USTAWA O KONTROLI W ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ

Komentarz z wzorami dokumentów

Tomasz Bolek, Marcin Dobruk

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

Wolters Kluwer

USTAWA O KONTROLI W ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ

Komentarz z wzorami dokumentów

Tomasz Bolek, Marcin Dobruk

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

Zamów książkę w księgarni internetowej
profinfo.pl
księgarnia internetowa

Wolters Kluwer

WARSZAWA 2018

Stan prawny na 15 października 2017 r.

Recenzent
Dr Angelina Sarota

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Joanna Tchorek

Opracowanie redakcyjne
Michał Dymiński

Łamanie
Fotoedytor

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na **www.legalnakultura.pl**
Polska Izba Książki

© Copyright by
Wolters Kluwer Polska SA, 2018

ISBN: 978-83-8124-195-3

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów 11

Wstęp 13

CZĘŚĆ I

1. Wprowadzenie do ustawy 19
2. Wybrane aspekty kontroli w administracji rządowej 23
3. Diagnoza wykorzystywania funkcji kontroli w administracji rządowej 29
4. Wytyczne w sprawie kontroli w administracji rządowej 33
5. Proces legislacyjny ustawy o kontroli w administracji rządowej 37
6. Standardy kontroli w administracji rządowej 40
7. Perspektywy funkcji kontroli w administracji rządowej 48

CZĘŚĆ II

Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. Nr 185, poz. 1092) 57

ROZDZIAŁ 1. Przepisy ogólne 59
Art. 1. [Zakres ustawy] 59
Art. 2. [Zakres ustawy cd.] 63
Art. 3. [Cel kontroli] 64
Art. 4. [Kryteria kontroli] 68
Art. 5. [Definicje] 74

www.wolterskluwer.pl

Art. 6. [Kompetencje do kontroli] 77
Art. 7. [Kompetencje Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów] 82
Art. 8. [Kompetencje koordynacyjne Prezesa Rady Ministrów] 83
Art. 9. [Kompetencje informacyjne Prezesa Rady Ministrów] 92
Art. 10. [Kontrola wspólna] 95
Art. 11. [Tryby kontroli] 96
Art. 12. [Planowanie działalności kontrolnej] 100
Art. 13. [Stosowanie k.p.a.] 106

ROZDZIAŁ 2. Kontrola w trybie zwykłym 108
Art. 14. [Program kontroli] 108
Art. 15. [Przygotowanie kontroli] 114
Art. 16. [Upoważnienie do kontroli] 117
Art. 17. [Zespół kontrolny] 123
Art. 18. [Delegowanie kontrolera] 126
Art. 19. [Wyłączenie kontrolera] 129
Art. 20. [Zawiadomienie o kontroli] 135
Art. 21. [Czynności kontrolne] 137
Art. 22. [Uprawnienia kontrolera] 140
Art. 23. [Sygnalizacja zagrożenia] 144
Art. 24. [Uprawnienia kontrolera] 146
Art. 25. [Obowiązki pracowników kontrolowanego] 148
Art. 26. [Odpowiedzialność za utrudnianie kontroli] 151
Art. 27. [Dowody kontroli] 154
Art. 28. [Wyjaśnienia] 159
Art. 29. [Odmowa udzielenia wyjaśnień] 162
Art. 30. [Oświadczenie] 163
Art. 31. [Zasady przeprowadzania oględzin] 166
Art. 32. [Protokół z czynności kontrolnych] 169
Art. 33. [Powołanie biegłego] 173
Art. 34. [Uprawnienia kontrolera dotyczące innych jednostek] 180
Art. 35. [Dodatkowe wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej] 181
Art. 36. [Projekt wystąpienia pokontrolnego] 183

www.wolterskluwer.pl

Art. 37. [Projekt wystąpienia pokontrolnego cd.] 192
Art. 38. [Przekazanie projektu wystąpienia pokontrolnego kierownikowi jednostki kontrolowanej] 194
Art. 39. [Przekazanie projektu wystąpienia pokontrolnego byłemu kierownikowi jednostki kontrolowanej] 196
Art. 40. [Zastrzeżenia do projektu wystąpienia pokontrolnego] 199
Art. 41. [Sprostowanie w projekcie wystąpienia pokontrolnego] 202
Art. 42. [Rozpatrywanie zastrzeżenia do projektu wystąpienia pokontrolnego] 205
Art. 43. [Dodatkowe czynności kontrolne] 210
Art. 44. [Żądanie dodatkowych dokumentów lub wyjaśnień] 211
Art. 45. [Zajęcie stanowiska wobec wniesionych zastrzeżeń] 212
Art. 46. [Wystąpienie pokontrolne] 214
Art. 47. [Wystąpienie pokontrolne cd.] 224
Art. 48. [Odwołanie od wystąpienia pokontrolnego] 225
Art. 49. [Informacja o usunięciu nieprawidłowości] 226
Art. 50. [Odstąpienie od kontroli] 231

