyjnych w formie gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych, wskazany punkt wymaga przeformułowania.

pkt 5.1.(3), str. 14

Zasadne wydaje się uzupełnienie w katalogu możliwości zarządzania kontroli także przez kierownika komórki ds. kontroli (np. przy kontroli wykorzystania dotacji). Minister, analogicznie jak Prezes Rady Ministrów, mógłby swoje uprawnienia w zakresie kontroli wykonywać poprzez kierownika komórki ds. kontroli.

pkt 5.2., str. 15

Uzasadnienie do projektowanych rozwiązań powinno zostać uzupełnione o odniesienie do sformułowania „również zarządzanych przez inne podmioty”. Z uzasadnienia do tego punktu

wynika m.in. że Prezes Rady Ministrów będzie mógł kontrolować podmioty, które otrzymały środki finansowe od dysponentów pierwszego stopnia - czy oznacza to, że Prezes Rady Ministrów będzie mógł kontrolować dotacjobiorców (np. stowarzyszenia mniejszości narodowych i etnicznych itp.), którym dotacji udzielił minister spraw wewnętrznych i administracji na podstawie np. ustawy *o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym*? Jaka w takiej sytuacji byłaby rola ministra?

pkt 5.3., str. 16

Doprecyzowania wymaga o czyich, bądź jakich zamierzeniach jest mowa. Ponadto, nieprecyzyjne jest sformułowanie: „celem kontroli będzie występowanie przeciwko zjawiskom niekorzystnym” i wymaga w związku z tym doprecyzowania lub przeformułowania.

pkt 5.4., str. 16

Ustawa powinna przewidywać możliwość strategicznego planowania działalności kontrolnej. Kategoryczne stwierdzenie, że plany kontroli opracowywane będą maksymalnie na okres jednego roku, może w konsekwencji pociągnąć za sobą odejście od planowania strategicznego, a co za tym idzie - niezrealizowanie celu kontroli (nakreślonego w założeniach) „występowania przeciwko zjawiskom niekorzystnym”.

pkt 5.5., str. 17

Sugeruję rozważenie wprowadzenia rozwiązania prawnego, z którego wynikałoby, że wspólne kontrole mógłby zarządzać Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów na wniosek zainteresowanych ministrów.

pkt 5.8., str. 17

Proponuje się, aby na etapie przygotowania kontroli również kierownik komórki ds. kontroli miał prawo do żądania wskazanych dokumentów i materiałów.

pkt 5.11.(3), str. 20

Zapis „prawo zarządzenia i kierowania kontrolami koordynowanymi, realizowanymi przez więcej niż jednego kierownika jednostki kontrolującej w wybranym obszarze (...) wydaje się być niespójny z pkt 5.1 ppkt 5, w którym mowa jest o wskazywaniu ministra, który *pełnił będzie funkcję kierownika jednostki kontrolującej*.”

pkt 5.12., str. 20

Należałoby rozważyć wskazanie wzoru dokumentu, stanowiącego upoważnienie do przeprowadzenia kontroli oraz rozważyć wprowadzenie wzorów innych dokumentów ilustrujących przebieg kontroli, np. protokół z przebiegu oględzin.

pkt 5.15., str. 22

Przesłanki odmowy złożenia zeznań w charakterze świadka powinny zostać określone w taki sam sposób jak przesłanki odmowy złożenia wyjaśnień (pkt 5.17).

pkt 5.20., str. 23

Proponuje się uzupełnić o zapis, że inni pracownicy włączeni do składu zespołu kontrolnego będą mogli uczestniczyć w przygotowaniu kontroli i wykonywaniu innych czynności związanych z przeprowadzeniem kontroli.

pkt 5.26., str. 26

Powinny zostać doprecyzowane przesłanki określające prawo wglądu do akt postępowania kontrolnego, jak również okoliczności, w których będzie można odmówić wglądu do akt. Może dojść do sytuacji, w których kierownik jednostki kontrolowanej korzystając z przysługującego mu uprawnienia będzie nieustannie żądał wglądu do akt, paraliżując tym samym prowadzone postępowanie. Zasadne jest również określenie pełnego katalogu podmiotów (osób) uprawnionych do dostępu do akt postępowania kontrolnego.

pkt 5.27., str. 26

W związku z dokumentacją pokontrolną należałoby w przyszłej ustawie uwzględnić przepisy o ochronie informacji niejawnych.

pkt 5.28.(4), str. 28

W projekcie założeń brak jest określonego terminu na złożenie zastrzeżeń przez byłego kierownika jednostki kontrolowanej. Należałoby także doprecyzować, w jakiej formie były kierownik jednostki kontrolowanej otrzymuje wystąpienie pokontrolne (oryginał, kopia).

pkt 5.28. (9,10 i 11), str. 29

Brak jednoznacznego określenia sposobu uzupełniania wystąpienia pokontrolnego o zalecenia pokontrolne oraz doprecyzowania obecności na ostatecznej wersji wystąpienia podpisów kierownika komórki ds. kontroli i kontrolerów.

pkt 5.28., str. 27

Procedura sporządzania dokumentacji pokontrolnej jest zbyt zawiła. *De facto* po kontroli będą sporządzane dwa dokumenty – wystąpienie pokontrolne i wystąpienie pokontrolne uzupełnione o ocenę i wnioski. Zasadne jest wprowadzenie jednego wystąpienia, zawierającego zarówno ustalenia jak i ocenę oraz wnioski. Od takiego wystąpienia powinno przysługiwać prawo zgłoszenia zastrzeżeń. Przyjęcie takiego rozwiązania przyczyni się do usprawnienia postępowania kontrolnego. Zasadne jest określenie, że termin do zgłoszenia zastrzeżeń jest dochowany, jeżeli w tym terminie pismo zawierające zastrzeżenia zostało nadane w placówce pocztowej.

(9) Nowa forma wystąpienia pokontrolnego, a następnie jego uzupełnianie o ewentualne zastrzeżenia kierownika jednostki kontrolowanej i o stanowisko kierownika komórki ds. kontroli oraz zalecenia pokontrolne, nie zmienia faktu sporządzania i gromadzenia w aktach sprawy dwóch dokumentów niewiele się od siebie różniących.

(10) Tryb sporządzania wystąpienia pokontrolnego zbyt późno przewiduje wprowadzenie do dokumentu zaleceń pokontrolnych.

pkt 5.29., str. 29

Proponuje się przedłużenie terminu przekazania informacji o sposobie wykorzystania uwag i realizacji wniosków pokontrolnych do 14 dni (w projekcie jest min. 7 dni).

pkt 5.30., str. 30

Zasadnym wydaje się podanie uzasadnienia dotyczącego zakończenia kontroli.

pkt 5.32., str. 31

(2) W przedstawionym brzmieniu sprawozdanie z kontroli uproszczonej nie różni się od protokołu z kontroli.

(3) Należałoby określić, w ilu egzemplarzach sporządzane będzie sprawozdanie.

(4) Pozbawienie kierownika podmiotu kontrolowanego w trybie uproszczonym prawa do złożenia zastrzeżeń do sprawozdania wydaje się bezpodstawne. Kontrole uproszczone przeprowadzane są na ogół w związku z informacjami o istnieniu istotnych nieprawidłowości.

(5) Nie jest jasne, dlaczego sprawozdanie z kontroli uproszczonej nie może być przekazywane byłemu kierownikowi podmiotu kontrolowanego.

pkt 5.33., str. 32

Brak jest podstaw do różnicowania uprawnień kontrolerów do prawa do podwójnej diety z tytułu wykonywania czynności służbowych w zależności od lokalizacji jednostki kontrolowanej. Proponuje się rozważenie możliwości wypłacania kontrolerom dodatku kontrolerskiego, należnego wszystkim kontrolerom, niezależnie od miejsca prowadzonej kontroli, przy czym sposób obliczania takiego dodatku powinien podlegać dalszym uzgodnieniom. Mógłby być on na przykład, na wzór rozwiązań przyjętych w innych jednostkach, powiązany z oceną pracownika i zróżnicowany w zależności od jego kwalifikacji, stanowiska i osiągnięć (urzędy skarbowe, Agencja Wywiadu, Służba Wywiadu Wojskowego i Służba Kontrwywiadu Wojskowego, Zakład Ubezpieczeń Społecznych), dodatkowo także od dni spędzonych poza jednostką (Policja, PSP, Ochotnicze Hufce Pracy do 2008 r.) i ewentualnie od innych czynników, jak np. sprawowanie funkcji kierownika zespołu kontrolnego. Należy przypomnieć, że dodatek kontrolerski nie musi wykluczać równoczesnego zwiększenia wysokości diet z tytułu podróży służbowych (Najwyższa Izba Kontroli, przejściowo Państwowa Inspekcja Pracy). Poza tym zasadne jest wskazanie

wymogów, które winna spełniać osoba zajmująca stanowisko kontrolera, np. odpowiedni staż w administracji publicznej, wykształcenie, kwalifikacje.

pkt 5.34., str. 32

Zasadne jest określenie, że kontroler będzie miał prawo do wglądu i pozyskiwania dokumentów z zachowaniem przepisów o ochronie informacji niejawnych (a nie tajemnicy ustawowo chronionej). Pojęcie tajemnicy ustawowo chronionej jest pojęciem nieostrym. W polskim systemie prawnym funkcjonuje bardzo szeroki katalog tajemnic (skarbowe, postępowania przygotowawczego, radcowska, pocztowa, kontrolerska itp.). Dostęp do dokumentów objętych różnymi tajemnicami określają różne przepisy. Przyjęcie, że kontroler jest związany tajemnicą ustawowo chronioną może mieć negatywny wpływ na przebieg postępowania kontrolnego. Poza tym zasadne jest określenie, że w toku postępowania kontrolnego, kontroler jest uprawniony do przetwarzania danych osobowych w zakresie niezbędnym dla prawidłowego toku postępowania kontrolnego.

pkt 5.35.(3), str.35

Zasadnym wydaje się wprowadzenie analogicznych rozwiązań w stosunku do osób niebędących pracownikami sektora jednostek publicznych (np. beneficjentów dotacji).

pkt 5.35., str.35

Należy rozważyć zasadność zapisu o obligatoryjnym charakterze upublicznienia informacji o wynikach kontroli, a także określić jego definicję. Niezbędny wydaje się także zapis o możliwości odstąpienia od tej zasady w określonych (wyjątkowych) okolicznościach.

pkt 5.36., str.36

W związku z wprowadzeniem nowej formy dokumentacji pokontrolnej, tj. wystąpienia pokontrolnego zawierającego zarówno stan faktyczny, ocenę oraz zalecenia pokontrolne, proponuje się dookreślić na jakich zasadach oraz w jakiej formie będą udostępniane te dokumenty oraz czy będą w BIP udostępniane również roczne plany kontroli oraz programy kontroli.

pkt 6., str. 37

W założeniach przewiduje się, że przyszła ustawa nie będzie zawierać przepisów upoważniających do wydania aktów wykonawczych. Przewiduje się jedynie wydanie standardów kontroli w administracji rządowej o charakterze wytycznych. Wytyczne te nie będą jednak miały – co potwierdzają zapisy projektu założeń – charakteru normatywnego. Będą one stanowiły zbiór tzw. „dobrych praktyk” kontroli. Wydaje się, że może to oznaczać, że zarówno podmioty kontrolujące jak i kontrolowane będą miały nadmierną swobodę w przestrzeganiu wymagań określonych w przyszłej ustawie o kontroli w administracji rządowej. Taka sytuacja może z kolei przeszkodzić w osiągnięciu zamierzonej jednolitości funkcjonowania systemu kontroli w administracji rządowej.

pkt 7.2., str.38

Wskazane jest określenie w projekcie założeń sankcji (np. zwrot całości przyznanych środków finansowych) w wypadku uniemożliwienia kontrolerowi (niewpuszczenie podmiotu kontrolowanego) przeprowadzenia czynności kontrolnych, np. związanych z kontrolą wykorzystania dotacji.

Ponadto w przyszłej ustawie powinno się zamieścić przepisy przejściowe, które utrzymałyby w mocy plany kontroli ustalone na podstawie dotychczasowych przepisów. Rozważenia wymaga także ewentualne uzupełnienie zapisów założeń o kwestię zasady współpracy z audytorem.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że powyższe propozycje zostały już wcześniej przekazane – w trybie roboczym – referentowi sprawy w Rządowym Centrum Legislacji.

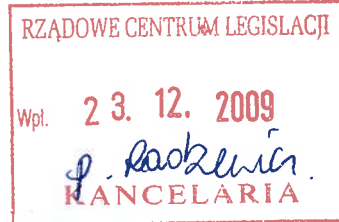
Z poważaniem

MINISTER
SPRAW WEWNĘTRZNYCH I ADMINISTRACJI
z up. Piotr STACHANCZYK
Podsekretarz Stanu



SZEF SŁUŻBY CYWILNEJ

Sławomir Marek Brodziński



Ref
DPO 24.12.09
u
KW

DP-220-8(6)/09/MF

Warszawa, 22 grudnia 2009 r.

