



Nadzór w administracji rządowej

2 lipca 2014 r.

Spis treści

1	WPROWADZENIE	3
1.1	Cel dokumentu.....	3
1.2	Adresaci dokumentu.....	3
1.3	Geneza powstania dokumentu	3
1.4	Syntetyczna zawartość dokumentu	4
1.5	Rola nadzoru	4
2	WŁADCZE NARZĘDZIA NADZORU	7
2.1	Tworzenie, likwidowanie i łączenie jednostek.....	9
2.2	Nadawanie lub zatwierdzanie statutu	9
2.3	Plany i sprawozdania	10
2.4	Kontrola	14
2.5	Wytyczne i polecenia	15
2.6	Wyrażanie zgody na dokonanie czynności prawnej	15
2.7	Stwierdzanie nieważności uchwały organu kolegialnego.....	16
2.8	Rozpatrywanie skarg i wniosków dotyczących jednostek nadzorowanych.....	17
2.9	Powoływanie kierowników jednostek	17
2.10	Odwoływanie kierowników jednostek.....	18
2.11	Wymagania kwalifikacyjne.....	20
2.12	Ocena pracy	21
3	NIEWŁADCZE NARZĘDZIA NADZORU	23
3.1	Zapytania organu nadzorującego.....	23
3.2	Niewładcze narzędzia planistyczno-sprawozdawcze.....	23
3.3	Rekomendacje, standardy, wskazówki	24
3.4	Wydawanie stanowisk i opinii prawnych.....	24
3.5	Okresowe spotkania, narady, konsultacje	25
3.6	Tworzenie zespołów i grup roboczych.....	25
3.7	Cykliczne przeglądy rozwiązań prawnych.....	25
4	ORGANIZACJA NADZORU	26
4.1	Modele nadzoru w ministerstwach	26
5	WNIOSKI	29
5.1	Wnioski systemowe	29
5.2	Wnioski dotyczące wykorzystania poszczególnych narzędzi	29

5.3	Organizacja procesu nadzoru.....	31
6	<i>REKOMENDACJE</i>	33
6.1	Rekomendacje systemowe	33
6.2	Rekomendacje dotyczące wykorzystania poszczególnych narzędzi	33
6.3	Organizacja procesu nadzoru.....	35

1 Wprowadzenie

1.1 Cel dokumentu

Celem dokumentu jest przedstawienie wniosków i rekomendacji dotyczących usprawnienia nadzoru ministrów nad jednostkami i organami nadzorowanymi. Zaproponowane rekomendacje mają stanowić wsparcie w sprawowaniu skutecznego nadzoru, a w konsekwencji wpływać na poprawę jakości wykonywania przez nie zadań. Wyzwaniem, które stoi przed nadzorującymi jest przeniesienie akcentu z nadzoru negatywnego, polegającego wyłącznie na zabezpieczeniu przed naruszeniem prawa, na nadzór pozytywny, służący zapewnieniu optymalnego wykonywania zadań publicznych przez podmioty nadzorowane.

1.2 Adresaci dokumentu

Dokument jest adresowany przede wszystkim do ministrów kierujących działami administracji rządowej oraz do kadry kierowniczej ministerstw zaangażowanej w wykonywanie zadań nadzorczych.

1.3 Geneza powstania dokumentu

Rosnąca złożoność spraw publicznych, konieczność ograniczania wydatków publicznych, a także wzrost oczekiwań społecznych wobec administracji dotyczących poprawy jakości świadczonych usług publicznych oraz związana z tym potrzeba poszukiwania optymalnych rozwiązań sprawiają, że istotnego znaczenia nabiera wypracowanie rekomendacji zmierzających do usprawnienia nadzoru ministrów nad jednostkami i organami nadzorowanymi.

Standaryzacja działań administracji publicznej sprzyja zwiększeniu skuteczności i efektywności, przyczyniając się do realizacji postulatów zorientowania administracji na osiąganie celów i wyników. Każdy minister powinien wypracowywać politykę nadzoru, która powinna służyć nie tylko zabezpieczeniu przed naruszeniem prawa, ale wspomagać optymalne wykonywanie zadań publicznych.