ROZDZIAŁ 3. Kontrola w trybie uproszczonym 235
Art. 51. [Kontrola w trybie uproszczonym] 235
Art. 52. [Tryb kontroli uproszczonej] 236
Art. 53. [Zmiana trybu kontroli] 240

ROZDZIAŁ 4. Dokumentacja kontroli 245
Art. 54. [Akta kontroli] 245
Art. 55. [Dostęp do akt kontroli] 248

ROZDZIAŁ 5. Informacje o wynikach kontroli 252
Art. 56. [Informacja o wynikach kontroli] 252
Art. 57. [Przekazywanie informacji o wynikach kontroli] . . . 258

ROZDZIAŁ 6. Zmiany w przepisach obowiązujących 260
Art. 58–76. (pominięte) 260

www.wolterskluwer.pl

ROZDZIAŁ 7. Przepisy przejściowe i końcowe 262
Art. 77. [Przepis przejściowy] 262
Art. 78. [Wejście w życie ustawy] 262

Bibliografia 265

CZĘŚĆ III

Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. Nr 185, poz. 1092) 273

Standardy kontroli w administracji rządowej 291

Wzory dokumentów 311
Wzór nr 1. Okresowy plan kontroli 311
Wzór nr 2. Program kontroli 315
Wzór nr 3. Wniosek o udostępnienie dokumentów i informacji 319
Wzór nr 4. Upoważnienie do przeprowadzenia kontroli 320
Wzór nr 5. Powołanie zespołu kontrolerów 321
Wzór nr 6. Wyłączenie kontrolera 322
Wzór nr 7. Oświadczenie dotyczące kontroli 323
Wzór nr 8. Protokół oględzin 324
Wzór nr 9. Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień 326
Wzór nr 10. Protokół przyjęcia ustnego oświadczenia 328
Wzór nr 11. Postanowienie o powołaniu biegłego 330
Wzór nr 12. Upoważnienie dla biegłego 331
Wzór nr 13. Pismo kontrolera – wniosek o udostępnienie dokumentów i informacji 332
Wzór nr 14. Pismo o złożenie dodatkowych wyjaśnień 333
Wzór nr 15. Projekt wystąpienia pokontrolnego 334
Wzór nr 16. Pismo dotyczące przekazania projektu wystąpienia pokontrolnego 337
Wzór nr 17. Pismo dotyczące przekazania projektu wystąpienia pokontrolnego byłemu kierownikowi jednostki 338
Wzór nr 18. Pismo zawierające zastrzeżenia do projektu wystąpienia pokontrolnego 340

www.wolterskluwer.pl

Wzór nr 19. Wniosek o przedłużenie terminu na zgłoszenie zastrzeżeń 342
Wzór nr 20. Przedłużenie terminu na zgłoszenie zastrzeżeń 343
Wzór nr 21. Pismo w sprawie sprostowania projektu wystąpienia pokontrolnego – na wniosek 344
Wzór nr 22. Pismo w sprawie sprostowania projektu wystąpienia pokontrolnego – z urzędu 345
Wzór nr 23. Pismo o odrzuceniu zastrzeżeń 346
Wzór nr 24. Odwołanie od odrzucenia zastrzeżeń 347
Wzór nr 25. Uchylenie lub podtrzymanie wyników rozpatrywania zastrzeżeń 348
Wzór nr 26. Pismo o przekazanie dokumentów lub złożenie pisemnych wyjaśnień 350
Wzór nr 27. Stanowisko wobec zastrzeżeń 351
Wzór nr 28. Wystąpienie pokontrolne 353
Wzór nr 29. Odpowiedź na wystąpienie pokontrolne 355
Wzór nr 30. Odstąpienie od kontroli 357
Wzór nr 31. Sprawozdanie z kontroli 358
Wzór nr 32. Pismo przewodnie 360
Wzór nr 33. Informacja o wynikach kontroli 361