Pan

Piotr Gryśka

Wiceprezes Rządowego Centrum Legislacji

Stanowmy Panie Prezesie,

Uprzejmie informuję, że do otrzymanego w dniu 4 grudnia 2009 r. (znak pisma RCL-24-67/09) **projektu założeń do projektu ustawy o kontroli w administracji rządowej** przedstawiam następujące stanowisko:

Propozycję kompleksowego uregulowania kwestii kontroli w administracji rządowej w jednym akcie prawnym rangi ustawowej, zamiast dotychczasowego rozproszenia tej materii w przepisach ustawy o Radzie Ministrów, rozporządzeniach wykonawczych oraz licznych aktach o charakterze wewnętrznym, należy uznać za słuszną i ocenić pozytywnie. Tym niemniej pragnę wskazać na następujące kwestie, które w mojej opinii należy mieć na uwadze podczas prac nad redagowaniem właściwego projektu ustawy:

1. ad cz. I pkt 5.1 – nie wydaje się możliwe całkowicie bezkosztowe wprowadzenie tego typu kompleksowej regulacji, obejmującej swym zasięgiem całą administrację rządową.
2. ad cz. II pkt 2.1 – wydaje się, że zakres kontroli powinien każdorazowo wyznaczać podmiot zarządzający kontrolę, a nie ustawodawca.
3. ad cz. II pkt 5.1.1. – projektując ustawę o kontroli w administracji rządowej należy mieć na uwadze zachowanie możliwości, jaką dotychczas daje Szefowi Służby Cywilnej art. 15 ust. 4 ustawy o służbie cywilnej – tj. wnioski do Prezesa Rady Ministrów o przeprowadzenie kontroli we wskazanych urządach administracji rządowej, w zakresie

zadań wynikających z ustawy. Wymagać to będzie również odpowiedniej nowelizacji brzmienia ww. art. 15 ust. 4 ustawy o służbie cywilnej.

4. ad cz. II pkt 5.1.2. – biorąc pod uwagę wstępny etap prac legislacyjnych nad projektem ustawy o kontroli w administracji rządowej, a jednocześnie wynikającą z art. 87 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych konieczność zakończenia likwidacji gospodarstw pomocniczych najpóźniej do dnia 31 grudnia 2010 r., wątpliwe wydaje się podawanie, jako przykładu, kontroli Szefa KPRM w Gospodarstwie Pomocniczym KPRM. Rozważyć natomiast należy, czy projektowane przepisy pozwolą Szefowi KPRM na zlecenie kontroli w instytucji gospodarki budżetowej, w którą najprawdopodobniej będzie przekształcone Gospodarstwo Pomocnicze KPRM.
5. ad cz. II pkt 5.14 – wątpliwości budzi wykorzystanie jako środka dowodowego zeznań byłych pracowników jednostki kontrolowanej, w szczególności praktyczna możliwość wyegzekwowania zeznań w sytuacji, gdy w momencie przeprowadzania kontroli osoby te nie będą już pracownikami administracji rządowej. Wątpliwość ta dotyczy również innych fragmentów założeń, w których nakłada się obowiązki na byłych pracowników
6. ad cz. II pkt 5.33 – biorąc pod uwagę, że kontrolerami będą członkowie korpusu służby cywilnej, za zbędne należy uznać wprowadzanie w ustawie o kontroli w administracji rządowej obowiązku podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Szerzej sformułowany obowiązek „rozwijania wiedzy zawodowej” zawiera bowiem przepis art. 76 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej. Wątpliwości budzi również ustalanie w ustawie minimalnej liczby godzin uczestniczenia w szkoleniach. Sprawy dot. ilości i rodzajów szkoleń powinny być określone w indywidualnym programie rozwoju zawodowego członka korpusu służby cywilnej.
7. ad cz. III pkt 3.1 – nie wydaje się możliwe całkowicie bezkosztowe wprowadzenie tego typu kompleksowej regulacji, obejmującej swym zasięgiem całą administrację rządową (analogicznie do uwagi do cz. I pkt 5.1).
8. ad cz. III pkt 4.1 – z uwagi na materię projektu zasadne wydaje się przekazanie go do konsultacji również z Radą Służby Cywilnej.

Z poważaniem

Sławomir BRODZIŃSKI



MINISTER
PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ

Warszawa, dnia 13 listopada 2009 r.

DP-I-022-2097/09/TŻ
dot. RCL 24-67/09

RZĄDOWE CENTRUM LEGISLACJI

Wpł. 16. LIS. 2009

RCL

24-67/09

Pan
Maciej Berek

P. Radkiewicz

Prezes
Rządowego Centrum Legislacji

Szanowny Panie Prezesie,

W odpowiedzi na pismo nr RCL 24-67/09 z dnia 4 listopada 2009 r., uprzejmie informuję, że do projektu założeń do projektu ustawy o kontroli w administracji rządowej zgłaszam następujące uwagi:

Analiza całości dokumentu pozwala na stwierdzenie, że propozycje przepisów dotyczących przebiegu samej kontroli, w tym uzyskiwania przez kontrolerów wyczerpujących informacji objętych jej zakresem, a w przypadku braku współpracy ze strony jednostki kontrolowanej – możliwość pociągnięcia pracowników odpowiedzialnych za taki stan rzeczy do odpowiedzialności dyscyplinarnej lub porządkowej, w praktyce będą miały największe zastosowanie do jednostek sektora finansów publicznych. Z uwagi na status prawny podmiotów niepublicznych korzystających z dotacji udzielanych przez centralne organy administracji rządowej, niektóre procedury opisane w projekcie, mogą nie mieć zastosowania albo nie mają zastosowania z mocy przepisów już obowiązujących.

Należy zwrócić uwagę na zapis dotyczący przeprowadzenia wspólnej kontroli obejmującej swym zakresem kilka zagadnień należących do właściwości kilku ministrów, przez upoważnione osoby reprezentujące różne organy administracji rządowej. Z jednej strony ma to sens z czysto organizacyjnego punktu widzenia (uwzględniając oczywiście średnie możliwości lokalowe jednostek kontrolowanych) - jedna duża kontrola zamiast kilku następujących po sobie – nasuwa się jednak pytanie: w jaki sposób jeden organ administracji centralnej poweźmie wiadomość, iż inny urząd również zaplanował daną jednostkę do kontroli. Z drugiej strony, zapisy te rodzą pytania dotyczące dalszej organizacji kontroli,

szczególnie w zakresie wystąpień pokontrolnych i rozpatrywania zastrzeżeń do ustaleń kontroli zgłoszonych przez kontrolowaną jednostkę.

Wątpliwości budzi fakt, iż w trybie projektowanej ustawy nie ma obowiązku kontrolowania podmiotów, które uzyskały dotację z budżetu państwa. Wydaje się, iż jest to zapis dosyć kontrowersyjny. Podmiot uzyskujący dotację, z chwilą zawarcia stosownej umowy z organem administracji rządowej, akceptuje fakt, iż środki, które uzyskał na realizację określonych zadań - niezależnie od kwoty dotacji - są środkami publicznymi i sposób ich wykorzystania podlega kontroli przez organ, który środki te przyznał, bądź inny do tego upoważniony. Zapis w umowie dotyczący prawa zlecającego zadanie do kontroli wykorzystania dotacji, z natury rzeczy ma na celu zobowiązanie zleceniobiorcy do postępowania w sposób zgodny z umową i przepisami prawa i nie ma tutaj znaczenia wielkość przyznanych mu środków. Podstawowym argumentem dla działań tego typu jest zasada, iż wydatkowanie środków publicznych przez wszystkie podmioty, zarówno publiczne jak i niepubliczne, podlega kontroli pod kątem racjonalności i działania dla dobra i porządku społecznego. Uzależnienie trybu przeprowadzania kontroli od wysokości przyznanej dotacji spowoduje brak przejrzystości postępowania oraz nasunie różnego rodzaju wątpliwości interpretacyjne.

Proponowany projekt założeń nie precyzuje, jakie przesłanki będą umożliwiały przeprowadzenie kontroli pozaplanowej w trybie zwykłym. Czy będzie to liczba niepokojących sygnałów wzbudzająca podejrzenie występowania znacznych nieprawidłowości w jednostce, a tym samym umożliwiająca wydanie zaleceń pokontrolnych w przypadku ich stwierdzenia, czy może być tak, że pozaplanowa kontrola zostanie przeprowadzona w trybie zwykłym jedynie na mocy decyzji kierownika jednostki kontrolującej bez podania innych – czysto merytorycznych ważnych powodów.

Przedłożony projekt zakłada, że program kontroli nie będzie musiał być opracowywany w przypadku kontroli pozaplanowych oraz kontroli w trybie uproszczonym. Nasuwa się więc pytanie: według jakich wytycznych będą postępować kontrolerzy w takich przypadkach i w jakim dokumencie będzie określony zakres przedmiotowy kontroli. Program kontroli jest dokumentem, który – jak zresztą wskazano w tekście – określa m.in.: cel, przedmiot kontroli, analizę przedkontrolną, analizę stanu prawnego, zakres podmiotowy oraz wskazówki metodyczne dotyczące metod przeprowadzania badania kontrolnego.

W założeniach do projektu ustawy odchodzi się od podziału kontroli na kompleksowe, problemowe, doraźne i sprawdzające. Być może systematyka taka nie ma skutków

normatywnych, jednak na etapie przygotowywania programów kontroli umożliwia dobór metod i narzędzi badawczych stosownie do proponowanego zakresu kontroli.

Zapis dotyczący uprawnienia kierownika jednostki kontrolowanej do wglądu do akt kontroli na każdym etapie postępowania kontrolnego może, w mojej opinii, skomplikować procedurę kontrolną. Dotyczy to np.: kontroli, które dotyczą zagadnień związanych z prawem pracy. Protokoły, ankiety wypełniane przez pracowników instytucji lub byłych pracowników powinny zostać objęte tajemnicą służbową. Czy w takim wypadku odmowa przez kontrolujących prawa wglądu do akt przez kierownika jednostki kontrolowanej będzie dopuszczalna.

Kwestia powoływania świadków i jej wpływ na wyniki postępowania kontrolnego budzi wątpliwości w przypadku konieczności przesłuchania byłego pracownika kontrolowanej jednostki, który odpowiadał za zadania w okresie objętym ich kontrolą, a którego obecny adres zamieszkania nie jest możliwy do ustalenia. Jakie są prawne przesłanki do ujawnienia adresu zamieszkania byłych pracowników danej jednostki kontrolowanej na potrzeby kontrolującego. W założeniach nie określono, kto ze strony organu kontrolującego będzie odpowiadał za obsługę procedury związanej z wezwaniem świadka w celu przesłuchania i czy wydłuży to znacznie samą kontrolę, a także jakie są faktyczne możliwości kontrolującego w przypadku odmowy zeznań przez świadka lub podejrzenia, iż złożył on fałszywe zeznania.

Podobne, jak wyżej, pytania nasuwają się w przypadku żądania (w wyznaczonym przez kontrolującego terminie) ustnych lub pisemnych wyjaśnień od byłych pracowników lub kierowników kontrolowanych jednostek. Wątpliwości budzi fakt jaki tryb postępowania przyjąć w przypadku, gdy okres objęty kontrolą sięga kilku lat wstecz i w tym czasie jednostką kierowało kilka osób. Czy na pracowników, z którymi rozwiązany został stosunek pracy i obecnie są zatrudnieni w innych instytucjach, można skutecznie wpłynąć, np.: narzucając im termin udzielenia wyjaśnień objętych kontrolą oraz jaki to będzie miało wpływ na wydłużenie postępowania kontrolnego.

Analiza przedstawionego projektu znacznie zmienia pozycję kontrolera, przede wszystkim poprzez znaczącą zmianę rozpatrywania zastrzeżeń do ustaleń zawartych w dokumencie pokontrolnym oraz trybie przeprowadzania kontroli określanych dotychczas jako doraźne. Zgodnie z proponowanymi zmianami, kierownik komórki ds. kontroli podpisywał będzie (wraz z kontrolującymi) wystąpienie pokontrolne. Zastrzeżenia do dokumentu pokontrolnego rozpatrywać będzie jedynie kierownik komórki do spraw kontroli, a nie – jak dotychczas – najpierw kontrolujący poprzez wyrażenie swojego stanowiska,

przedstawionego na piśmie kierownikowi komórki ds. kontroli celem akceptacji. Równocześnie, w myśl projektowanych przepisów, sprawozdanie z kontroli przeprowadzonej w trybie uproszczonym podpisywać będzie kierownik jednostki kontrolującej. Powyższe rozwiązania należy uznać za dyskusyjne z uwagi na widoczne zacieranie roli kontrolera jako osoby, która z racji przypisanych obowiązków przeprowadza kontrolę, gromadzi materiał dowodowy i stwierdzony stan faktyczny opisuje w protokole kontroli. Kontroler odpowiada za rzetelne i bezstronne przeprowadzenie postępowania kontrolnego. Tak jak dotychczas powinien odpowiadać wyłącznie za ustalenia kontroli, jak również być pierwszym adresatem ewentualnych zastrzeżeń do ustaleń kontroli.

Natomiast w świetle proponowanych rozwiązań, rola kontrolującego ulegnie znacznemu ograniczeniu. Będzie wykonywał nadal czynności kontrolne, natomiast kwestia odpowiedzialności za dokonane ustalenia i wnioski wynikające z tych ustaleń zostanie przerzucona na kierownictwo komórki ds. kontroli lub kierownictwo jednostki kontrolującej. Równie dyskusyjne wydaje się proponowane połączenie protokołu kontroli i wystąpienia pokontrolnego w jeden dokument. W moim przekonaniu jest to rozwiązanie niezrozumiałe i nieuzasadnione, a przede wszystkim niezgodne ze standardami kontroli opracowanymi przez Departament Kontroli i Nadzoru w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w formie dokumentu „*Wytyczne w sprawie kontroli w administracji rządowej*”, udostępnionymi organom administracji rządowej do stosowania. Dotychczasowe rozwiązania, tj.: protokół podpisywany przez kontrolujących oraz kierownika jednostki kontrolowanej, a następnie wystąpienie pokontrolne podsumowujące wyniki kontroli, a tym samym wskazujące jedynie wnioski i wynikające z nich zalecenia, należy uznać za logiczne i racjonalne.