Potrzeba dostosowania nadzoru do wyzwań stojących przed administracją oraz analiza sygnałów o trudnościach w jego sprawowaniu, stanowiły istotny impuls do opracowania wstępnego dokumentu „Analiza wybranych obszarów funkcjonowania nadzoru w administracji rządowej”, odnoszącego się do problematyki nadzoru sprawowanego przez ministrów. Pozytywny odzew, z jakim spotkał się w/w dokument, był przesłanką kontynuowania prac, które służyły pogłębieniu diagnozy i wypracowaniu poszerzonych rekomendacji w tym obszarze. Celem wymiany doświadczeń komórek nadzorczych ministerstw powołano roboczy Zespół do spraw usprawnienia funkcjonowania nadzoru w administracji rządowej, w skład którego wchodził dyrektorzy komórek nadzorczych lub kontrolnych wszystkich resortów. Nowy dokument¹ został przygotowany w Departamencie Kontroli i Nadzoru Kancelarii Prezesa Rady Ministrów dzięki znacznemu wsparciu przedstawicieli ministerstw, którzy brali udział w pracach tego Zespołu.

¹ Materiał nie odnosi się do nadzoru nad wojewodami i samorządem terytorialnym, pomija również tematykę nadzoru właścicielskiego oraz nadzoru finansowego sprawowanego przez ministrów, a także nadzoru specjalistycznego, np. sanitarnego, budowlanego.

1.4 Syntetyczna zawartość dokumentu

Dokument składa się z dwóch części: praktyczne aspekty sprawowania nadzoru oraz wnioski i rekomendacje.

Część pierwsza poświęcona jest narzędziom nadzoru oraz organizacji procesu nadzoru. Przedstawiono w niej przede wszystkim typowe narzędzia nadzoru, które przysługują ministrom. Nadzór może być sprawowany za pomocą dwóch rodzajów narzędzi: władczych i niewładczych. Zastosowanie władczego narzędzia nadzoru jest możliwe tylko w przypadkach, w których jest ono przewidziane bezpośrednio w przepisach prawa. Jednostka nadzorowana jest zobowiązana do dostosowania się do decyzji organu administracyjnego. Natomiast niewładcze narzędzia nadzoru, które także pozwalają kształtować pożądane zachowania jednostek nadzorowanych, nie są obwarowane przymusem prawnym, w konsekwencji czego kluczową rolę odgrywa tutaj autorytet organu nadzoru. Kolejnym aspektem, który ma istotny wpływ na efektywność sprawowanego nadzoru, jest sposób organizacji procesu nadzoru, który powinien być elementem zarządzania strategicznego w każdym ministerstwie i dziale administracji rządowej. Brak systemowych rozwiązań, a co za tym idzie rozproszenie zasobów oraz nieskuteczna koordynacja działań nadzorczych, może skutkować nieefektywnym nadzorem.

Druga część dokumentu służy podsumowaniu wniosków wynikających z analizy narzędzi i sposobu organizacji nadzoru w ministerstwach oraz przekazaniu zaleceń, które powinny być brane pod uwagę w procesie nadzoru. Rekomendacje te nie tworzą zamkniętego katalogu. Zawierają one jednak najważniejsze punkty odniesienia, które aktualnie powinny być brane pod uwagę w trakcie prac nad optymalizacją nadzoru w administracji rządowej, w tym przy tworzeniu polityk nadzorczych.

1.5 Rola nadzoru

Problematyka nadzoru w polskiej administracji rządowej to zagadnienie, które nie było przedmiotem kompleksowych opracowań ani praktyków, ani doktryny. W polskim systemie prawa nie funkcjonuje legalna definicja nadzoru. Doktryna również nie wypracowała jednej uniwersalnej definicji, a określenia nadzoru zawarte w publikacjach z zakresu prawa administracyjnego nie są jednolite². Można stwierdzić, że w ogólnym rozumieniu pojęcie to obejmuje takie elementy jak: istnienie relacji nadrzędności (organizacyjnej lub funkcjonalnej) pomiędzy organami/jednostkami oraz kompetencje do kontrolowania i władczego oddziaływania organu nadrzędnego na działania podmiotu nadzorowanego.

Cele nadzoru też nie są określane w jednolity sposób. Zasadniczym celem jest zapewnienie działania jednostek nadzorowanych zgodnie z prawem³. Doktryna wskazuje także na inne cele nadzoru, np. zapewnienie wykonywania określonych zadań publicznych⁴. Natomiast ze Standardów kontroli

² por. np. J. Jagielski w „Kontrola administracji publicznej” LexisNexis 2012: „funkcja nadzoru polega na istnieniu określonej przez prawo możliwości oddziaływania przez wskazany podmiot administrujący na inny podmiot w ramach układu organizacyjnego nie tylko przez sprawdzanie i ocenianie działalności i stanu, ale także poprzez władczą ingerencję w tą działalność w celu jej korygowania” lub W. Dawidowicz w „Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce”, Warszawa 1970: „nadzór oznacza prawną możliwość wpływania na działalność organów i instytucji”.