Wykaz skrótów

Akty prawne

Konstytucja	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. poz. 483 ze zm.)
k.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2016 r. poz. 1137 ze zm.)
k.p.	– ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2016 r. poz. 1666 ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1257)
k.p.c.	– ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 1822 ze zm.)
k.p.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1904)
p.z.p.	– ustawa z 29.01.2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1579 ze zm.)
u.d.i.p.	– ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1764)
u.f.p.	– ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm.)
u.k.a.r.	– ustawa z 15.07.2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. poz. 1092)
u.NIK	– ustawa z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2017 r. poz. 524)

www.wolterskluwer.pl

u.PIP	– ustawa z 13.04.2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz.U. z 2017 r. poz. 786 ze zm.)
u.RM	– ustawa z dnia 8.08.1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2012 r. poz. 392 ze zm.)

Pozostałe skróty

BIP	– Biuletyn Informacji Publicznej
BIP KPRM	– Biuletyn Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
KP	– Kontrola Państwowa
KPRM lub Kancelaria	– Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
KSAP	– Krajowa Szkoła Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego
MF	– Minister Finansów
NIK lub Izba	– Najwyższa Izba Kontroli
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
RCL	– Rządowe Centrum Legislacji
RM	– Rada Ministrów
Glosariusz	– Glosariusz terminów dotyczących kontroli i audytu w administracji publicznej, Warszawa 2005
Standardy	– Standardy kontroli w administracji rządowej
Uzasadnienie	– Uzasadnienie do projektu ustawy o kontroli w administracji rządowej, VI kadencja, druk sejm. nr 4218
Wprowadzenie	– Wprowadzenie do kontroli w administracji rządowej, Warszawa 2012
WSA	– Wojewódzki Sąd Administracyjny
Wytyczne	– Wytyczne w sprawie kontroli w administracji rządowej
Założenia	– Założenia do projektu ustawy o kontroli w administracji rządowej

Wstęp

Z napisaniem komentarza nosiliśmy się od dawna, tj. praktycznie od momentu uchwalenia ustawy z 15.07.2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. poz. 1092). Początkowo każdy z nas miał inny pomysł na publikację. Jednym z nich było m.in. publikowanie komentarzy do poszczególnych artykułów na łamach prasy specjalistycznej, innym napisanie wraz z grupą osób, na co dzień realizujących zadania kontrolne, „praktycznego podręcznika kontrolera". Jednakże z uwagi na zajęcie się przez nas nowymi wyzwaniami zawodowymi i osobistymi pomysły nie zostały zrealizowane. Niemniej jednak przez lata pomysł napisania o kontroli stale do nas powracał. Ostatecznie na początku 2017 r. podjęliśmy decyzję o napisaniu komentarza do ustawy. Jest to dla nas rodzaj podsumowania dotychczasowej ścieżki zawodowej, która pozwoliła nam spojrzeć na kontrolę i audyt z różnych perspektyw: kontrolera/audytora, zarządzającego komórką kontroli oraz, co równie istotne, osób zarządzających jednostkami, które w audycie i kontroli upatrywały silne wsparcie doradcze i zarządcze. Ważne i przydatne są też nasze doświadczenia związane z uczestnictwem w całym procesie legislacyjnym dotyczącym komentowanej ustawy.

Dziś, po doświadczeniach pięciu lat funkcjonowania ustawy, jesteśmy głęboko przekonani, że zapoczątkowane blisko 10 lat temu prace nad nią były właściwą decyzją. Ustawa już na stałe wpisała się do porządku prawnego i stała się podstawowym narzędziem pracy służb kontrolnych w sektorze rządowym. Niestety ten akt prawny wciąż nie doczekał się pogłębionej refleksji w piśmiennictwie, orzecznictwie, czy

www.wolterskluwer.pl

też w publikacjach naukowych (nieliczne próby opisania rozwiązań zawartych w ustawie podjęli: E. Sławińska-Tomtała, *Nowe zasady prowadzenia kontroli w administracji rządowej, Teczka kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych. Wzory dokumentów z wyjaśnieniami*, Warszawa 2011; a także M. Antoniak, *Kontrola rządowa w administracji publicznej. Poradnik dla kontrolujących i kontrolowanych*, Warszawa 2012; D. Rosińska, T. Bolek, *Kontrola w administracji rządowej*, KP 2012/1). Dlatego jesteśmy przekonani, że w tym obszarze jest jeszcze miejsce na niejedną publikację. Można nawet postawić tezę, że kontrola w administracji ma swój własny, odrębny akt prawny i standardy regulujące działalność kontrolną, zaś brakuje jej dodatkowych „narzędzi" (tj. wspólnych ramowych programów kontroli, metodyk, poradników, podręczników, opinii, spotkań kontrolerskich, branżowych stowarzyszeń, itp.).