Należy zwrócić uwagę, że nowe rozwiązania nakładają na kierownika komórki ds. kontroli obowiązek podpisania się pod ustaleniami, których on sam nie dokonał. Ponadto, dokument z dokonanych ustaleń zostanie i tak przekazany kierownikowi jednostki kontrolowanej do zapoznania się i celem złożenia ewentualnych zastrzeżeń. Następnie, po upływie terminu na zgłoszenie zastrzeżeń lub terminu ich rozpatrzenia, ten sam dokument, uzupełniony o zalecenia pokontrolne zostanie ponownie przekazany kierownikowi jednostki kontrolowanej. Jak wynika z przedstawionego projektu założeń, dokument pokontrolny nie będzie wymagał podpisu kierownika jednostki kontrolowanej. Wydaje się, że przedstawiona koncepcja trybu postępowania kontrolnego wcale nie przyczyni się do wskazywanego w argumentacji uproszczenia procedury kontrolnej.

Kolejny argument, mówiący iż taki tryb postępowania ma na celu zdyscyplinowanie kontrolerów do bardziej profesjonalnego niż dotychczas dokumentowania stwierdzonego

stanu faktycznego, niewiele ma z tym wspólnego i jest również nietrafny. Umiejętność logicznego i zwięzłego pisania, również protokołów (tzw. warsztat kontrolerski) powinien być jedną z wytycznych kwalifikujących daną osobę na stanowisku ds. kontroli.

Wydaje się, że okazywanie podczas kontroli oraz wpisywanie do upoważnienia numeru dowodu tożsamości kontrolującego nie jest działaniem niezbędnym - jedynym dokumentem umożliwiającym identyfikację kontrolującego powinna być jednak tylko i wyłącznie legitymacja służbowa ze zdjęciem.

Ponadto przedłożony dokument należałoby uzupełnić o przywołanie ustaw, które wprowadzają szczególny tryb kontroli, zwłaszcza przez podanie tych, których przedmiot należy do kompetencji ministra właściwego do spraw pracy, rodziny i zabezpieczenia społecznego (fundusze, dotacje itp.) oraz określić zakres stosowania projektowanej ustawy, w odniesieniu do jednostek nadzorowanych w szczególny sposób np.: w kontekście nadzoru Ministra Pracy i Polityki Społecznej nad Zakładem Ubezpieczeń Społecznych, o którym mowa w art. 66 ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74, z późn. zm).

Jednocześnie należałoby zwrócić uwagę na fakt, że w związku z wchodzącymi w życie od 1 stycznia 2010 r. nowymi przepisami ustawy o finansach publicznych, należy dokonać weryfikacji zaproponowanych założeń do ustawy pod kątem zmienianych przepisów prawa.


z up. **MINISTER**
PODSEKRETARZ STANU
Marek Bucior

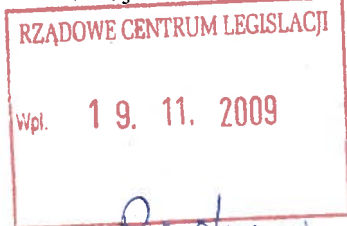


Warszawa, dnia 19 listopada 2009 r.

MINISTER ŚRODOWISKA

Maciej Nowicki

DP- 078-1947/09/JB



p. Radzewicz

**Pan
Maciej Berek
Prezes
Rządowego Centrum Legislacji**

Szanowny Panie Prezesie,

W związku z pismem z dnia 4 listopada br., znak: RCL 24-67/09, przy którym przekazano projekt założeń do projektu ustawy o kontroli w administracji rządowej, do przedmiotowego projektu zgłaszam następujące uwagi.

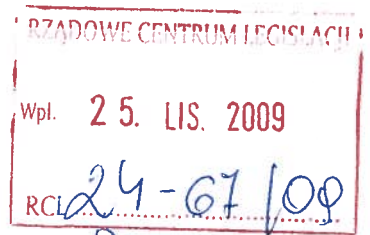
1. Odnośnie do zawartego w punkcie 5.28 ppkt 1 projektu zdania „*Dokument ten podpisany zostanie przez kontrolerów i kierownika komórki do spraw kontroli.*”, zasadnym jest w mojej ocenie rozważenie, czy wystąpienia pokontrolne sporządzane bezpośrednio po zakończeniu czynności kontrolnych nie powinny być podpisywane początkowo wyłącznie przez kontrolerów. Należy bowiem zauważyć, że do dokumentu tego na kolejnym etapie mogą być złożone zastrzeżenia, które rozpatruje kierownik komórki do spraw kontroli. Wydaje się zatem, że względy niezależności kontrolerskiej oraz „kontroli instancyjnej” dokonanych ustaleń przemawiają za tym, aby kierownik komórki do spraw kontroli nie podpisywał wystąpienia pokontrolnego sporządzanego bezpośrednio po zakończeniu czynności kontrolnych.
2. Moje zastrzeżenia budzą też zapisy zawarte w punkcie 5.36 projektu dotyczące informacji o wynikach kontroli w zakresie, w jakim zakładają one możliwość decydowania przez organ przeprowadzający kontrolę o upublicznieniu informacji o wynikach kontroli. Zważywszy bowiem, że art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198, z późn. zm.) wynika obowiązek zamieszczania w Biuletynie Informacji Publicznej dokumentacji przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpień, stanowisk, wniosków i opinii podmiotów ją przeprowadzających, wątpliwości budzi, na czym



URZĄD
KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ
SEKRETARZ
KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ
SEKRETARZ STANU
Mikołaj Dowgielewicz

Min.MD/544709/DP/ma

Ref
25.11.09
pu



p. Rodzewicz

WP
yls

Warszawa, dnia 20 listopada 2009 r.

Pan Maciej Berek
Prezes Rządowego Centrum Legislacji

DPO
mm

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo z dnia 4 listopada 2009 r., nr RCL 24-67 09, w sprawie projektu założeń do projektu ustawy o kontroli w administracji rządowej, pozwalam sobie zgłosić następujące uwagi do przedmiotowego dokumentu.

1. Projektowana ustawa ma dotyczyć wyłącznie kontroli zewnętrznej, podczas gdy żadne z założeń nie stoi w sprzeczności z zasadami i dobrymi praktykami kontroli wewnętrznej. Jedynie w części 11 pkt 5.27. wprowadzono konieczność sporządzania wyłącznie jednego dokumentu pokontrolnego, tj. wystąpienia pokontrolnego, co nie jest sprzeczne z „Wytycznymi w sprawie kontroli w administracji rządowej” przygotowanymi przez KPRM. Ponadto, dopiero w części II pkt 2.2. (str. 11) doprecyzowano, iż „ustawa dotyczyć będzie wyłącznie kontroli zewnętrznej (...)”. Zgodnie z tytułem, ustawa powinna systematyzować zagadnienia kontroli w administracji rządowej, w tym zarówno zewnętrznej, jak i wewnętrznej. Brak jest podstaw do rozdzielania tych rodzajów kontroli w projektowanym akcie prawnym.
2. Część II pkt 5.15. przewiduje możliwość wezwania byłego pracownika kontrolowanej jednostki na świadka. Zgodnie z pkt 5.16. pracodawca osoby wezwanej w tym charakterze ma obowiązek „(...) zwolnienia jej na czas niezbędny do złożenia zeznań z zachowaniem prawa do wynagrodzenia”. W uzasadnieniu (str. 24) projektodawca

NR 159124/09
DN. 24.11.2009R

odwołuje się do rozwiązań przyjętych w ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, czym przyrównuje każdego kontrolera zatrudnionego w administracji rządowej do rzecznika finansów publicznych powołanego zgodnie z ww. ustawą. Nadanie tak szerokich uprawnień kontrolerom wydaje się zbyt daleko idące.

3. Zgodnie z częścią II pkt 5.28. ppkt 4), jeśli w wystąpieniu pokontrolnym zostaną wskazane nieprawidłowości, za które odpowiedzialność ponosi były kierownik jednostki kontrolowanej, przedmiotowe wystąpienie powinno zostać mu przekazane. Osoba ta może złożyć oświadczenie odnoszące się do ustaleń kontroli. Jednak, w związku z faktem, iż za działalność jednostki odpowiada jej kierownik, a nie były kierownik, wydaje się, iż procedura ta jest zbędna.
4. Projekt nie przewiduje konieczności podpisania (lub odmowy podpisania) wystąpienia pokontrolnego przez kierownika jednostki kontrolowanej, a wyłącznie możliwość złożenia zastrzeżeń do wystąpienia.
5. W części II pkt 5.24. określono, że z przebiegu i wyniku oględzin oraz ustnych wyjaśnień sporządzany będzie protokół. Natomiast zgodnie z pkt 5.25. z innych czynności lub zdarzeń podjętych w toku kontroli, które będą miały istotne znaczenie dla ustaleń kontroli, kontrolujący sporządzać będzie notatkę służbową. Zarówno protokół, jak i notatka służbowa podpisywane będą przez kontrolera oraz inne osoby biorące udział w czynnościach dowodowych. Brak jest uzasadnienia do stosowania różnej formy dokumentowania czynności kontrolnych, w szczególności z tego względu, że w uzasadnieniu zawartym na str. 26 określono, że *„Szczegółowe opisanie wymagań dotyczących protokołu z przebiegu czynności kontrolnych [wszystkich czynności nie zaś wyłącznie z oględzin i ustnych wyjaśnień] ma na celu zapewnienie właściwego dokumentowania tych zdarzeń i ujednolicenie dokumentów stosowanych w procedurze kontroli w administracji rządowej”*.
6. Zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego, zgodnie z częścią II pkt 5.28. ppkt 5), rozpatruje kierownik komórki do spraw kontroli, a nie kontrolerzy przeprowadzający kontrolę. Dodatkowo, w trakcie rozpatrywania zastrzeżeń, kierownik komórki do spraw kontroli ma prawo żądać przedstawienia dokumentów lub wyjaśnień przez

pracowników jednostki kontrolowanej (część II pkt 5.28. ppkt 8), mimo iż w przypadku konieczności przeprowadzenia dodatkowych czynności kontrolnych w trakcie rozpatrywania zastrzeżeń, czynności te przeprowadza kontroler (część II pkt 5.28. ppkt 7).

7. W projekcie przewidziano wyłącznie jeden dokument pokontrolny, tj. wystąpienie pokontrolne, sporządzane w dwóch egzemplarzach. Jest ono jednak faktycznie sporządzane dwukrotnie - po raz pierwszy bez zaleceń pokontrolnych i podpisywane przez kontrolerów i kierownika komórki do spraw kontroli (część II pkt 5.28. ppkt 1). Po rozpatrzeniu zastrzeżeń kierownika jednostki kontrolowanej, „(...) *wystąpienie pokontrolne zostanie zmienione w sposób wynikający ze stanowiska kierownika komórki do spraw kontroli*” w razie uwzględnienia zastrzeżeń i uzupełnione o zalecenia pokontrolne (część II pkt 5.28. ppkt 9). Ta wersja wystąpienia pokontrolnego, po podpisaniu przez kierownika jednostki kontrolującej, zostaje przekazana kierownikowi jednostki kontrolowanej „(...) *wraz ze stanowiskiem kierownika komórki do spraw kontroli*” w przypadku zgłoszenia zastrzeżeń (część II pkt 5.28. ppkt 11). W związku z tym brak jest jasności, czy końcowa wersja wystąpienia zawiera w swojej treści stanowisko w sprawie zastrzeżeń (co wynika z części II pkt 5.28. ppkt 9) „*wystąpienie pokontrolne zostanie zmienione*”), czy też stanowisko to jest wyłącznie załącznikiem do wystąpienia.
8. W części II pkt 5.28. ppkt 2) określono 7-dniowy termin zgłoszenia umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia. Jednocześnie, nie doprecyzowano, czy termin ten liczony jest w dniach kalendarzowych, czy roboczych, co może powodować rozbieżności interpretacyjne.

Z poważaniem





Warszawa, dnia 20 listopada 2009 r.

MINISTER OBRONY NARODOWEJ
Nr 200/2034/09/DP/MT

PREZES
RZĄDOWEGO CENTRUM LEGISLACJI

Pan Maciej BEREK

Stanisław J. Komorowski

W związku z nadesłanym przez Pana Prezesa, przy piśmie RCL 24-67/09 z dnia 4 listopada br., **projektem założeń do projektu ustawy o kontroli w administracji rządowej**, uprzejmie zgłaszam następujące uwagi:

W części II pkt 3.1 proponuję wskazać, iż projektowana ustawa nie będzie obejmowała kontroli, które dotyczą problematyki przygotowań obronnych.

Powyższa propozycja wynika z potrzeby utrzymania odrębności kontrolowania zdolności struktur organizacyjnych państwa do funkcjonowania w sytuacji podwyższania gotowości obronnej państwa i w czasie wojny, a zakres tych kontroli obejmuje takie elementy jak: tworzenie warunków do realizacji zadań obronnych, poprawność oceny zagrożeń, planowanie przedsięwzięć zwiększających zdolność reagowania państwa na te zagrożenia, przygotowanie organów do kierowania w sytuacji wystąpienia zagrożeń.

Ponadto należy wskazać, że zakres kontroli przeprowadzanej w resorcie Obrony Narodowej ma specyficzny charakter. Kontrola ta obejmuje, oprócz kontroli gospodarczo-finansowej, również ocenę przygotowania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do wykonywania zadań w czasie zagrożenia bezpieczeństwa państwa oraz wojny, a w szczególności planowania operacyjnego i mobilizacyjnego, utrzymywania gotowości bojowej i mobilizacyjnej jednostek wojskowych, a także odpowiedniego poziomu wyszkolenia, wprowadzenia, wycofania uzbrojenia i sprzętu wojskowego w Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz przestrzegania dyscypliny wojskowej. Ponadto kontrole w zakresie oceny gotowości i zdolności bojowej jednostek wojskowych prowadzi się również według procedur i kryteriów określonych przez Organizację Traktatu Północnoatlantyckiego, między innymi w programach oceny gotowości bojowej jednostek zadeklarowanych do NATO (CREVAL, TACEVAL, MAREVAL).