³ por. Rafał Stasikowski „Funkcja regulacyjna administracji publicznej. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego oraz nauki administracji” Oficyna Wydawnicza Branta 2009.

⁴ jw.

zarządczej dla sektora finansów publicznych⁵ wynika, że nadzór powinien zapewnić wykonywanie zadań w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji.

Regulacje prawne dotyczące nadzoru są rozproszone w ustawie o Radzie Ministrów⁶, ustawie o działach administracji rządowej⁷ oraz w aktach prawnych, dotyczących zasad organizacji i funkcjonowania jednostek nadzorowanych. Niektóre kompetencje lub narzędzia nadzorcze wynikają np. z ustawy o finansach publicznych⁸, ustawy o kontroli w administracji rządowej⁹ oraz ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa¹⁰. Taki sposób uregulowania kompetencji nadzorczych może mieć wpływ na ich przejrzystość.

Trudności w jednoznacznym określeniu niektórych narzędzi nadzoru, jakie przysługują ministrom wobec jednostek nadzorowanych mogą także wynikać z braku normatywnych definicji jednostki podległej i nadzorowanej, pomimo że przepisy prawa posługują się takimi pojęciami¹¹. Literalne brzmienie przepisów¹² pozwala przyjąć, że jednostki podległe mają inny charakter niż jednostki nadzorowane¹³. Status jednostki podległej lub nadzorowanej zostaje nadany w akcie prawnym powołującym daną jednostkę¹⁴. Pojęcia te są również używane w aktach prawnych odnoszących się do danego obszaru aktywności, np. w ustawie o kontroli w administracji rządowej lub ustawie o finansach publicznych. W przypadku wątpliwości co do zakresu uprawnień nadzorczych ministra konieczna jest analiza przepisów ustawy o Radzie Ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz przepisów powołujących jednostkę nadzorowaną przez ministra. Podział na jednostki podległe i nadzorowane nie musi przesądzać o skuteczności nadzoru sprawowanego przez ministra. Narzędzia nadzoru przyznane ministrom na podstawie ustaw nie są jednolite. Różnorodność rozwiązań częściowo może być wyjaśniona specyfiką zadań czy wielkością jednostki. Zależą one m.in. od umiejscowienia jednostki „w sferze publicznej”, np. w stosunku do jednostek administracji rządowej przewidziano szerszy zakres narzędzi, zaś w stosunku do jednostek działających poza administracją rządową zakres nadzoru jest ograniczony. Poza tym kompetencje nadzorcze wobec niektórych jednostek mogą być podzielone pomiędzy kilka organów, co również może mieć wpływ na efektywność nadzoru.

W konsekwencji sposób sprawowania nadzoru jest wypadkową często ogólnych regulacji prawnych ustanawiających dane jednostki, a także poziomu determinacji, wiedzy i doświadczenia osób wykonujących obowiązki nadzorcze. Wybór instrumentu działania opiera się czasem na intuicji, tradycji czy zwyczaju. Do bardzo zróżnicowanego podejścia do realizacji zadań nadzorczych przyczyniają się także luki w przepisach lub uregulowania niejasne, dopuszczające różne interpretacje. Powoduje to wątpliwości już na etapie ustalania posiadanych kompetencji. Stan ten nie gwarantuje realnego wpływu organu nadzoru na eliminowanie nieprawidłowości.

⁵ Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych.

⁶ ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 392 ze zm.).

⁷ ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 743 ze zm.).

⁸ ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.).

⁹ ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092).

¹⁰ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz. U. z 2012 r. poz. 1224).

¹¹ W dalszej części posłużono się ogólnym pojęciem jednostki nadzorowanej.

¹² np. art. 34a, 33 ust. 1d ustawy o Radzie Ministrów.

¹³ m.in. na podstawie DP-171-190(1)/13/MS lub DP-171-231(2)/11/SS.

¹⁴ na podstawie RCL.DPiO.5607-20/11 oraz DP-171-231(2)/11/SS.

Jednym z niezbędnych warunków skutecznego i efektywnego sprawowania nadzoru jest nie tylko opracowanie polityki nadzorczej wobec jednostek, ale także stworzenie odpowiedniego ładu organizacyjnego w obrębie ministerstwa. Zarządzanie procesem nadzoru musi opierać się na odpowiedniej organizacji oraz koordynacji działań, tak aby maksymalnie wykorzystać potencjał wszystkich komórek organizacyjnych zaangażowanych w działania nadzorcze. Do czynników decydujących o skuteczności nadzoru należą m.in. kultura organizacyjna, rozumiana jako zespół charakterystycznych sposobów myślenia i zachowania w danej organizacji¹⁵ oraz poziom dojrzałości organizacyjnej jednostek administracji publicznej.