Autorom nie chodzi tu o stworzenie jedynie szablonów dokumentów, ale profesjonalne wsparcie w postaci podręcznika kontrolera (*manual book*) (podobnie jak ma to miejsce w przypadku *Podręcznika kontroli*, wydanego przez NIK), standaryzującego prace kontrolerów od etapu sporządzania planu kontroli do monitorowania realizacji wniosków pokontrolnych. Dodatkowym wsparciem mogłyby być podręczniki kontroli prowadzenia określonych kontroli tematycznych, np. kontroli z obszarów IT, kontroli wykonania zadań, kontroli budżetowych. W przypadku choćby audytu w administracji sytuacja jest dokładnie odwrotna. Choć audyt posiada rozwinięte metodyki, podręczniki i międzynarodowe standardy, uznane światowe organizacje zrzeszające audytorów, to do dzisiejszego dnia brak jest aktu prawnego, który w sposób kompleksowy określałby w administracji polskiej tę funkcję (dziś przepisy regulujące audyt znajdują się w ostatnim z rozdziałów ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm., oraz w kilku rozporządzeniach).

Jako praktycy kontroli uważamy, że należy w obu tych funkcjach poszukiwać tego, co je łączy, a nie tego, co dzieli. Jako zarządzający w administracji wierzymy, że tylko wykorzystywanie efektu synergii kontroli i audytu przynosi dla kierownika jednostki istotną wartość

www.wolterskluwer.pl

dodaną. Dobrze rozumiemy zarówno wartość informacji zarządczej, którą niesie za sobą wynik mądrze i profesjonalnie przeprowadzonej kontroli, jak i korzyść z kompetentnie przeprowadzonego audytu. Obie te funkcje, właściwie realizowane i wykorzystywane przez kierownictwa jednostek (ministrów, kierowników urzędów centralnych, wojewodów), przynoszą wartość dodaną.

Podjęliśmy się zadania napisania komentarza, bowiem od wielu lat zajmujemy się od strony praktycznej kontrolą i audytem w administracji publicznej. Pracowaliśmy na różnych stanowiskach, zarówno po stronie kontrolujących, jak i kontrolowanych. Z własnych doświadczeń i rozmów z praktykami kontroli wynika, że brakuje wymiany informacji pomiędzy komórkami kontroli, brak jest także jednolitych metodyk prowadzenia kontroli, służących usprawnieniu kontroli i podniesieniu jej jakości.

Jesteśmy przekonani, że wiedzą i doświadczeniem należy się dzielić. Tylko w ten sposób można budować i rozwijać potencjał służb kontroli. Dlatego też do komentarza załączamy przykładowe wzory dokumentów przydatnych w postępowaniu kontrolnym, które każdy czytelnik będzie mógł dostosować do specyfiki swojej organizacji lub poprawiać, jeśli uzna je za niewłaściwe. Będziemy wdzięczni za wszelkie sugestie i komentarze dotyczące książki, które można przesyłać na adres: kontrola.komentarz@gmail.com.

Przez lata pracowaliśmy w Departamencie Kontroli i Nadzoru (obecnie Centrum Oceny Administracji w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów) w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Jest to unikalna komórka, która miała i ma za zadanie, oprócz swoich zadań nadzorczych i kontrolnych, realizację dodatkowej funkcji, jaką jest koordynacja kontroli dla całej administracji sektora rządowego w imieniu Prezesa Rady Ministrów. To właśnie w wyniku przeprowadzonej przez ten Departament diagnozy, rozpoczęto prace nad komentowaną ustawą.

Korzystanie przez nas z doświadczenia zdobytego przede wszystkim w trakcie praktycznej realizacji kluczowych dla Państwa kontroli, możliwość udziału w szeregu szkoleń i konferencji, wiele dni i godzin

www.wolterskluwer.pl

konsultacji oraz spotkań przede wszystkim z kierującymi komórkami kontroli w ministerstwach i urzędach wojewódzkich, stanowi dla nas niezwykłą wartość. Dzięki temu możemy dziś podjąć się napisania niniejszej publikacji.