Mając na uwadze powyższe, proponuję, aby w przedmiotowym projekcie ustawy zawrzeć delegację upoważniającą Ministra Obrony Narodowej do wydania rozporządzenia określającego szczegółowe zasady i tryb przeprowadzania kontroli wyszkolenia i gotowości bojowej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. W rozporządzeniu tym zostałyby określone jednostki organizacyjne właściwe do przeprowadzania kontroli. Jednocześnie pragnę zauważyć, iż wprowadzenie tej regulacji prawnej byłoby zgodne ze specyfiką kontroli prowadzonej w dziedzinie realizacji zadań obronnych.

RZĄDOWE CENTRUM LEGISLACJI
Wpl 20 7-09
RCL 24-67/09

p. Rachwał

M.T. 6 871-642

*bro/f
wpl/f
myline
26.11.09
kw*

2 posłanie

z up. Stanisław J. KOMOROWSKI

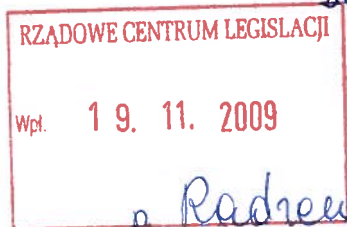
PODSEKRETARZ STANU

Warszawa, 2009.11. 18

MINISTER ROLNICTWA

I ROZWOJU WSI

Kwp.BN-023-28/09



*21.10.09
wp
p. Radziewicz
19.11.09
Pef.
Do analizy
ku*

Pan
Maciej Berek
Prezes
Rządowego Centrum Legislacji

Odpowiadając na pismo z 4.11.2009 r., znak: RCL (24-67/09, przy którym został przesłany projekt założeń do projektu ustawy o kontroli w administracji rządowej, uprzejmie informuję, że podzielam zawarty w projekcie pogląd o konieczności wprowadzenia jednolitego modelu, zasad i trybu wykonywania kontroli przez organy administracji rządowej oraz, że dla osiągnięcia skuteczności kontroli i zachowania jej standardów bardzo istotnym rozwiązaniem jest opracowanie powszechnie obowiązującego aktu prawnego, o charakterze systemowym.

Do nadesłanego projektu zgłaszam następujące propozycje.

1. W związku z zaproponowaną w części II w ust. 4.1. pkt 3 definicją kierownika komórki do spraw kontroli proponuję wskazać, że kierownikiem komórki do spraw kontroli jest kierownik każdej komórki organizacyjnej ministerstwa, której pracownicy przeprowadzają czynności kontrolne, tak aby nie budziło wątpliwości, iż mowa jest nie tylko o dyrektorze departamentu/biura kontroli.
Powyższa propozycja jest uzasadniona tym, że w części II projektu założeń przewiduje się nałożenie wielu obowiązków na kierownika komórki do spraw kontroli. Do obowiązków kierownika komórki do spraw kontroli zaliczono m.in.: zatwierdzanie programów kontroli (ust. 5.6.), podpisywanie wystąpienia pokontrolnego sporządzonego po zakończeniu czynności kontrolnych (ust. 5.28. pkt 1), przekazywanie wystąpienia pokontrolnego wskazującego nieprawidłowości byłemu kierownikowi jednostki kontrolowanej (ust. 5.28. pkt 4), rozpatrywanie zastrzeżeń kierownika jednostki kontrolowanej do wystąpienia pokontrolnego oraz pozostawienie ich bez rozpoznania, uwzględnienie w całości lub części albo oddalenie (ust. 5.28. pkt 6), sporządzanie stanowiska do złożonych zastrzeżeń (ust. 5.28. pkt 9), postanawianie o wyłączeniu kontrolera od udziału w kontroli (ust. 5.34. pkt 1).

W Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi kontrole zewnętrzne prowadzi systematycznie 5 - 9 departamentów. Zgodnie z § 6 pkt 12 regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, stanowiącego załącznik do zarządzenia Nr 11 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 czerwca 2008 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, w departamentach prowadzone są sprawy związane z prowadzeniem kontroli jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra oraz innych jednostek wykonujących zadania finansowane ze środków budżetu państwa w częściach, których dysponentem jest Minister.

Przy takiej liczbie komórek organizacyjnych Ministerstwa przeprowadzających kontrole zewnętrzne, nie jest możliwe wykonywanie ww. obowiązków przez kierownika jednej komórki organizacyjnej.

2. Program kontroli, o którym mowa w części II projektu w ust. 5.6. powinien być ustalany przez zarządzającego kontrolę.

W upoważnieniu do kontroli (ust. 5.12. pkt 4) przewidziano zawarcie informacji o przedmiocie kontroli i okresie objętym kontrolą. Są to informacje niewystarczające, żeby minister powziął wiedzę o zakresie kontroli, który przewiduje się zamieszczać w programie kontroli zatwierdzanym przez kierownika komórki do spraw kontroli. Ministrowi powinien być znany zakres kontroli zawarty w programie, przed rozpoczęciem kontroli, ponieważ może np. zażądać uzupełnienia zakresu kontroli.

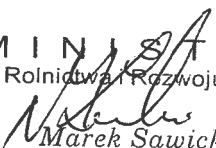
W Ministerstwie stosowana jest zasada ustalania programu kontroli przez Ministra.

3. Z ust. 5.20. zawartego w części II projektu proponuję wykreślenie dodatkowej regulacji przewidującej możliwość włączenia przez zarządzającego kontrolę w skład zespołu kontrolerów pracowników innych komórek podmiotu zarządzającego kontrolę.

Jest oczywiste, że minister może wydawać pracownikom ministerstwa polecenia i wydanie polecenia pracownikowi włączenia się do czynności kontrolnych nie wymaga dodatkowej regulacji ustawowej.

4. Proponuję uzupełnić w części II w ust. 3.3. przepisy szczególne odnoszące się do kontroli w ramach:

- a) Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 wydanych na podstawie ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz. U. Nr 64, poz. 427, z późn. zm.), tj. rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 31 sierpnia 2007 r. w sprawie szczegółowego sposobu sprawowania nadzoru nad podmiotami, które wykonują jako delegowane zadania instytucji zarządzającej w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. Nr 163, poz. 1160, z późn. zm.), rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 maja 2009 r. w sprawie szczegółowego sposobu przeprowadzania kontroli w zakresie wykonywania przez samorząd województwa zadań związanych z dokonywaniem wyboru lokalnej grupy działania do realizacji lokalnej strategii rozwoju (Dz. U. Nr 81, poz. 676), rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 28 października 2009 r. w sprawie szczegółowego sposobu sprawowania nadzoru nad Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w zakresie wykonywania zadań związanych z wdrażaniem pomocy technicznej w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013,
- b) Programu Operacyjnego „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013”: ustawy z dnia 3 kwietnia 2009 r. o wspieraniu zrównoważonego rozwoju sektora rybackiego z udziałem Europejskiego Funduszu Rybackiego (Dz. U. Nr 72, poz. 619), rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 4 września 2009 r. w sprawie szczegółowego sposobu przeprowadzania przez instytucję zarządzającą kontroli w odniesieniu do instytucji pośredniczących oraz operacji realizowanych w ramach programu operacyjnego „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013” (Dz. U. Nr 147, poz. 1191).

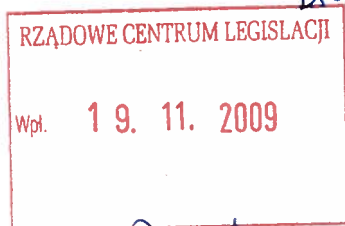
MINISTER
Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Marek Sawicki



MINISTER GOSPODARKI

Warszawa, dnia 18 listopada 2009 r.

BKA-I-073-3 -2/ZL/09
L.dz. 1235



Pan
Maciej Berek
Prezes
Rządowego Centrum Legislacji

Szanowny Panie Prezisie,

W odpowiedzi na pismo z dnia 4 listopada 2009 r., znak: RCL 24-67/09 dotyczące zaopiniowania założeń do projektu ustawy o kontroli w administracji rządowej Ministerstwo Gospodarki zgłasza n/wym. uwagi i propozycje zmian do treści ww. dokumentu odnośnie zapisów:

- w części I dotyczącej Wprowadzenia, Minister Gospodarki podziela ocenę dotyczącą aktualnego stanu prawnego w zakresie zasad i trybu prowadzenia kontroli w administracji rządowej oraz zasadność konieczności uregulowania w drodze ustawy jednolitych zasad i trybu wykonywania kontroli przez organy administracji rządowej co było podejmowane wielokrotnie od roku 1999,
- w części I pkt 1 ppkt 1.1. na str. 2 zostało przytoczone pojęcie kontroli, a w części II ppkt 5.3. na str. 16 zapisano (...) *W projekcie ustawy zostanie wskazane, że kontrola będzie miała na celu ustalenie stanu faktycznego, porównanie rzeczywistości z zamierzeniami (...).* Należałoby sformułować definicję kontroli określając, iż kontrolą jest ogół czynności zmierzających do ustalenia stanu faktycznego, połączony z porównaniem stanu istniejącego ze stanem pożądanym,
- w części I pkt 5 ppkt 5.1. na str. 8 oraz w części III pkt 3 ppkt 3.1. na str. 42 zawarte jest stwierdzenie, że (...) *Projekt ustawy nie spowoduje skutków finansowych dla sektora finansów publicznych, w tym dla budżetu państwa (...).* Natomiast w pkt 5 ppkt 5.2. projektodawca przyznaje, że nowa regulacja pociągnie określone skutki finansowe na

- pokrycie podwójnej diety dla kontrolerów, szkoleń dla pracowników oraz wydatki związane z wezwaniem świadków na okoliczność prowadzonej kontroli. Zdaniem Ministerstwa Gospodarki należy przywrócić dodatki kontrolerskie, a nie diety, gdyż wbrew zapisom „Założeń”, pracę kontrolerów należy uznać jako czynność zawodową,
- w części II pkt 1 ppkt 1.4 na str. 9 zapisano, iż projektowana ustawa dotyczy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej, jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez te organy oraz wojewodów. Więc jeśli podmiot otrzymujący dotację celową jest spoza grupy wyżej wymienionych, to tylko umowa dotacyjna powinna wskazywać przepisy regulujące zasady i tryb kontroli jej realizacji,
 - w części II pkt 5 ppkt 5.1 str. 14 w nawiasie zapisano (...) *np. możliwość zlecania kontroli w Gospodarstwie Pomocniczym (...)*. Należałoby dokonać zmiany zapisu w związku z ustawą *Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych*¹ z dnia 27 sierpnia 2009 r., na mocy której likwiduje się gospodarstwa pomocnicze, a zadania publiczne realizowane dotychczas przez gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych będą mogły być przejęte przez jednostki budżetowe lub – ze względu na skalę i zakres działalności, jej specyfikę – wykonywane w innej formie organizacyjnej, w tym w formie instytucji gospodarki budżetowej. Zamierzona zmiana w organizacji sektora finansów publicznych dokonana zostanie przy jednoczesnym spełnieniu zasad zachowania ciągłości realizacji zadań publicznych. Usługi wiążące się z wykonywaniem konkretnych zadań publicznych będą dostarczane w drodze ich zakupu na rynku przy zastosowaniu obowiązujących procedur udzielania zamówień publicznych. Wprawdzie ustawa wchodzi w życie 1 stycznia 2010 r., tym niemniej proces uzgodnień dotyczących projektowanej ustawy o kontroli w administracji rządowej z pewnością potrwa dłużej niż czas pozostający do czasu wejścia w życie ww. regulacji i dlatego należałoby już w założeniach odnosić się do czekających nas zmian w prawie,
 - w części II pkt 5 ppkt 5.3. na str. 16 zapisano, że (...) *kontrola będzie miała na celu m.in. porównanie rzeczywistości z zamierzeniami (...)*. Proponuje się przyjąć zapis, iż kontrola będzie miała na celu porównanie stanu faktycznego ze stanem wymaganym,
 - w części II pkt 5 ppkt 5.7. na str. 17 zapisano, iż dla kontroli przeprowadzanych poza planem lub w trybie uproszczonym program kontroli nie będzie musiał być opracowywany, podczas gdy w Uzasadnieniu (str. 17) podaje się, że: (...) *niezwykle istotną sprawą jest właściwe przygotowanie kontroli (...)*. A zatem opracowany

¹ Dz. U. Nr 157, poz. 1241.