¹⁵ na podstawie Harvard Business Review.

2 Władcze narzędzia nadzoru

Władcze narzędzia nadzoru to określone prawem kompetencje podmiotu nadzorującego do wiążącej ingerencji w działalność podmiotów nadzorowanych. Władczy charakter uprawnień podmiotu nadzorującego pozwala m.in. na zastosowanie sankcji wobec jednostki nadzorowanej w przypadku niewypełnienia przez jej kierownictwo wymagań nadzorującego. Sankcja ta może polegać np. na nałożeniu na przedstawicieli jednostki nadzorowanej kary pieniężnej czy odwołaniu kierownika jednostki nadzorowanej.

Zgodnie z ustawą z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej ze środków publicznych w przypadku naruszenia prawa, statutu Narodowego Funduszu Zdrowia lub interesów świadczeniobiorców, a także w przypadku odmowy udzielenia określonych wyjaśnień i informacji¹⁶ Minister Zdrowia może nałożyć na Prezesa NFZ lub jego zastępcę albo dyrektora oddziału wojewódzkiego Funduszu odpowiedzialnego za te naruszenia lub nieudzielenie wyjaśnień i informacji, karę pieniężną w wysokości do trzykrotnego miesięcznego wynagrodzenia tej osoby, niezależnie od innych środków nadzoru przewidzianych przepisami prawa. Podobne regulacje zostały przewidziane w przypadku Prezesa Agencji Oceny Technologii Medycznych.

Uprawnienia nadzorcze ministrów są zróżnicowane. W przypadku niektórych jednostek narzędzia nadzorcze zostały szczegółowo określone w przepisach, natomiast w innych przypadkach nałożono obowiązek sprawowania nadzoru bez wskazania odpowiednich narzędzi. Ich nieokreślenie na etapie tworzenia przepisów może skutkować brakiem możliwości wyegzekwowania od jednostek nadzorowanych pożądaných zachowań służących efektywnemu wykonywaniu zadań. Dobór narzędzi nadzoru powinien mieć charakter systemowy i wynikać przede wszystkim z charakteru zadań wykonywanych przez jednostkę oraz być powiązany z formą prawną prowadzenia przez nią działalności.

W ustawie z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa¹⁷ obowiązek sprawowania nadzoru przypisany został Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Ministrowi Finansów – w zakresie gospodarki finansowej. Szczegółowy zakres, sposób i tryb nadzoru nad Agencją w zakresie gospodarki finansowej określony został w rozporządzeniu Rady Ministrów¹⁸. Nie zostały natomiast podobnie szczegółowo określone zasady i tryb sprawowania nadzoru przez ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. Uprawnienia kontrolne Ministra Rolnictwa wynikają z ustawy o kontroli w administracji rządowej.

Inne rozwiązania przyjęto w zakresie nadzoru nad Narodowym Centrum Badań i Rozwoju. Nadzorujący Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego poza prawem kontroli oraz obowiązkiem nadania statutu zatwierdza roczny plan działalności oraz roczny plan finansowy NCBiR i jego zmiany, zatwierdza roczne sprawozdanie finansowe oraz przyjmuje kwartalne sprawozdanie finansowe, a także przyjmuje roczne sprawozdanie z działalności wraz z wynikami ewaluacji (plan ewaluacji jest wcześniej przedstawiany Ministrowi przez dyrektora NCBiR) oraz przyjmuje okresowe sprawozdania i końcowe sprawozdanie z realizacji strategicznych programów badań naukowych i prac rozwojowych oraz z realizacji innych zadań Centrum.

¹⁶ art. 167 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej ze środków publicznych (t.j. Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 ze zm.).

¹⁷ Dz. U. z 2008 r. Nr 98, poz. 634 ze zm.

¹⁸ rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 stycznia 2009 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz. U. Nr 30, poz. 139 ze zm.).

Dobrymi przykładami definiowania uprawnień nadzorczych ministrów są rozwiązania przyjęte w ustawie z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych¹⁹ oraz w ustawie z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Nauki²⁰.

W ramach nadzoru nad Narodowym Funduszem Zdrowia Minister Zdrowia jest uprawniony m.in. do żądania od Funduszu dokumentów związanych z jego działalnością oraz informacji i wyjaśnień dotyczących działalności Funduszu. Jeśli analiza dokumentacji i wyjaśnień doprowadzi do stwierdzenia naruszenia prawa lub interesu świadczeniobiorców Minister Zdrowia powiadamia Fundusz o stwierdzonych nieprawidłowościach i wydaje zalecenia w celu ich usunięcia w ustalonym terminie.

Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego został wyposażony we władcze narzędzia nadzorcze, takie, jak m.in.: zatwierdzanie projektu rocznego planu finansowego Centrum i planu finansowego w układzie zadaniowym na dany rok budżetowy oraz na 2 kolejne lata; zatwierdzanie rocznego sprawozdania finansowego Centrum; przyjmowanie sprawozdanie z działalności Centrum przedstawionego przez Dyrektora, a także dokonywanie oceny działalności Centrum na podstawie tego sprawozdania. Ponadto, precyzyjnie wskazano, że organ nadzorujący może żądać wglądu we wszystkie dokumenty, dotyczące funkcjonowania nadzorowanej jednostki²¹. Optymalne byłoby wskazanie, podobnie jak w przypadku NFZ, do jakich działań zobowiązany jest organ nadzorujący, jeśli analiza dokumentacji doprowadzi do stwierdzenia naruszenia prawa.

Zwykle w ustawach najbardziej szczegółowo uregulowane są kompetencje związane z powoływaniem i odwoływaniem kierowników jednostek nadzorowanych, aczkolwiek zasady, przestanki i tryb powoływania oraz odwoływania kierowników jednostek nie zostały określone w jednolity sposób.

Kolejną istotną kwestią jest określenie wprost w przepisach kryteriów nadzoru. Pozwala to na wartościowanie działań jednostki nadzorowanej nie tylko na podstawie kryterium legalności, ale również gospodarności czy celowości realizacji określonych zadań. Jednoznaczne określenie kryteriów sprawowania nadzoru pozwala unikać niepewności zarówno organu nadzorującego, jak i podmiotu nadzorowanego co do zakresu oceny. Ocena gospodarności czy celowości działań jednostki nadzorowanej pozwala na znacznie szerszą ingerencję nadzorczą niż w przypadku, gdy ocenie podlega wyłącznie legalność działań.

Przykładowo nadzór nad Narodowym Centrum Nauki jest sprawowany przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego zgodnie z kryterium legalności, gospodarności, celowości i rzetelności²², a nadzór nad Zakładem Ubezpieczeń Społecznych jest sprawowany na podstawie kryterium legalności przez Ministra Pracy i Ubezpieczeń Społecznych²³.

Najtrudniejszą sytuacją jest niesprecyzowanie w przepisach narzędzi nadzoru, jakie przysługują ministrowi wobec jednostki. W takich przypadkach sposób i tryb nadzoru zależy w znacznym stopniu od przyjętej/wypracowanej przez ministra i jednostkę nadzorowaną praktyki, która musi opierać się jedynie na niewładczych narzędziach nadzoru.

¹⁹ t.j. Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 ze zm.

²⁰ Dz. U. Nr 96, poz. 617 ze zm.

²¹ art. 43 ust. 2 ustawy o Narodowym Centrum Nauki.

²² art. 43 ust. 1 ustawy o Narodowym Centrum Nauki.

²³ art. 66 ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych (t.j. z 2013r., poz. 1442 ze zm.).

Wnioski wynikające z analizy obecnej praktyki nadzorczej w zakresie wykorzystania władczych narzędzi nadzoru, a także rekomendacje mające na celu usprawnienie funkcjonowania nadzoru zostaną przedstawione w dalszej części materiału.

2.1 Tworzenie, likwidowanie i łączenie jednostek

Uprawnienia ministrów w zakresie tworzenia i likwidacji jednostek organizacyjnych są określone w ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów oraz ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Uprawnienie do kreowania nowych podmiotów, ich likwidacji lub łączenia służy optymalnemu wykorzystaniu posiadanych zasobów (ludzkich, majątkowych) w celu zapewnienia realizacji zadań na możliwie najwyższym poziomie i z zachowaniem kryterium oszczędnego wydatkowania środków publicznych. Dlatego przed podjęciem decyzji o utworzeniu nowej jednostki lub jej likwidacji konieczne jest dokonanie oceny, czy zadania publiczne można wykonać w ramach funkcjonujących już podmiotów, np. urzędu obsługującego ministra, czy korzystniejsze będzie utworzenie odrębnej jednostki wykonującej określone zadania.

2.2 Nadawanie lub zatwierdzanie statutu

Nadawanie, zatwierdzanie lub zmiana statutu jednostki jest istotną kompetencją organu nadzorującego, bowiem umożliwia nie tylko właściwe określenie organizacji wewnętrznej, ale także ustalenie relacji jednostki z otoczeniem zewnętrznym. Istotne jest wskazanie w statucie nie tylko nazwy, siedziby, zadań jednostki oraz zasad reprezentacji i finansowania jednostki, ale także precyzyjne – o ile pozwala na to zakres delegacji ustawowej – ustalenie narzędzi nadzorczych ministra.