Funkcjonując przez lata w środowisku kontroli, spotykaliśmy się z niezwykłą życzliwością i inspiracją do podejmowanych przez nas działań. Pochodziła ona m.in. ze strony kolejnych kierownictw komórek ds. kontroli i audytu, w szczególności z Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwa Spraw Zagranicznych, czy też Ministerstwa Zdrowia, a także ze strony Śląskiego i Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego. Są to osoby, które swoim codziennym zaangażowaniem w realny sposób zmieniają polską administrację. Podejmowane przez nich działania nadzorcze i kontrolne, służące przekazywaniu aktualnych informacji na rzecz najważniejszych osób w Państwie, mają swój głęboki sens, podobnie jak podejmowane przez nich działania promujące koordynację i profesjonalizm w działalności kontrolnej, które prowadzą do coraz większej dojrzałości tej funkcji.

Analogicznie do ww. instytucji każdego dnia setki kontrolerów prowadzą w administracji czynności kontrolne. Realizują je często samodzielnie, w toku kontroli planowych lub doraźnych. Dlatego dla tych osób, realizujących te skomplikowane zadania, często pod presją czasu, odpowiedzialności, w trudnym, niejednokrotnie stresogennym lub korupcjogennym środowisku, niekiedy bez dostatecznego wsparcia merytorycznego – niezwykle ważne jest wsparcie merytoryczne, metodologiczne, a przede wszystkim pokazanie wartości dodanej wynikającej z ich służby publicznej.

To o pracy tych wszystkich osób jest ta publikacja.

CZĘŚĆ I

1. Wprowadzenie do ustawy

Celem niniejszego komentarza jest przede wszystkim przybliżenie czytelnikowi kompleksowych rozwiązań wprowadzonych ustawą z 15.07.2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. poz. 1092; ustawa weszła w życie 1.01.2012 r.). Jest ku temu dobra okazja, bowiem w 2017 r. mija pięć lat od czasu wejścia w życie tego aktu prawnego.

To właśnie ta ustawa kształtuje po raz pierwszy w historii w tak kompleksowy sposób kwestie związane z postępowaniem kontrolnym w administracji rządowej, a jej stosowanie dotyczy bezpośrednio całego sektora rządowego. Komentowany akt prawny wpisał się na stałe w praktykę działania administracji rządowej, stanowiąc modelową regulację w obszarze kontroli instytucjonalnej w sektorze rządowym.

Dodatkowo, w celu poprawy i zapewnienia wysokiej jakości funkcji kontroli, wprost z ustawy wynika konieczność standaryzacji pewnych działań. Służą temu celowi opracowane przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów *Standardy kontroli w administracji rządowej* z 10.02.2012 r. (o tym szerzej w dalszej części publikacji). Zawierają one podstawowe wymagania w dziedzinie zarządzania, wykonywania i zapewnienia jakości działalności kontrolnej. Stanowią również podstawę oceny jakości działania komórek do spraw kontroli w administracji rządowej. A zatem pomimo tego, że są to dwa akty o różnym charakterze i różnej wadze, dla pełnego zrozumienia ustawy należy równolegle korzystać ze *Standardów*. Zgodnie z założeniami przegląd *Standardów* powinien odbywać się cyklicznie. Tak też się stało i w ostatnim czasie *Standardy* zo-

www.wolterskluwer.pl

stały poddane przeglądowi, czego efektem jest ich aktualizacja. Okazją do tego działania są doświadczenia wynikające z pięcioletniego okresu ich stosowania oraz wnioski z przeprowadzonego przeglądu i konsultacji z ministerstwami i urzędami wojewódzkimi. Nowa, aktualna wersja *Standardów* z 31.08.2017 r., zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 3 u.k.a.r., została udostępniona na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej KPRM w dniu 1.09.2017 r. (https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-kancelarii-prezesa/kontrola-i-nadzor/dokumenty/standardy-kontroli-w-ad/4269,Standardy-kontroli-w-administracji-rzadowej.html, dostęp: 26.09.2017 r.). Co ważne, z uwagi na to, że mają one charakter ogólny i stanowią ramy dla prowadzenia postępowania kontrolnego, mogą być odpowiednio stosowane także w kontrolach prowadzonych na podstawie innych przepisów niż przewidziane w u.k.a.r, czy też w kontrolach wewnętrznych.

Komentowana ustawa stanowi całościową i przemyślaną koncepcję, która jest rozwinięciem art. 148 pkt 5 Konstytucji, zgodnie z którym „Prezes Rady Ministrów koordynuje i kontroluje pracę członków Rady Ministrów".