- program kontroli pozwoli na jej właściwe przeprowadzenie i spowoduje uniknięcie dowolnej interpretacji tematu kontroli przez kontrolującego,
- w Uzasadnieniu na str. 18 zapisano, iż w projekcie ustawy zostaną pominięte dotychczas funkcjonujące rodzaje kontroli: kompleksowa, problemowa, sprawdzająca, doraźna i koordynowana, a zostaną wprowadzone kontrole planowe i pozaplanowe. Należy zastanowić się, czy pozostawienie nazw dotychczasowych nie jest bardziej czytelne. Proponuje się ująć w ustawie dotychczasowe nazwy rodzajów kontroli, ponieważ taka systematyka kontroli przyjmowana jest w nauce przedmiotu, a z poszczególnymi rodzajami kontroli jest związany ich zakres,
 - w części II pkt 5 ppkt 5.9. na str. 18 proponuje się uzupełnić zapisy ostatnich zdań definicji kryterium: legalności o treść (...) oraz *innymi rozstrzygnięciami podjętymi przez uprawnione podmioty (...)*, gospodarności o treść (...) *wykorzystania możliwości zapobieżenia lub ograniczenia wysokości zaistniałych szkód (...)*, rzetelności o treść (...) *we właściwej formie i wymaganych terminach, bez pomijania określonych faktów i okoliczności (...)*,
 - w części II pkt 5 ppkt 5.12. na str. 21 obowiązek wystawiania upoważnienia dla każdego kontrolera oddzielnie jest wymogiem zbyt sformalizowanym. Wystarczy wspólne upoważnienie dla zespołu kontrolnego,
 - zapisy w części II pkt. 5 ppkt. 5.15. na str. 22 należałoby dookreślić, czy stawiennictwo byłych pracowników będzie obowiązkowe i jakie środki będą przewidziane w przypadku odmowy stawiennictwa w charakterze świadka,
 - w części II pkt 5 ppkt 5.15. na str. 22 zapisano, że (...) *kontroler obowiązany będzie do uprzedzenia świadka o grożącej mu odpowiedzialności karnej (...)*. Kontroler nie ma uprawnień, aby przyjmować zeznania świadków pod groźbą odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego zeznania,
 - w części II pkt 5 ppkt 5.26. na str. 26 zapisano (...) *Kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługiwać będzie prawo wglądu do akt kontroli (...)*. W przypadku kontroli pozaplanowej (doraźnej) kontrolowany nie musi mieć wglądu na bieżąco do akt, ponieważ kontroler miałby trudności w przygotowaniu dokumentu,
 - zgodnie z zapisami pkt 5 ppkt 5.27. na str. 26 w celu uproszczenia procedury kontroli, po jej zakończeniu będzie opracowany jeden dokument pn. Wystąpienie pokontrolne, zawierające zwięzły opis ustaleń, ocenę skontrolowanej działalności, przyczyny, zakres i skutki stwierdzonych nieprawidłowości, wskazanie osób odpowiedzialnych za ich

powstanie oraz uwagi, wnioski i zalecenia pokontrolne, zastępujące dotychczasowe dokumenty, tj. protokół kontroli i wystąpienie pokontrolne.

Należałoby zastanowić się nad zmianą nazwy dokumentacji pokontrolnej i rozważyć pozostawienie dokumentu pn. Protokół kontroli, a w nim zawarte wnioski pokontrolne. Protokół jest opisem stanu faktycznego, a wystąpienie pokontrolne zawiera wnioski z kontroli oraz zalecenia dla wykonania przez podmiot kontrolowany. Zawarcie w jednym dokumencie wniosków i zaleceń oraz wskazanie osób odpowiedzialnych będzie skutkowało odmową podpisania powyższego dokumentu przez kontrolowanego w krótkim terminie, ponieważ składane będą wyjaśnienia oraz zastrzeżenia, co spowoduje wydłużenie terminu podpisania dokumentu. Proponuje się pozostawienie trybu postępowania obowiązującego w NIK, a jednocześnie zwrócenie uwagi na dokonywanie zwięzłych, zrozumiałych i krótkich zapisów w protokole kontroli stosownie do programu kontroli,

- zgodnie z zapisami pkt 5 ppkt 5.28. na str. 27 opisano procedurę postępowania odwoławczego od wystąpienia pokontrolnego. W ppkt 5.28.1 ustala się, że po przeprowadzeniu kontroli i podpisaniu wystąpienia pokontrolnego przez kontrolerów i kontrolowanego nie będzie w nim zaleceń pokontrolnych (jest to niespójne z zapisem w ppkt 5.27.). Jeśli kontrolowany podpisze wystąpienie pokontrolne bez uwag (projekt ustawy nie przewiduje podpisania tego dokumentu z uwagami lub z zastrzeżeniami), to oznacza, że akceptuje zawarte w nim zapisy, a więc ocenę i zalecenia pokontrolne. Dlatego też niespójny jest dalszy zapis, zgodnie z którym po kontroli przekazuje się kontrolowanemu wystąpienie pokontrolne z pouczeniem, że może wnieść do jego zapisów umotywowane zastrzeżenia. Jeśli by je miał po przeczytaniu wystąpienia pokontrolnego po zakończeniu kontroli, to wówczas nie podpisałby tego dokumentu,
- w części II pkt 5 ppkt 5.28.4 na str. 28 przekazanie przez dyrektora komórki ds. kontroli wystąpienia pokontrolnego zawierającego opis nieprawidłowości byłemu kierownikowi jednostki kontrolowanej w celu złożenia oświadczenia odnoszącego się do tych ustaleń. Poza tym w ppkt 5.28.4 złożenie oświadczenia nie jest obligatoryjne, więc jeśli byłby kierownik odmówił, to jakie będą tego konsekwencje?
- w części II pkt 5 ppkt. 5.28.9 i 5.28.10 na str. 29 zapisano, że po rozpatrzeniu zastrzeżeń przez kierownika komórki do spraw kontroli wystąpienie pokontrolne zostanie uzupełnione o zalecenia pokontrolne, co wymaga wyjaśnienia – w jaki sposób: poprzez dopisanie czy stworzenie dodatkowego, oddzielnego dokumentu?

- w części II pkt 5 ppkt 5.28.11 na str. 29 zapisano, że kierownik jednostki kontrolującej będzie podpisywać Wystąpienie pokontrolne wraz z zaleceniami pokontrolnymi. Czy to oznacza, że weźmie odpowiedzialność za ustalenia kontrolerów zapisane w tym dokumencie?
- w części II pkt 5 ppkt 5.28.12 na str. 29 zapisano, że (...) w *Wystąpieniu pokontrolnym* będzie mogła być zawarta ocena wskazująca na niezasadność zajmowania stanowiska lub pełnienie funkcji przez osobę odpowiedzialną za stwierdzone nieprawidłowości (...). W związku z tym, kto jest uprawniony wydać taką ocenę - kontrolujący, czy kierownik jednostki kontrolującej? Wydaje się, że zapis taki budzi kontrowersje,
- w części II pkt 5 ppkt 5.31 str. 30 zapisano, że wprowadzono tryb uproszczony kontroli. Po zakończeniu kontroli w tym trybie sporządza się sprawozdanie zawierające opis ustalonego stanu faktycznego i jego ocenę, a także zalecenia pokontrolne. Oprócz braku konieczności opracowania Programu kontroli dokumentacja pokontrolna jest taka sama jak w przypadku kontroli standardowej, zmiana polega tylko na nazwie dokumentu, tj. „Wystąpienie pokontrolne” zastępuje się „Sprawozdaniem”. Poza tym Sprawozdanie podpisuje kierownik jednostki kontrolującej, a nie kontrolerzy – czy to oznacza, że bierze na siebie odpowiedzialność za zapisy w Sprawozdaniu? Kierownikowi jednostki kontrolowanej nie daje się prawa do zgłoszenia zastrzeżeń, a jednocześnie zgodnie z ppkt 5.32.4 daje się prawo do przedstawienia stanowiska do sprawozdania. Jaka jest między tymi sformułowaniami różnica? Jeśli jest to dokument z kontroli doraźnej wykonanej na potrzeby kierownika jednostki kontrolującej, to nie ma uzasadnienia do przekazania go podmiotowi kontrolowanemu, ponieważ jest on na użytek kierownika, który chciał poznać stan faktyczny np. ze względu na złożoną skargę,
- w części II pkt 5 ppkt 5.33. na str. 31 i 32 dotyczącej szkoleń oraz statusu kontrolera nie wskazano precyzyjnie o jakie konkretnie szkolenie chodzi oraz które podmioty zostaną wskazane ustawowo do przeprowadzenia tego typu szkolenia. Natomiast w zapisach dotyczących statusu kontrolera nie zostały określone wymagania oraz kwalifikacje kontrolerów. Wydaje się, iż należałoby dookreślić lub wskazać istniejące już rozwiązania, iż pracownikiem nadzorującym lub wykonującym czynności kontrolne może być osoba, która:
 - ma obywatelstwo polskie;
 - ma pełną zdolność do czynności prawnych oraz korzysta z pełni praw publicznych;
 - nie była karana za przestępstwo popełnione z winy umyślnej;

- nie była karana za przestępstwo popełnione z winy umyślnej;
 - ma wyższe wykształcenie magisterskie;
 - ma stan zdrowia pozwalający na zatrudnienie na określonym stanowisku,
- w części II pkt 5 ppkt 5.32.3 na str. 31 zapisano (...) *sprawozdanie podpisywane będzie jedynie przez kierownika jednostki kontrolującej (...)*. Natomiast z treści zapisów nie wynika, że sprawozdanie ostatecznie jest przekazywane kierownikowi jednostki kontrolowanej. Proponuję się zmianę na zapis o treści: sprawozdanie podpisuje i parafuje na każdej stronie tylko kontrolujący, kopię sprawozdania przekazuje się kierownikowi jednostki kontrolowanej,
- w części II pkt 5 ppkt 5.34.2 na str. 33 obowiązek nałożony na kontrolera, aby każdorazowo przed rozpoczęciem czynności kontrolnych składał pisemne oświadczenie o braku okoliczności uzasadniających wyłączenie od udziału w kontroli, jest niezasadny. Zauważyć należy, że takiego obowiązku nie przewiduje ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli² ani Standardy Kontroli, które uznawane są za dokumenty wzorcowe w zakresie uregulowania problematyki kontroli. Za wystarczające rozwiązanie zapewniające bezstronność kontrolujących należy uznać uregulowania zawarte w pkt 5 ppkt 5.34.1 lit. a i b na str. 33,
- w części II pkt 5 ppkt 5.34.4 na str. 33 w odniesieniu do postępowania w sytuacjach szczególnych wskazane byłoby skorzystanie z rozwiązań zawartych w ustawie o Najwyższej Izbie Kontroli.

Ministerstwo Gospodarki nie dokonało w „Założeniach” korekty błędów, m.in. literówek z uwagi na to, iż nie mają one wpływu na zawartość merytoryczną dokumentu.

Generalnie prace związane z przygotowaniem projektu ustawy o kontroli w administracji rządowej należy ocenić pozytywnie i uznać ich podjęcie za celowe. Należy podkreślić, że od 1999 roku istnieje konieczność uporządkowania i kompleksowego uregulowania zasad i trybu kontroli, prowadzonych przez organy administracji rządowej poprzez ustanowienie jednolitej regulacji prawnej, co przyczyni się do poprawy jej funkcjonowania.

Z poważaniem

MINISTER
Grzyżna Henclewska
 PODSEKRETARZ STANU

² t.j. Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 z późn. zm.



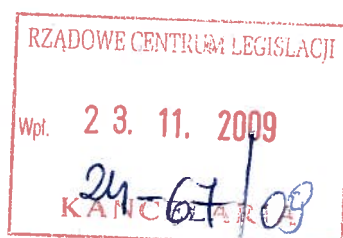
MINISTER CZŁONEK RADY MINISTRÓW
PRZEWODNICZĄCY STAŁEGO KOMITETU
RADY MINISTRÓW

MICHAŁ BONI

DKRM-24-397(3)/09

156944/09

Pub
24.11.09.



bpo
[signature]
[signature]

P. Radziewicz

Warszawa, 23 listopada 2009 r.

Pan
Maciej BEREK
Prezes
Rządowego Centrum Legislacji

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo z dnia 4 listopada 2009 r., znak RCL 24 -67/09, w sprawie projektu założeń do projektu ustawy o kontroli w administracji rządowej uprzejmie informuję, że zgłaszam następujące uwagi:

Uwagi ogólne

- Wątpliwości budzi możliwość objęcia projektowaną ustawą podmiotów spoza sektora finansów publicznych w zakresie, w jakim otrzymują środki finansowe od dysponentów budżetowych, np. organizacji pozarządowych (pkt 4.1 ppkt 4). Nie negując potrzeby kontroli tych podmiotów w określonym zakresie, nieuzasadnione – ze względu na charakter i status tych podmiotów - wydaje się prowadzenie działań analogicznych do działań podejmowanych wobec organów administracji rządowej oraz jednostek im podległych i nadzorowanych. Należałoby wyraźnie rozgraniczyć prawa i obowiązki kontrolerów wobec organów administracji rządowej oraz jednostek im podległych i nadzorowanych, gdzie powinny być one szersze (ograniczenie zasady kontrydiktoryjności – jak obecnie w rozporządzeniu Rady Ministrów z dn. 29 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania kontroli przez Kancelarię Prezesa RM) oraz przewidzieć pełną zasadę kontrydiktoryjności w stosunku do

podmiotów niepodporządkowanych hierarchicznie, na wzór przepisów ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

- W zakresie uprawnień Prezesa RM należałoby każdorazowo przewidzieć możliwości delegacji ich wykonywania na Szefa KPRM.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 29 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania kontroli przez Kancelarię Prezesa RM ma stosunkowo wąski zakres przedmiotowy: kontrola realizacji zadań wskazanych przez Radę Ministrów oraz Prezesa Rady Ministrów. Natomiast zakres przedmiotowy projektowanych rozwiązań obejmie wszelkie relacje podległości lub nadzoru istniejące pomiędzy organami administracji publicznej co – przynajmniej w zakresie kontroli dokonywanych przez KPRM – może oznaczać konieczność wzmocnienia kadry kontrolerskiej. Także możliwość dokonywania przez kilka organów wspólnych kontroli wpłynie na zwiększenie obowiązków kontrolerów. Nie można więc w pełni podzielić opinii, że ustawa nie nakłada nowych obowiązków ponad te które są lub powinny być obecnie realizowane, a tym samym nie wywoła skutków finansowych dla budżetu państwa.