Możliwość zmiany statutu pozwala organowi nadzorującemu na reagowanie na zmiany istotnych okoliczności prowadzenia działalności przez jednostkę. Skuteczność tego narzędzia zależy jednak w znacznym stopniu od kompetencji przyznanych organowi nadzorującemu w ustawach. Przyjęte rozwiązania nie są jednolite, w szczególności zakres uprawnień ministra nie jest uzależniony od formy prawnej nadzorowanej jednostki.

Minister Rolnictwa, nadając statuty nadzorowanym agencjom, jest upoważniony do określenia w nich różnych zagadnień. Nadając statut Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Minister Rolnictwa określa jej organizację, w tym siedziby jej oddziałów regionalnych i biur powiatowych, uwzględniając zakres zadań realizowanych przez Agencję i potrzebę ich sprawnego wykonywania. Natomiast statut nadawany Agencji Nieruchomości Rolnych powinien określać organizację wewnętrzną Agencji, zasady udzielania pełnomocnictw, system kontroli wewnętrznej i audytu oraz sposób postępowania z mieniem niezagospodarowanym.

Statut Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, nadawany przez Ministra Gospodarki powinien określać jej organizację wewnętrzną²⁴. Statut Agencji wskazuje także na obowiązek sprawowania audytu i kontroli zarządczej, w tym czynności związane z zarządzaniem ryzykiem.

Statuty instytucji gospodarki budżetowej powinny obowiązkowo zawierać nazwę i siedzibę jednostki, przedmiot działalności podstawowej i zasady prowadzenia działalności innej niż podstawowa, źródła przychodów, stan wyposażenia w środki obrotowe i składniki majątkowe oraz tryb i zasady dokonywania zmian statutu. Statuty instytucji gospodarki budżetowej mogą

²⁴ art. 7 ustawy z dnia 9 listopada 2001 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (t.j. Dz. U. z 2007 r. Nr 42, poz. 275 ze zm.).

zawierać także postanowienia dotyczące innych zagadnień²⁵. Przykładowo w statucie Centrum Usług Wspólnych uregulowano obowiązek przekazywania organowi nadzorującemu przez dyrektora CUW, oprócz półrocznych sprawozdań z działalności, także dodatkowych informacji na każde żądanie oraz wyników wszystkich kontroli prowadzonych w jednostce²⁶.

2.3 Plany i sprawozdania

Okresowe plany i sprawozdania są dobrym narzędziem programowania i oceny stopnia osiągnięcia celów i realizacji zadań przez jednostkę, pod warunkiem że precyzyjnie określono, jakie rodzaje informacji i w jakim układzie powinny być przekazywane przez jednostkę nadzorowaną. Z założenia ocena stopnia realizacji celów i wykonywania zadań w okresie sprawozdawczym powinna podlegać weryfikacji przez organ nadzorujący.

Określanie założeń i kierunków polityki wewnętrznej wynika z konstytucyjnych kompetencji Rady Ministrów. Materializują się one m.in. w strategiach, programach realizowanych na podstawie strategii oraz w *exposé* Prezesa Rady Ministrów. Realizacja celów polityki Rady Ministrów w poszczególnych latach powinna przebiegać zgodnie z planami działalności, przygotowywanymi przez ministrów na rok budżetowy, które konkretyzują założenia przyjęte w dokumentach strategicznych m.in. przez określanie szczegółowych zadań oraz mierników osiągnięcia celów w roku budżetowym. Dlatego też plany działalności i sprawozdania z ich wykonania muszą być skorelowane z pozostałymi planami i sprawozdaniami opracowywanymi na rok budżetowy, a w szczególności z ustawą budżetową. Przepisy ustawy o finansach publicznych nie zobowiązują jednostek nadzorowanych do sporządzania planów działalności, co może utrudniać proces kaskadowania celów w dziale. Ministrowie są zobligowani do przygotowywania planu działalności dla kierowanych działów administracji rządowej. Mogą oni jednak zobowiązać kierowników jednostek nadzorowanych do sporządzenia planu działalności dla kierowanych przez nich jednostek²⁷.

Ze Sprawozdania Ministerstwa Finansów dotyczącego audytu wewnętrznego i kontroli zarządczej w sektorze publicznym w 2012 r. wynika, że planowanie działalności w ramach systemu kontroli zarządczej czasami przebiega niezależnie od istniejących wcześniej procesów planowania. Ministrowie deklarują istnienie planowania alternatywnego do planów działalności, o których mowa w ustawie o finansach publicznych.