Niestety – zarówno właściwe rozumienie roli i znaczenia dla administracji rządowej komentowanej ustawy, jak i właściwe definiowanie znaczenia funkcji oceniających (audytu i kontroli) – wciąż jeszcze budzi wątpliwości. Nie można zgodzić się z niektórymi autorami, którzy wskazują, że ustawa stała się podłożem nieporozumień, a przyjęte w niej rozwiązania są szkodliwe (zob. G. Gołębiowski, P. Russel, *Audyt i kontrola w koncepcji new public management*, KP 2013/2). Twierdzenia te nie znajdują faktycznego i merytorycznego uzasadnienia i wynikają z niewłaściwego rozumienia i interpretowania u.k.a.r. Warto pamiętać, że przypisywanie kontroli jedynie funkcji inspekcyjnej (realizowanej *ex post*), nastawionej na wykrywanie nieprawidłowości, bez odnoszenia ich do oceny systemu kontroli zarządczej, ma wymiar archaiczny (G. Gołębiowski, P. Russel, *Audyt*..., KP 2013/2. Autorzy ww. publikacji bezkrytycznie wykorzystali slajd do artykułu pochodzący z prezentacji: M. Dobruk, *Relacje audytorów wewnętrznych i kontrolerów wewnętrznych, V* Jesienne Seminarium Skuteczny Audyt*, POLCAAT*‘2009, War-

www.wolterskluwer.pl

szawa 17.11.2009 r.), podkreślając różnice pomiędzy funkcjami audytu i kontroli, podczas gdy tezą cytowanej prezentacji było właśnie poszukiwanie cech wspólnych dla obu funkcji i możliwości ich docelowej unifikacji). Przed kontrolą stawia się dodatkowe wyzwania, związane nie tylko z oceną zgodności działania, lecz także cele związane z dostarczaniem informacji o skuteczności, wydajności i oszczędności wykonywania zadań na wszystkich poziomach zarządzania jednostką.

Ustawodawca z rozmysłem wprowadził audyt wewnętrzny jako nowy termin odnoszący się do działalności kontrolnej w administracji publicznej. Odróżnienie terminologiczne audytu wewnętrznego od kontroli instytucjonalnej miało na celu podkreślenie jego specyfiki w pełni odpowiadającej anglojęzycznemu terminowi *internal audit*, używanemu w dokumentach i kontaktach międzynarodowych, w tym z Komisją Europejską. Audyt wewnętrzny przyjął nieco odrębny niż kontrola cel działania. W latach 2000–2002 była nim raczej ocena systemu zarządzania instytucją. Ocena ta powinna dawać racjonalną pewność prawidłowego działania jednostki. Stwierdzenie nieprawidłowości było niejako produktem ubocznym procesu badania, a nie jego celem. (*Zasady wdrażania systemu kontroli finansowej i audytu wewnętrznego w polskiej administracji publicznej*, Ministerstwo Finansów 2001, s. 10, niepubl.).

Wydaje się, że po kilkunastu latach funkcjonowania audytu, warto podjąć się prac nad nowym zdefiniowaniem tej funkcji w administracji publicznej.

Dzisiejsze oczekiwania wobec kontroli i audytu wynikają z dokonujących się zmian w sektorze publicznym. Zmienia się zasadniczo otoczenie administracji publicznej i – co za tym idzie – zmienia się w sposób istotny sama administracja. W konsekwencji zmieniają się oczekiwania osób zarządzających w administracji. Po 1989 r. można wyróżnić trzy etapy w rozwoju administracji. Pierwszy to okres od 1989 r. do wstąpienia Polski do Unii Europejskiej w 2004 r., który koncentrował się na budowie nowoczesnej administracji dostosowanej do nowych warunków ustrojowych i rynkowych, na który silny wpływ miały procesy

www.wolterskluwer.pl

CZĘŚĆ II

USTAWA

z dnia 15 lipca 2011 r.

o kontroli w administracji rządowej

(Dz.U. Nr 185, poz. 1092)

ROZDZIAŁ 1
Przepisy ogólne

Art. 1. [Zakres ustawy]

Ustawa określa:

1) **zasady i tryb przeprowadzania kontroli działalności organów administracji rządowej, urzędów je obsługujących lub stanowiących ich aparat pomocniczy oraz jednostek organizacyjnych podległych tym organom lub przez nie nadzorowanych, zwanych dalej „jednostkami kontrolowanymi";**
2) **organy właściwe w sprawach kontroli.**