Uwagi szczegółowe


- Pkt 4.1 ppkt 2 – należy uzupełnić definicję mając na względzie, że kierownikiem jednostki może być zarząd (jako organ wykonawczy), a nie jedna osoba.
- Projekt w ogóle nie odnosi się do problematyki wszczęcia kontroli, w szczególności do kwestii terminu powiadamiania jednostki kontrolowanej o terminie rozpoczęcia planowanej kontroli.
- Pkt 5.15 – należałoby przewidzieć obowiązek powiadamiania kierownika jednostki kontrolowanej o fakcie wezwania byłych pracowników jednostki w celu przesłuchania w charakterze świadków.
- Pkt 5.28 ppkt 2 – wskazany 7 – dniowy termin na wniesienie umotywowanych zastrzeżeń jest zbyt krótki, by kierownik jednostki kontrolowanej mógł się odnieść w sposób rzetelny do zastrzeżeń zawartych w wystąpieniu pokontrolnym. Jakkolwiek przewiduje się możliwość przedłużenia tego terminu maksymalnie o kolejne 7 dni na wniosek kierownika jednostki kontrolowanej to trzeba podnieść, że będzie on musiał starannie umotywować taki wniosek (a więc również mieć wystarczająco dużo czasu na zapoznanie się z treścią wystąpienia pokontrolnego, przy czym zgoda na przedłużenie terminu będzie zależała od uznania kierownika jednostki kontrolującej (kryteria dla wyrażania zgody nie zostały wskazane). Dodatkowo trzeba mieć na uwadze, że czynności te będą się odbywały w drodze czasochłonnych procedur pisemnych (projekt nie przewiduje możliwości komunikacji w drodze elektronicznej). Równocześnie projekt nie określa terminu na rozpatrzenie zastrzeżeń, co zdaje się naruszać zasadę kontrydiktoryjności.
- Pkt 5.28 ppkt 7 i 8 – wydaje się, że dotyczą tych samych czynności wykonywanych przez kontrolera: przedstawione dodatkowo dokumenty lub pisemne wyjaśnienia o których mowa w ppkt 8 będą elementem czynności kontrolnych. Optymalnym rozwiązaniem byłoby określenie czasu ważności upoważnienia dla kontrolera obejmującego również czas konieczny do rozpatrzenia zastrzeżeń, co może wymagać dodatkowych czynności kontrolnych.
- Pkt 5.29 – uprawnienie dla kierownika jednostki kontrolującej do określania terminu złożenia przez jednostkę kontrolowaną informacji o sposobie wykorzystania uwag i wniosków oraz wykonania zaleceń stwarza zagrożenie uznaniowości (brak kryteriów ustalania takiego terminu); proponuje się wprowadzenie terminu 14-dniowego.

- 5.31 – proponuje się wskazać podmiot decydujący o zastosowaniu trybie uproszczonego. Należy także mieć na uwadze, że w związku z okolicznościami jakie zostaną stwierdzone w czasie trwania kontroli, może się stać celowe przeprowadzenie pełnej kontroli w podstawowym trybie (co oznaczać będzie najczęściej, że postępowanie będzie dłuższe). Wobec tego zaistnieje konieczność ponownego zarządzenia kontroli w normalnym trybie. Ponadto, katalog okoliczności przemawiających za wprowadzeniem trybu uproszczonego jest zbyt niedookreślony.
- Pkt 5.32 - trzydniowy termin na przedstawienie stanowiska do sprawozdania z kontroli jest zbyt krótki, nawet jeśli obejmowałyby tylko dni robocze. Nie wiadomo również, jakie znaczenie będzie miało takie stanowisko, skoro ewentualne zawarte w nim uwagi i zastrzeżenia pozostaną bez wpływu ani na treść sprawozdania, ani na treść zaleceń.
- Pkt 5. 34 ppkt 1a – wskazany rok karencji w przypadku kontroli której przedmiot stanowiły zadania należące wcześniej do kontrolera jest okresem zbyt krótkim, proponuje się w takim przypadku wyłączenie kontrolera z urzędu na co najmniej 3 lata – niezależnie od rozwiązania zawartego w ppkt 1b, dającego możliwość wyłączenia kontrolera również w dłuższej perspektywie czasowej.
- Pkt 5.34 ppkt 3b – proponuje się doprecyzować, że wgląd w dokumenty może nastąpić tylko w zakresie przedmiotu kontroli.
- Pkt 5.35 ppkt 2a oraz 2c – obowiązek powiadomienia jednostki kontrolowanej o terminie rozpoczęcia kontroli oraz jej programie (w przypadku kontroli planowej) sprzyjałby przygotowaniu przynajmniej większości dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia kontroli. Natomiast wymaganie „niezwłocznego przedstawienia” (dokumentów) jest nieostre, a w przypadku równoległych kontroli przeprowadzanych w tym samym czasie przez różne podmioty kontrolujące – może się okazać nie do spełnienia. Wątpliwości budzi tym bardziej uprawnienie kontrolera do wyznaczania pracownikom jednostki kontrolowanej terminu przedłożenia ustnych lub pisemnych wyjaśnień oraz sporządzania niezbędnych dla kontroli odpisów lub wyciągów z dokumentów, jak również zestawień i obliczeń – zwłaszcza, że niewywiązywanie się pracowników jednostki kontrolowanej z obowiązków nałożonych ustawą może wywołać sankcje dyscyplinarne (pkt 5.35 ppkt 3 oraz pkt 7.2).

Ponadto wskazane byłoby uzupełnienie przedłożonej Oceny Skutków Regulacji o:

- 1) omówienie kosztów związanych z:
 - a) prowadzeniem kontroli koordynowanych, realizowanych przez więcej niż jednego kierownika jednostki kontrolującej, w wybranym obszarze (str. 20 założeń),
 - b) zwrotem kosztów stawiennictwa w charakterze świadka oraz z zachowaniem prawa do wynagrodzenia za czas poświęcony na składanie zeznań w charakterze świadka pracowników i byłych pracowników jednostki kontrolowanej (str. 24 założeń),
 - c) powoływaniem biegłych (str. 25 założeń),
 - d) nałożeniem na jednostki kontrolujące obowiązku umożliwienia kontrolerom udziału w szkoleniach, w wymiarze nie mniejszym niż 40 godzin rocznie (str. 32 założeń),
 - e) ustawowym zagwarantowaniem prawa kontrolerów do podwójnej diety z tytułu podróży służbowych w związku z wykonywaniem czynności kontrolnych lub nadzorczych (str. 32 założeń);
- 2) omówienie relacji pomiędzy projektowaną regulacją, a kontrolą i audytem przewidzianym w ustawie z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104, z późn. zm.);

- 3) omówienie wyników konsultacji społecznych, poszerzonych o właściwe podmioty funkcjonujące w obszarze:
- a) służby więziennej,
 - b) szkolnictwa wyższego,
 - c) ochrony zdrowia,
 - d) nauki,
 - e) służby cywilnej.

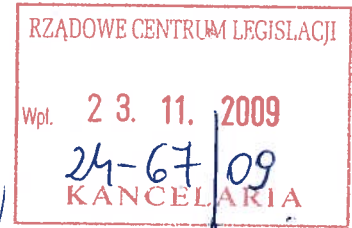
Z przewodniczącym




**Ministerstwo Finansów
Dyrektor Generalny**

BKR1/0680/98/ISZ/2009/BMI9-14444

Ref
24.11.09.
PW



OSO
WP
lylo

Warszawa, dn. 23 listopada 2009 r.

**Pan
Maciej Berek**

**Prezes
Rządowego Centrum Legislacji**

Szanowny Panie Ministrze

W odpowiedzi na pismo Pana Prezesa z dnia 4 listopada 2009 r., znak RCL 24-67/09, pragnę wyrazić opinię, iż zaproponowane założenia do ustanowienia nowej regulacji to bardzo dobry krok w kierunku zwiększenia stabilności prawa. Standaryzacja i uporządkowanie licznych reżimów kontroli administracji rządowej jest jak najbardziej celowe i zasadne. Z uwagi jednak na znaczną różnorodność kontrolowanego obszaru, powinny zostać zaprojektowane takie zasady kontroli, by uwzględniały specyfikę kontroli prowadzonych w różnych działach administracji rządowej. Należy zatem zauważyć, iż określanie w w/w projekcie sztywnych procedur kontroli, przy jednoczesnym braku w tym zakresie stosownych aktów wykonawczych, może mieć negatywny wpływ na skuteczność przeprowadzanej kontroli.

Pozwalam sobie zatem zgłosić następujące uwagi do przedmiotowych Założeń do projektu ustawy o kontroli w administracji rządowej.

1. Pokazane w założeniach do projektu ustawy przykłady kontroli dokonywanych w ramach administracji rządowej to zaledwie ułamek działalności inspekcyjnej czy kontrolnej ww. administracji, a poza zakresem potencjalnej ustawy pozostanie szereg przepisów proceduralnych i materialnych dotyczących kontroli, audytów i inspekcji wykonywanych przez wyspecjalizowane organy i instytucje administracji rządowej uregulowanych przepisami innych ustaw.
2. Odnosnie punktu 3.2 części I projektu - w treści proponowanego zapisu podkreśla się, że w związku z brakiem znaczących odmienności we wprowadzanych zasadach w stosunku do uregulowań zawartych w ustawie z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, nowe regulacje nie powinny generować dodatkowych kosztów, natomiast z działu 5 wyraźnie wynika, że projekt będzie rodził określone skutki finansowe związane z obowiązkiem organizacji szkoleń, czy też z obowiązkiem pokrycia podwójnej diety dla kontrolerów.
3. Nie można zgodzić się ze stwierdzeniem, że uchwalenie projektowanej ustawy nie oddziałuje na inne podmioty, niż objęte zakresem podmiotowym ustawy, wymienione w punkcie 4.1 części I projektu (wprowadzenie możliwości wzywania w charakterze świadków byłych pracowników podmiotów objętych zakresem projektu będzie bezpośrednio oddziaływało na obecnych pracodawców tych osób, nawet jeśli nie są objęci zakresem projektu).

4. Odnośnie punktu 5.1 części I projektu - niezrozumiały jest proponowany zapis, że wejście w życie projektowanej ustawy nie spowoduje dodatkowych skutków finansowych dla budżetu państwa, skoro w punkcie 5.2 wyraźnie wskazano, że projektowana regulacja pociągnie za sobą określone skutki finansowe, których źródłem pokrycia będą budżety dysponentów środków budżetowych (czyli dysponentów określonych części budżetu państwa). Niezgodny z założeniami jest również proponowany zapis, że projektowana ustawa nie nakłada nowych obowiązków ponad te, które są obecnie realizowane. Istotnie, w zakresie prowadzenia kontroli projekt rzeczywiście nie wprowadza nowych zasad, jednak wprowadza nowe regulacje organizacyjne, tj. obowiązek organizacji szkoleń i obowiązek pokrycia podwójnej diety dla kontrolerów, które są nowymi obowiązkami dla pracodawców kontrolerów.
5. Odnośnie punktu 2.2 części II projektu - w treści proponowanego zapisu podkreśla się, że ustawa będzie dotyczyć wyłącznie kontroli zewnętrznej przeprowadzanej w organach i jednostkach podległych i nadzorowanych przez podmioty kontrolujące, pominięto natomiast informację, że wprowadzane zasady i tryb prowadzenia kontroli przez organy administracji rządowej dotyczą również kontroli wewnętrznej prowadzonej przez wyodrębnione komórki kontrolne utworzone w urzędach obsługujących dany organ administracji rządowej w innych komórkach organizacyjnych tych urzędów.
6. Doprecyzowania wymaga zapis w punkcie 3.3 części II „*Inny będzie jednak w takim przypadku zakres, cel i znaczenie przeprowadzonej kontroli*”. Czy należy rozumieć, że w projektowanej ustawie znajdzie się odrębny przepis dotyczący wykonywania kontroli przez ww. instytucje? Obowiązujące obecnie regulacje prawne zawarte w ustawie o Narodowym Planie Rozwoju - wskazują Instytucję Płatniczą jako podmiot wykonujący kontrole programów i projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych lub Funduszu Spójności. Ustawa ta jednak nie określa praw i obowiązków podmiotów kontrolowanych i kontrolujących, jak również zakresu, zasad, trybu i sposobu przeprowadzania kontroli. Ponadto, mając na uwadze, że przedmiotowy projekt założeń do projektu ustawy o kontroli w administracji rządowej w punkcie 3.3 dotyczy nie tylko projektów i programów współfinansowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w ramach perspektywy finansowej 2004-2006, ale również perspektywy finansowej 2007-2013 wskazanym wydaje się rozważenie konieczności podania również aktów prawnych obowiązujących w tym zakresie i zapisów z nich wynikających tj.: ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, j.t.), ustawy z dnia 3 kwietnia 2009 r. o wspieraniu zrównoważonego rozwoju sektora rybackiego z udziałem Europejskiego Funduszu Rybackiego (Dz. U. z 2009 Nr 72, poz. 619), ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz. U. z 2007 r. Nr 64, poz. 427).
7. Należy zauważyć, iż w punkcie 5.1 części II w/w założeń wskazano katalog zamknięty podmiotów zarządzających kontrolę, którymi będą: Prezes Rady Ministrów, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Minister - kierownik urzędu centralnego lub przewodniczący komitetu wchodzącego w skład Rady Ministrów, Wojewoda oraz „*Ministrowie w porozumieniu*”. W ocenie MF powyższy katalog powinien zostać uzupełniony o dyrektorów izb skarbowych, którzy w ramach swoich zadań, wykonywanych na podstawie art. 5 ust. 7 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych (Dz. U. z 2004 r. Nr 121, późn. zm.), sprawują nadzór nad urzędami skarbowymi. Sposoby sprawowania nadzoru szczegółowo zostały określone w Zarządzeniu Nr 13 Ministra Finansów z dnia 20 czerwca 2006 r. w sprawie organizacji urzędów i izb skarbowych oraz nadania im statutów (Dz. Urz. MF Nr 7, poz. 55, z późn. zm.), gdzie w § 2 pkt 5 lit. h Załącznika Nr 5 do w/w zarządzenia

wskazano, iż do zakresu zadań komórki organizacyjnej nadzoru nad urzędami skarbowymi należy m.in. przeprowadzanie kontroli problemowych i doraźnych oraz koordynowanie kontroli kompleksowych w urzędach skarbowych przeprowadzanych przy współdziałaniu innych komórek organizacyjnych. Zatem pominięcie w założeniach do projektu ustawy o kontroli w administracji rządowej dyrektorów izb skarbowych jako podmiotów zarządzających kontrolę może uniemożliwić tym podmiotom skuteczne sprawowanie nadzoru nad urzędami skarbowymi, w zakresie dotyczącym kontroli. Ponadto w punkcie 5.1 ppkt 5 posługując się pojęciem „*Ministrowie w porozumieniu*” nie wskazano „*w porozumieniu*” z kim (z jakimi organami) mieliby w/w Ministrowie działać. Zapis ten, w pierwszym zdaniu wymaga zatem doprecyzowania.