Mimo że nie ma obowiązku przygotowania pisemnej procedury planowania i sprawozdawczości, to dla usystematyzowania tych procesów zasadne byłoby rozważenie zintegrowania procesów planowania i oceny realizacji planów i przyjęcie systemu kaskadowego.

Badanie kaskadowania celów wskazuje, że kierownicy jednostek w działach mają znaczną swobodę w wyznaczaniu celów i zadań, jakie jednostka powinna osiągnąć w roku budżetowym - połowa ministrów zobowiązała wszystkie lub niektóre jednostki w działach do sporządzania planów działalności²⁸. Może to oznaczać, że jednostki te nie są w pełni włączone w realizację celów wskazanych w planie działalności ministra.

²⁵ art. 26 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

²⁶ § 22 Statutu CUW, stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 13 z dnia 29 maja 2013 r. Szefa KPRM w sprawie ustalenia tekstu jednolitego statutu instytucji gospodarki budżetowej Centrum Usług Wspólnych.

²⁷ art. 70 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

²⁸ Na podstawie sprawozdania rocznego „Audyt wewnętrzny i kontrola zarządcza w sektorze publicznym w 2012 r.”; www.mf.gov.pl.

Sprawozdanie z wykonania planu działalności zawiera informację o osiągniętych rezultatach i stopniu realizacji zadań, zaprojektowanych w planie działalności. W przypadku, gdy rezultaty osiągnięte przez jednostki nadzorowane odbiegają od wartości zaplanowanych, kierownik jednostki przedstawia przyczyny tego stanu. Obowiązek złożenia sprawozdania z wykonania planu działalności został nałożony na ministrów. Jeśli zobowiązują oni kierowników jednostek nadzorowanych do składania planów działalności, to analogicznie wymagają także składania sprawozdań.

Za niepożądaną z punktu widzenia efektywności sprawowanego nadzoru należy uznać sytuację, w których jednostka jest zobowiązana do złożenia sprawozdania za dany rok działalności, natomiast z przepisów prawa nie wynika, jaki powinien być jego zakres. Pozwala to na przekazywanie przez jednostkę wyłącznie informacji, które potwierdzają prawidłowe wykonywanie zadań oraz na marginalizowanie informacji mogących wskazywać na istotne ryzyka dla osiągnięcia celów.

W przypadku rocznych sprawozdań, sporządzanych przez kierowników jednostek na podstawie przepisów regulujących funkcjonowanie tych jednostek przepisy z reguły nie wskazują obowiązku zatwierdzania sprawozdań przez ministra, kryteriów ich zatwierdzania, czy też skutków, jakie powinny wystąpić w przypadku, gdy ocena informacji zawartych w sprawozdaniu wskazywałaby na niezadowalający poziom realizacji zadań przez jednostkę. Do wyjątkowych należą rozwiązania przyjęte np. w ustawie o Narodowym Centrum Nauki lub ustawie z dnia 8 grudnia 2006 r. o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej²⁹ czy ustawie o służbie cywilnej.

Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego dokonuje oceny działalności Narodowego Centrum Nauki na podstawie sprawozdania złożonego przez tę jednostkę³⁰.

Minister Infrastruktury i Rozwoju zatwierdza sprawozdanie roczne z działalności Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej, zaopiniowane uprzednio przez Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego.

Szef Służby Cywilnej przedstawia Prezesowi Rady Ministrów, do końca marca każdego roku, sprawozdanie o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby za rok poprzedni. W przypadku odrzucenia sprawozdania Szefa Służby Cywilnej w terminie 3 miesięcy od dnia jego złożenia, Prezes RM może odwołać Szefa Służby Cywilnej³¹.

Precyzyjne określenie obowiązków planistyczno-sprawozdawczych jednostki przepisami prawa powszechnego, pod warunkiem zbudowania prawidłowego i precyzyjnego zakresu informacyjnego dokumentów, jest bardzo korzystne, gdyż pozwala ministrowi na uzyskiwanie wartościowej informacji zarządczej, niezbędnej do realizacji zadań nadzoru, w tym monitorowanie wykonania celów i zadań przypisanych dla danego działu. Dokumenty planistyczne już na etapie poprzedzającym rozpoczęcie wykonywania zadań dają możliwość zweryfikowania celów czy sposobu ich realizacji. Precyzyjne określenie informacji wymaganych w dokumentach planistyczno-sprawozdawczych z jednej strony zapewnia niezbędne minimum informacyjne dla organu nadzoru, z drugiej przynosi korzyści podmiotom nadzorowanym, gwarantując im przewidywalność oczekiwań informacyjnych. Pozwala także na zbudowanie niezbędnych baz danych. Dodatkową wartością takiego rozwiązania jest porównywalność danych w kolejnych okresach

²⁹ Dz. U. Nr 249, poz. 1829 ze zm.