1. Zgodnie z art. 1 u.k.a.r. określa ona zasady i tryb przeprowadzania kontroli działalności organów administracji rządowej, urzędów je obsługujących lub stanowiących ich aparat pomocniczy oraz jednostek organizacyjnych podległych tym organom lub przez nie nadzorowanych, zwanych jednostkami kontrolowanymi. Ustawa w założeniu stanowi całościową regulację dotyczącą postępowania kontrolnego, tj. zasad i trybu przeprowadzania kontroli, a także organów właściwych w sprawach kontroli. Ustawa wyznacza nowe, spójne i systemowe (wraz ze *Standardami*) ramy postępowania kontrolnego, prowadzonego przez administrację rządową. Jest jednak oczywiste, że w niektórych kwestiach konieczne jest odwoływanie się do odpowiedniego stosowania przepisów innych ustaw. I tak,

www.wolterskluwer.pl

zgodnie z art. 13 u.k.a.r. w sprawach doręczeń, obliczania terminów oraz protokołu, w zakresie nieuregulowanym w ustawie, stosuje się odpowiednio przepisy k.p.a. Również w pozostałych przypadkach, np. przy definiowaniu pojęcia „kierownik jednostki kontrolowanej" odwoływać się trzeba do regulacji określających ustrój jednostki kontrolowanej.

Jednakże co do swojej zasadniczej istoty ustawę należy traktować jako kompletny akt normatywny, standaryzujący ten obszar. Dlatego też ustawa nazywana jest przez praktyków swoistego rodzaju regulacją systemową (ramową) postępowania kontrolnego w administracji rządowej, w której uregulowano zasady i tryb prowadzenia kontroli jednostek administracji rządowej. Ustalenie jednolitych zasad, standardów i procedur kontroli prowadzi do tego, że jednostki kontrolowane przez różne podmioty poddawane będą jednakowym obowiązkom i dysponować będą jednakowymi uprawnieniami, co wprowadzi ujednolicenie procedur w tym zakresie. Rozwiązanie takie wspiera także działalność kontrolujących, bowiem prowadzenie postępowania kontrolnego według ujednoliconych standardów sprzyja profesjonalizacji kontroli.

2. Ustawa dotyczy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej, jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez te organy oraz wojewodów. Ponadto zakresem podmiotowym ustawy objęto również organy administracji zespolonej i niezespolonej. Organy te będą zarówno podmiotami przeprowadzającymi kontrole w jednostkach sobie podporządkowanych, jak również będą podmiotami kontrolowanymi. Zakres kontroli dokonywanych przez organy administracji zespolonej i niezespolonej w jednostkach podporządkowanych wynika z uprawnień przyznanych tym organom w odrębnych regulacjach. Podkreślenia wymaga także fakt, że ustawa odnosi się do kontroli przeprowadzanej w ramach „nadrzędności", wynikającej z przyznanego przez przepisy szczególne nadzoru lub podległości. Tak określony zakres podmiotowy wynika z podstawowego założenia ustawy, tj. wprowadzenia jednolitego systemu kontroli w całej administracji rządowej.

www.wolterskluwer.pl

3. Regulacja ta ma charakter generalny, kształtujący zasadnicze kwestie związane z postępowaniem kontrolnym. Ustawa definiuje organy właściwe w sprawach kontroli w administracji rządowej, reguluje planowanie i przygotowanie kontroli, określa uprawnienia kontrolowanego i kontrolującego, sposób dokumentowania kontroli oraz opracowywania jej wyników. Kompletność rozwiązań ustawowych podkreśla to, że nie zawierają one żadnych upoważnień do wydawania aktów wykonawczych. Istotne kwestie, związane z prowadzeniem postępowania kontrolnego, zostały określone w *Standardach*. Określenie w ustawie praw i obowiązków kontrolowanego i kontrolującego oraz czytelne opisanie procedury kontroli jest szczególnie istotne w kontroli, która z racji charakteru, znaczenia i skutków swoich wyników jest wrażliwym obszarem funkcjonowania administracji (patrz art. 46 ust. 3 pkt 2 u.k.a.r.). Podkreślana jest przede wszystkim uniwersalność regulacji, które mogą być stosowane do szerokiego spektrum kontroli; od kontroli doraźnych po systemowe kontrole koordynowane, od kontroli zgodności po kontrole wykonania zadań. Procedura ta służy do realizacji kontroli zarówno zarządzonych przez Prezesa Rady Ministrów, jak i ministrów, wojewodów, obejmujących sektor rządowy, a także wychodzących poza ten sektor. Doświadczenia w stosowaniu ustawy, zarówno na szczeblu ministerstw, jak i wojewodów, wskazują także, że przyjęta procedura sprawdza się nie tylko w tradycyjnie prowadzonych kontrolach, ale także przy zastosowaniu nowoczesnych narzędzi IT wspomagających proces kontroli (e-kontrole).