8. Odnośnie punktu 5.1 ppkt 2 części II projektu - w treści proponowanego zapisu należałoby uwzględnić regulacje wynikające z ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (w tym likwidację gospodarstw pomocniczych).
9. W punkcie 5.34 części II odnoszącym się do uprawnień i obowiązków kontrolera w ramach czynności kontrolnych w ppkt 1 lit. a zawarto założenie, iż wprowadzony zostanie obowiązek wyłączenia kontrolera od udziału w kontroli z urzędu m.in. od udziału w kontroli, której wyniki mogą dotyczyć praw i obowiązków jego lub osoby mu bliskiej. Zdaniem MF, wymaga wyraźnego doprecyzowania, które osoby należy traktować w rozumieniu projektowanej ustawy jako osoby bliskie. Wydaje się, iż w tym zakresie można posłużyć się już obecnie stosowanymi regulacjami, np. jak w art. 130 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, z późn. zm.) lub art. 24 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.).

Z puzimem

Dyrektor Generalny
Ministerstwa Finansów
wz.

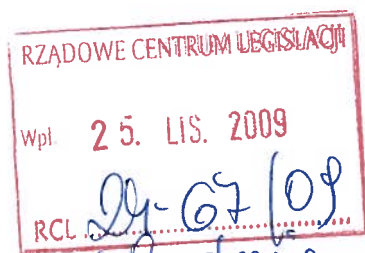
Jerzy Akóra
Dyrektor Departamentu
Polityki Regionalnej i Rolnictwa



Warszawa, dnia 24 listopada 2009 r.

MINISTER INFRASTRUKTURY

ML3mr-0260-1321/09
Na nr RCL 24-67/09



**Pan
Maciej Berek
Prezes
Rządowego Centrum Legislacji**

Szanowny Panie Prezesie !

Uprzejmie informuję, iż do *projektu założeń do projektu ustawy o kontroli w administracji rządowej* zgłaszam następujące uwagi.

1. Proponuję ujedynolnić zapis - czy kierownik i dyrektor komórki do spraw kontroli to ta sama osoba.
2. Tytuł przedmiotowego projektu zawęża przedmiot projektowanej regulacji wyłącznie do administracji rządowej. Proponuję rozważenie zmiany tytułu aktu prawnego, w którym powinien znaleźć się wyraz, który określa syntetycznie zakres regulacji, tak aby tytuł wyrażał intencje projektodawcy, był uniwersalny. Proponuję rozważyć zmianę tytułu na „ustawa o kontroli w administracji publicznej” lub „ustawa o kontroli i postępowaniu kontrolnym w administracji.”. W uzasadnieniu autorzy odnieśli się do definicji kontroli wskazując co będzie przedmiotem regulacji, ale nie odnieśli się do definicji administracji, chociażby w ujęciu formalnym traktując ją jako całą działalność państwa, wykonywaną przez podmioty administracji bez względu na to czy ma ona charakter administracyjny, czy też nie ma tego charakteru. Przedmiotem regulacji będzie kontrola w administracji publicznej, sprawowanej przez państwo i realizującej zadania publiczne w najszerszym tego słowa znaczeniu, a więc przez organy państwowe, związki publicznoprawne, samorządowe i inne podmioty administracji. Projektowana regulacja będzie oddziaływała, jak piszą sami projektodawcy, na administrację publiczną w ujęciu organizacyjnym, a więc na ogół podmiotów administracji w tym organy administracji i inne podmioty wykonujące określone funkcje z zakresu administracji publicznej nie naruszając innych ustaw zwłaszcza z zakresu nadzoru i wzajemnych relacji

poszczególnych organów. Jak wynika z części III. pkt 1 celem projektu ustawy jest stworzenie stanu prawnego pozwalającego na ukształtowanie jednolitego modelu kontroli typu instytucjonalnego, pozwalającego na zapewnienie jednolitej procedury kontroli i prawidłowego jej przebiegu w całej administracji rozumianej szeroko w sensie realizowanych funkcji i zadań. Tym bardziej więc nie powinno się zawęzać w tytule ustawy zakresu jej działania tylko do administracji rządowej. Należy się spodziewać, że ustawa będzie miała duży wpływ na wypracowanie dobrych praktyk w przedmiocie samego gromadzenia materiału dowodowego z kontroli oraz podniesie jakość przeprowadzanych kontroli, pozwoli podmiotom koordynującym na wyciąganie systemowych wniosków i opracowywanie wyników co do organizacji całej administracji publicznej.

3. W części I. pkt 4 przedmiotowego projektu proponuję ujednoczyć podmioty, na które oddziaływać będzie projektowana ustawa. Należy zaznaczyć, iż „*adresaci norm prawnych*” (część I pkt 4.1) nie są tożsami z podmiotami kontrolowanymi (część II pkt 1.3).
4. W części II. pkt 1.4 przedmiotowego projektu przewiduje się umożliwienie dysponentowi środków publicznych udzielającemu dotacji celowych, zawarcie w umowie o udzielenie dotacji celowej postanowienia, że kontrola zadania oraz rozliczenie dotacji odbywać się będzie na zasadach i w trybie określonym w przepisach o kontroli w administracji rządowej. Jednocześnie wskazuje się w uzasadnieniu do powyższego pkt, iż ww. tryb nie będzie mieć zastosowania przy niewielkich kwotach dotacji. Należy wskazać, iż powyższe sformułowanie ma charakter nieostry i w efekcie może spowodować problemy z interpretacją w tym zakresie.
5. W części II. pkt 3.3 przedmiotowego projektu mowa jest o przepisach szczególnych dotyczących kontroli realizacji projektów i programów współfinansowanych w ramach tzw. „*starej perspektywy*”, natomiast nie jest uregulowana kwestia projektów z perspektywy 2007-2013.
6. W części II. pkt 5.1 przedmiotowego projektu przy tak szerokim kręgu podmiotów uprawnionych do zarządzania kontrolą proponuję jasno określić kryteria i sytuacje, w których kontrole mogą być zarządzane przez organy inne niż bezpośrednio nadzorujące. Proponuję wprowadzić do przedmiotowego projektu przepisy wskazujące sposób koordynowania planów kontroli sporządzanych przez naczelne i centralne organy administracji państwowej.

7. W uzasadnieniu do pkt 5.3 w części II. przedmiotowego projektu wskazano, że zadaniem kontroli jest zapobieganie błędom w działaniu administracji. To jest jedna z ról kontroli do spełnienia. Zadaniem kontroli jest ujawnianie błędów i nieprawidłowości, ich eliminacja i ewentualne zalecenia skutkujące ich zapobieganiem w przyszłości. Dlatego cel kontroli powinien być związany z jej podstawowymi zadaniami.
8. W części II. pkt 5.5 przedmiotowego projektu podejmując decyzje o odstąpieniu od podziału na kontrole kompleksowe problemowe, sprawdzające, doraźne należy mieć na uwadze, że takie pojęcia istnieją w innych przepisach np. w *ustawie z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli* (Dz. U. Nr z 2007 r. Nr 231, poz. 1701, z późn. zm.) – art. 6, *ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych* (Dz. U. z 2007 r. Nr 227, poz. 1655, z późn. zm.) – Dział V – rozdział 3, oddział 2.
9. W części II. pkt 5.7 oraz pkt 5.32 przedmiotowego projektu proponuję rozważenie wprowadzenie sporządzania harmonogramu czynności wykonywanych w czasie kontroli poza planem, dla której projektodawca nie przewiduje sporządzania programu. Harmonogram byłby uproszczony, ale spełniałby funkcje dyscyplinującą zarówno kontrolującego jak i kontrolowanego.
10. W części II. pkt 5.8 przedmiotowego projektu proponuję doprecyzować zapis o terminy, w jakich jednostka podlegająca kontroli będzie zobligowana do udostępnienia dokumentów i materiałów niezbędnych do przygotowania i przeprowadzenia kontroli.
11. W części II. pkt 5.11 ppkt 2 przedmiotowego projektu proponuję wyjaśnić czy chodzi o plany kontroli czy o programy kontroli.
12. W części II pkt 5.12 przedmiotowego projektu zasadnym wydaje się aby w upoważnieniu do kontroli znalazła się również informacja o terminie przeprowadzenia kontroli czasie jej trwania (aktualnie przewiduje się w nim jedynie informację o przedmiocie kontroli i okresie objętym kontrolą).
13. Niezrozumiałe wydaje się zastosowanie jako środka dowodowego przesłuchania w charakterze świadka, przewidzianego w katalogu w punkcie 5.14 *Środki dowodowe*. Wątpliwości budzi nadanie tego typu uprawnień kontrolerom, działającym przecież jedynie na podstawie upoważnienia do kontroli wydanej przez kierownika jednostki kontrolującej i po otrzymaniu jego zgody. Pojawia się pytanie czy nie wykracza to poza naturę i charakter kontroli w administracji rządowej, a także czy kontrolerzy dysponują odpowiednią legitymacją do podejmowania tego typu działań, właściwych raczej dla procedury karnej. Zastosowanie przesłuchania w charakterze świadka może powodować również paradoksy w sytuacji, gdy osoby wezwane do składania zeznań odmówią

stawienia się przed kontrolerami. Takie problemy mogą wystąpić w szczególności w przypadku byłych pracowników instytucji kontrolowanych. W wypadku stwierdzenia sytuacji, które wymagają zastosowania ww. środka, określanych także w przedmiotowym dokumencie jako „*wyjątkowe*”, bardziej uzasadnione wydaje się zawarcie w projektowanej ustawie konstrukcji nakładającej na kontrolerów obowiązek przekazania informacji do odpowiednich organów (policji, prokuratury, ABW, itd.), które to dysponują odpowiednimi narzędziami i uprawnieniami pozwalającymi na wykorzystanie w pełni tego środka dowodowego.

14. W części II. pkt 5.15 wiążącym się z nim pkt 5.18 przedmiotowego projektu należy zwrócić uwagę na precyzyjne formułowanie przepisów dotyczących zakresu środka dowodowego jakim jest planowane przesłuchanie świadka. Rozszerzenie ostrych reżimów na byłego pracownika jednostki kontrolowanej jest nadmierną represją mogącą naruszać prawa obywatelskie, zwłaszcza, że byty pracownik będzie mógł się wypowiedzieć w formie pisemnej lub ustnej w charakterze udzielonych wyjaśnień co przewidziano w pkt 5.18. Takie rozwiązanie bliższe jest również rozwiązaniom zalecanym w powszechnie stosowanych w obrocie międzynarodowym standardach kontroli (np. INTOSAI). Kontrola ma jednak więcej cech „*inkwizycyjności*” niż „*kontradiktoryjności*” i te elementy należy dawkować w rozwiązaniach legislacyjnych z rozwagą.
15. W części II. pkt 5.18 przedmiotowego projektu przewiduje się możliwość żądania od byłych pracowników, w tym byłych kierowników jednostki kontrolowanej, udzielania ustnych lub pisemnych wyjaśnień w sprawach dotyczących przedmiotu kontroli. W związku z powyższym, należałoby określić tryb wzywania takich osób do złożenia wyjaśnień oraz ewentualne sankcje za utrudnianie lub udaremnianie powyższej czynności przez wezwanego.
16. W części II. pkt 5.20 przedmiotowego projektu proponuję doprecyzować zapis, kto może złożyć wniosek o włączenie w skład zespołu kontrolerów pracowników innych komórek podmiotu zarządzającego kontrolę. Proponuję również określić minimalny skład zespołu kontrolnego oraz ewentualne wyjątki od przyjętych zasad.
17. W części II. pkt 5.25 przedmiotowego projektu proponuję wyjaśnić zasadność podpisywania notatki służbowej przez „*inne*” osoby niż tylko biorące udział w czynnościach kontrolnych. Należy również wyjaśnić, czy, notatka służbowa może być dowodem w sprawie.
18. W części II. pkt 5.27 przedmiotowego projektu dotyczącym dokumentacji pokontrolnej, przewiduje się wprowadzenie zasady sporządzania tylko jednego dokumentu

pokontrolnego tj. wystąpienia pokontrolnego, w miejsce dwóch dokumentów pokontrolnych: protokołu kontrolnego oraz wystąpienia pokontrolnego. Wydaje się, że należałoby pozostać przy sporządzaniu protokołu kontroli, który obejmowałby zwięzły opis ustaleń i ocenę skontrolowanej działalności i odrębnym sformułowaniu zaleceń pokontrolnych. Przyjęty tryb kontroli byłby przy tym zgodny z proponowanym w założeniach do projektu ustawy. Należy wskazać, że zgodnie z pkt 5.28 projektu, wystąpienie pokontrolne będzie sporządzane po zakończeniu czynności kontrolnych i na tym etapie nie będzie zawierać zaleceń pokontrolnych. Po rozpatrzeniu zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego – zostanie ono uzupełnione o zalecenia pokontrolne. W związku z powyższym, mimo określonej w ust. 5.27 zasady sporządzania w ramach dokumentacji pokontrolnej jednego dokumentu, zalecenia pokontrolne stanowią *de facto* oddzielny dokument, opracowywany po podpisaniu wystąpienia pokontrolnego.

19. W części II. pkt 5.28 przedmiotowego projektu dotyczącym postępowania odwoławczego uwagę zwraca zmiana sposobu prezentowania wyników. Co do zasady jest ona korzystna niemniej jednak należy się zastanowić czy zalecenia pokontrolne nie powinny być umieszczone od pierwszego etapu prezentowania wyników kontroli czyli już na etapie prezentowania wyników kontroli kierownikowi jednostki kontrolowanej przez kierownika komórki kontrolnej. To rozwiązanie również wydaje się bliższe powszechnie uznanym i stosowanym standardom kontroli. Zwłaszcza, że od prawomocnego wystąpienia pokontrolnego, zawierającego zalecenia, nie będzie przysługiwał środek odwoławczy a kierownik jednostki kontrolowanej będzie mógł tylko zalecenia wdrożyć lub nie i w takim przypadku wyjaśnić powód nie wdrażania zaleceń. Ich treść powinna więc być znana od najwcześniejszego etapu raportowania o wynikach kontroli.
20. Proponuję zastąpienie wyrazu „dyrektor” wyrazem „kierownik”. Powyższa zmiana ma na celu zachowanie spójności z określoną w pkt 4.1 ppk 3.
21. Nie jest zrozumiała, określona w części II. pkt 5.28 ppkt 4 przedmiotowego projektu potrzeba włączenia do przeprowadzanych procedur kontrolnych, na etapie wystąpienia pokontrolnego, byłego kierownika jednostki kontrolowanej. Powyższe rozwiązanie spowoduje spowolnienie procesu kontroli, zobowiąże organ kontrolujący do przekazania pełnych akt kontroli byłemu kierownikowi jednostki kontrolowanej, a ponadto może stać w sprzeczności z ochroną informacji niejawnych.
22. W części II. pkt 5.31 przedmiotowego projektu w ramach tzw. trybu uproszczonego, przewiduje się jego przeprowadzenie w szczególności w razie potrzeby sporządzenia informacji dla kierownika jednostki kontrolującej. W pkt 5.32 ppkt 3 wskazuje się jednak,

iz w tym trybie, kontrola kończyć się będzie sprawozdaniem podpisywanym jedynie przez kierownika jednostki kontrolującej. Powoduje to powstanie niespójności w zakresie powyższej propozycji, zgodnie z którą stosuje się szczególny tryb kontroli w celu sporządzenia informacji dla kierownika jednostki kontrolującej, a jednocześnie ww. kontrola kończy się podpisaniem przez niego sprawozdania.

23. Pragnę również zwrócić uwagę na nieprecyzyjne sformułowanie zawarte w części II. pkt 5.34 ppkt 3 lit. b zgodnie, z którym „...kontroler będzie miał prawo: [m.in.] wglądu do wszelkich dokumentów związanych z działalnością jednostki kontrolowanej...”. Powyższe zdanie wymaga doprecyzowania, iż w trakcie prowadzonej kontroli kontroler będzie mieć dostęp jedynie do dokumentów związanych z zakresem kontroli, określonym w stosownym upoważnieniu.
24. W części II. pkt 5.35 przedmiotowego projektu dotyczącym przesłanki odpowiedzialności dyscyplinarnej lub porządkowej za brak asertywnej współpracy z kontrolującymi, wprowadzono pojęcie kontrolowanej jednostki finansów publicznych. Na etapie formułowania przepisów ustawy należałoby rozważyć wyeliminowanie tego zawężenia z uwagi na uniwersalny charakter jaki mają mieć przepisy o kontroli. Każdy, kto będzie spełniał takie przesłanki a będzie pracownikiem podmiotu kontrolowanego administracji powinien odpowiadać porządkowe według właściwych przepisów a nie tylko pracownicy jednostek sektora finansów publicznych.
25. W części II. pkt 5.36 przedmiotowego projektu proponuję doprecyzować, jakie dokumenty podlegają upublicznieniu oraz określić sposób i miejsce ich publikowania na przykładzie uregulowania zawartego w ustawie o finansach publicznych dot. audytu wewnętrznego.
26. W części II. pkt 9.3 przedmiotowego projektu wskazuje się, iż ustawy szczególne będą określać, że przewidziana ich przepisami kontrola dokonywana przez organy administracji rządowej wobec podmiotów innych niż podległe i nadzorowane, będzie przeprowadzana na zasadach i w trybie określonym w przepisach o kontroli administracji rządowej. W powyższej grupie znajdują się przepisy enumeratywnie określonych ustaw. Należy wskazać, iż *ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane* (Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118, z późn. zm.) określa relację nadzoru nad działalnością wojewodów jako organów administracji architektoniczno-budowlanej i wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego (przypadek przewidziany w pkt 9.2 projektu), a nie zawiera relacji podległości lub nadzoru w stosunku do organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego szczebla powiatowego. W związku z tym, konieczna

będzie odpowiednia nowelizacja *ustawy – Prawo budowlane* w tej części, z uwagi na zadania kontrolne jakie wykonuje Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego również wobec tych podmiotów (art. 84b i art. 88a *ustawy - Prawo budowlane*).

27. W części III pkt 3.3 pt. „*Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość*” nie wydaje się być słuszne wskazanie, że projekt nie będzie mieć wpływu na konkurencyjność, albowiem lepsza jakość kontroli w administracji rządowej bez wątpienia przyczyni się do jakości usług świadczonych przez administrację na rzecz przedsiębiorstw oraz pewność obrotu prawnego.
28. Należy także wskazać, że projekt nie reguluje kwestii zawiadamiania kierownika jednostki kontrolowanej o terminie i zakresie kontroli. Wydaje się to niezbędne z uwagi na konieczność zaplanowania przez kontrolowanego odpowiedniej organizacji pracy w czasie trwania kontroli, a także potrzebę przygotowania odpowiednich dokumentów objętych zakresem kontroli, które niejednokrotnie są już zarchiwizowane.

Z poważaniem,

Z upoważnienia
MINISTRA INFRASTRUKTURY
Tadeusz Jarmuziewicz
Sekretarz Stanu

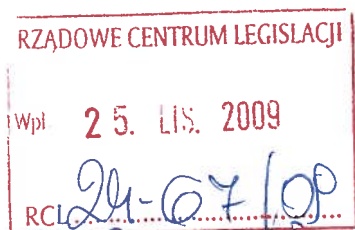


Minister Spraw Zagranicznych

Radosław Sikorski

Warszawa, dnia 23 listopad 2009 r.

822P-0131-1000P/OP/2



DR 10/11
wp
wyf

Ref
25.11.09.

KW

Pan

Maciej BEREK

Prezes

Rządowe Centrum Legislacji

J. Radziejewicz
Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na Pana pismo nr RCL-24-67/09 z dnia 4 listopada 2009 r. zawierające założenia do projektu ustawy o kontroli w administracji rządowej, Ministerstwo Spraw Zagranicznych wnosi następujące uwagi:

1. Projekt założeń powinien obejmować nie tylko zasady, standardy i procedury kontroli tzw. zewnętrznej (wobec jednostek podległych i nadzorowanych) ale **także kontroli wewnętrznej - instytucjonalnej**, na przykład wobec komórek organizacyjnych ministerstwa, ponieważ jak wynika z założeń, kontrole zewnętrzne będą wykonywane przez kontrolerów już zatrudnionych w komórkach kontroli, te zaś są komórkami kontroli wewnętrznej (nie zakłada się tworzenia odrębnych komórek kontroli zewnętrznej i wewnętrznej).
2. W przypadku uwzględnienia uwagi nr 1, należałoby wyraźnie oddzielić zadania komórki kontroli wewnętrznej -instytucjonalnej przeprowadzającej kontrole zewnętrzne (w jednostkach podległych i nadzorowanych) oraz kontrole wewnętrzne w komórkach organizacyjnych, na przykład ministerstwa od zadań audytu wewnętrznego, aby uniknąć nakładania się zadań.
3. Należałoby wyraźnie zdefiniować pojęcie i zadania kontroli zewnętrznej oraz wewnętrznej.
4. Należałoby uregulować status kontrolera, a w szczególności określić wymogi jakie powinna spełniać osoba zatrudniona na takim stanowisku (wykształcenie, doświadczenie zawodowe, niekaralność, predyspozycje itp.). Nie wykluczałoby to możliwości włączania do zespołów kontrolnych (proponujemy wprowadzić wymóg co najmniej dwóch osób w zespole) innych pracowników jednostki kontrolującej (nie zatrudnionych w komórce kontroli), ale bez prawa kierowania tymi zespołami.
5. Powinna zostać doprecyzowana zasada przyznawania „podwójnej diety”, a w szczególności wyjaśniona wątpliwość czy dotyczy to tylko diet krajowych, czy także zagranicznych.
6. Założenia do projektu są niespójne. na przykład zakłada się odstępianie od sporządzania protokołu kontroli i sporządzanie tylko wystąpienia pokontrolnego (p.5.27), a następnie (p.5.28) przewiduje się dzielenie wystąpienia pokontrolnego na

część nie zawierającą zaleceń (w istocie dotychczasowy protokół) i część zawierającą zalecenia.

7. Należałoby także przewidzieć możliwość nie upubliczniania wyników postępowania kontrolnego np. ze względu na ważny interes publiczny lub ważny interes państwa (na przykład wyniki kontroli placówek zagranicznych).
8. Proponujemy zmianę sformułowania w pkt 5.3 (przepisy merytoryczne – cel kontroli) z „porównanie rzeczywistości z zamierzeniami” na sformułowanie „ocenę stanu faktycznego w świetle przyjętych kryteriów kontroli”, co pozwoli na płynne powiązanie tego zapisu z rozwinięciem kryteriów kontroli w pkt 5.9.

Łsgw porównanie,

Sikorski



**MINISTERSTWO
NAUKI I SZKOLNICTWA WYŻSZEGO**
prof. Barbara Kudrycka

Warszawa, 9 grudnia 2009 r.

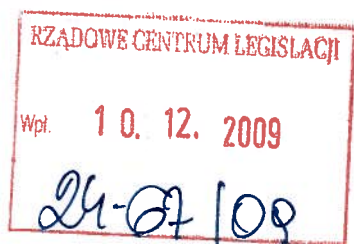
MNiSW-DKN-1221-1486-2/PS/09

Pan
Maciej Berek
Prezes
Rządowego Centrum Legislacji
Al. J. Szucha 2/4
00-582 Warszawa

Szanowny Panie Prezesie,

w odpowiedzi na pismo znak: RCL 24-67/09 z dnia 4 listopada 2009 r. przekazujące *Projekt założeń do ustawy o kontroli w administracji rządowej* uprzejmie informuję, że Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego nie zgłasza uwag do przedłożonego dokumentu.

Z wyrazami szacunku,



p. Radewicz

*DPO
w
kop
mlle*



MINISTER ZDROWIA

Warszawa, dnia 2009-12-09

MZ-PR-WO-022-20898-2/MN/09

Pan
Maciej Berek
Prezes Rządowego Centrum Legislacji

Szanowny Panie Ministrze,

W nawiązaniu do pisma znak: RCL 24-67/09 uprzejmie informuję, iż po analizie przedłożonego projektu założeń do projektu ustawy o kontroli w administracji rządowej, nie zgłaszam uwag do przedmiotowego dokumentu.

2
[Signature]
upoważnienia
MINISTRA ZDROWIA
SEKRETARZ STANU

Jakub Szulc





MINISTER SKARBU PAŃSTWA

DP-MT-0241-1564/09 (DP/5901/09)

Warszawa, dnia 10 grudnia 2009 r.

DP/04
RZĄDOWE CENTRUM LEGISLACJI
Wpl. 10. GRU. 2009
RCL 24-67/09
WP
m

Pan
Maciej Berek
Sekretarz Rady Ministrów

f. Radzevia

Kierowny Biuro Ministrow

W odpowiedzi na pismo z dnia 4 listopada 2009 r., znak: RCL 24-67/09, uprzejmie informuję, iż nie zgłaszam uwag do *projektu założeń do projektu ustawy o kontroli w administracji rządowej*.

Jednocześnie zwracam uwagę, iż *projekt ustawy o zasadach wykonywania niektórych uprawnień Skarbu Państwa*, przygotowany w Ministerstwie Skarbu Państwa, przewiduje włączenie przepisów ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. *o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa* (Dz. U. Nr 106, poz. 493, z późn. zm.) oraz jej uchylenie.

Powyższy projekt będzie przedmiotem obrad stałego Komitetu Rady Ministrów w dniu 10 grudnia 2009 r.


MINISTER SKARBU PAŃSTWA
z up. PODSEKRETARZ STANU

Zdzisław Gawlik