4. Ustawa ta, podobnie jak np. przepisy dotyczące postępowania kontrolnego prowadzonego przez Najwyższą Izbę Kontroli, nie zawiera definicji kontroli, lecz precyzuje jej cele oraz wskazuje kryteria kontroli. Podstawowe kryteria to legalność, gospodarność, celowość i rzetelność, przy czym ustawa dopuszcza stosowanie innych kryteriów. Postępowanie kontrolne, uregulowane w ustawie, opiera się na czterech podstawowych zasadach, tj. prawdy obiektywnej, podmiotowości, kontradyktoryjności oraz pisemności. Realizacja tych zasad następuje poprzez bezstronne i zgodne z rzeczywistym stanem rzeczy dokonywanie ustaleń kontroli, dotyczących jednostki objętej kontrolą, opartych na ustaleniach, a także przez ich rzetelne prezentowanie. Zarówno po-

www.wolterskluwer.pl

Tomasz Bolek – radca prawny; absolwent Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. W latach 1994–2008 oraz obecnie pracuje w Najwyższej Izbie Kontroli. W latach 2008–2013 dyrektor Departamentu Kontroli i Nadzoru Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, a w latach 2013–2015 dyrektor generalny Kancelarii. Współtworzył wraz z zespołem rozwiązania w zakresie kontroli instytucjonalnej oraz nadzoru w sektorze rządowym. W latach 2014–2016 zastępujący Szefa Służby Cywilnej. Współautor komentarza do ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz autor publikacji z zakresu finansów publicznych i kontroli.

Marcin Dobruk – urzędnik mianowany; audytor wewnętrzny o polskich i międzynarodowych kwalifikacjach (CGAP®), a także auditor ISO 27001 i ISO 9001. W latach 2006–2007 i 2009–2012 pracownik Departamentu Kontroli i Nadzoru w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Obecnie członek Komitetu Audytu przy jednym z ministerstw. Zajmuje również stanowisko dyrektora generalnego w urzędzie centralnym. Jest wykładowcą i trenerem z zakresu audytu, kontroli i zarządzania w sektorze publicznym.

Komentarz stanowi praktyczny przewodnik w zakresie postępowania kontrolnego w administracji rządowej. Został napisany przez praktyków uczestniczących w procesie uchwalania ustawy o kontroli w administracji rządowej, dzięki czemu opracowanie ma walor wykładni quasi-autentycznej.

Autorzy przedstawiają postępowanie kontrolne zarówno z perspektywy kontrolującego, jak i kontrolowanego. Szczególną uwagę poświęcają przepisom dotyczącym samego postępowania kontrolnego, tj. planowania kontroli, przygotowania oraz prowadzenia badań kontrolnych, postępowania dowodowego, a także dokumentowania wyników kontroli.

Publikacja uwzględnia zmiany Standardów kontroli w administracji rządowej z 31 sierpnia 2017 r., które są jednymi z podstawowych (po komentowanej ustawie) regulacji odnoszących się do postępowania kontrolnego prowadzonego w sektorze rządowym.

Ponadto opracowanie zawiera ponad 30 wzorów dokumentów stosowanych w toku poszczególnych etapów kontroli, m.in. dotyczących:
– sporządzenia planu i programu kontroli,
– protokołów z czynności dowodowych,
– projektu wystąpienia pokontrolnego,
– sprawozdania z kontroli i informacji pokontrolnej.

Książka pomoże w pracy zarówno kontrolerom, koordynatorom, kierownikom komórek do spraw kontroli, jak i pracownikom różnych stopni zarządzania w jednostce kontrolującej. Jest istotnym wsparciem w zakresie korzystania z uprawnień przysługujących jednostkom objętym kontrolą i wypełniania obowiązków związanych z postępowaniem kontrolnym.

9788381241953 W01P01

ISBN 978-83-8124-195-3
9 788381 241953

ZAMÓWIENIA:
INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01
ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL
WWW.PROFINFO.PL

CENA 199 ZŁ (W TYM 5% VAT)