³⁰ art. 43 ust. 2 pkt 5 ustawy o Narodowym Centrum Nauki.

³¹ art. 15 ust. 7 i art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 227, poz. 1505 ze zm.).

sprawozdawczych. Korzystne jest, jeśli poza ustaloną treścią dokumentów planistyczno-sprawozdawczych, wyznaczony jest również format, w jakim informacje są dostarczane. Zmniejsza to nakłady pracy niezbędnej do analizy dokumentów przez organ nadzoru.

Przykładowo w MRiRW podstawą systemu sprawozdawczości w ramach PROW na lata 2007-2013 jest rozporządzenie z dnia 11 marca 2010 r. w sprawie zakresu sprawozdań dotyczących realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 oraz trybu i terminów przekazywania tych sprawozdań³².

Ww. rozporządzenie określa m.in. zakres sprawozdań z wykonywania przez podmioty wdrażające (ARiMR, ARR) zadań instytucji zarządzającej oraz zakres innych danych niezbędnych do właściwego monitorowania realizacji PROW, a także tryb i terminy przekazywania w/w sprawozdań. System sprawozdawczości jest jednym z narzędzi, które służą zapewnieniu prawidłowości, skuteczności i efektywności zarządzania Programem. System sprawozdawczości stosowany w MRiRW przewiduje, że sprawozdania sporządzone przez podmioty uczestniczące we wdrażaniu PROW są przekazywane do ARiMR. Agencja przekazuje zbiorcze sprawozdania Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Na podstawie przekazywanych informacji jest sporządzane roczne sprawozdanie z postępu prac dotyczących wdrażania Programu, które Ministerstwo jako instytucja zarządzająca wysyła Komisji Europejskiej.

Warto podkreślić, że rozwiązania stosowane przy konstruowaniu systemu planistyczno-sprawozdawczego obowiązujące przy wdrażaniu funduszy unijnych mogą być wykorzystywane przy tworzeniu systemów sprawozdawczych nie odnoszących się do wykorzystywania funduszy unijnych.

System ten oparty jest m.in. na następujących procesach:

W części planistycznej - opracowywanie Planu Działania.

Każda Instytucja Pośrednicząca/Pośrednicząca II stopnia wdrażająca projekty finansowane z funduszy unijnych (i tym samym realizująca część przypisanego do niej Programu Operacyjnego) zobowiązana jest do corocznego sporządzania Planu Działania. Plan działania jest dokumentem planistycznym i operacyjnym, ma również charakter informacyjny. Jest on w szczególności skierowany do opinii publicznej i potencjalnych beneficjentów. Ma on na celu przedstawienie, w ujęciu rocznym m.in. preferowanych form wsparcia (typów projektów), podziału środków finansowych przeznaczonych na realizację projektów systemowych i konkursowych oraz kryteriów i terminów wyboru projektów.

W części sprawozdawczej - sporządzanie sprawozdań półrocznych, rocznych oraz informacji kwartalnych przez Instytucje Pośredniczące i Instytucję Zarządzającą.

Sprawozdanie stanowi analizę danych ilościowych i jakościowych dotyczącą wdrażania Programu wraz z oceną postępu rzeczowego i finansowego. Informacja kwartalna sporządzana jest głównie w celu monitorowania ewentualnych problemów związanych z realizacją projektów.

System sprawozdawczości stanowi istotny element procesu zarządzania Programem, zapewniający jego sprawne wdrażanie. Dokumenty sprawozdawcze powinny dostarczać informacji na temat występujących problemów oraz odchyień od przyjętych założeń i celów operacyjnych, przyczyniając się tym samym do wczesnego reagowania na występujące trudności i nieprawidłowości. Dokonana analiza danych w ramach sprawozdania stanowi punkt

³² Dz. U. Nr 56, poz. 346 ze. zm.

wyjścia do planowania i przeprowadzania badań ewaluacyjnych. Dokumenty sprawozdawcze zawierają określony zakres informacji, który służy zapewnieniu przepływu informacji o stanie realizacji Programu.

Zintegrowany system planistyczno-sprawozdawczy, obejmujący wszystkie cele i zadania operacyjne w danym obszarze oraz informacje o środkach przeznaczonych na ich realizację pozwala na efektywne rozliczanie jednostek. W przypadku negatywnej oceny pracy danego organu Prezes Rady Ministrów, na podstawie treści otrzymanego sprawozdania lub – w przypadku organów przedkładających sprawozdania ministrom – wniosku właściwego ministra, może wobec niektórych organów podjąć nawet decyzję o odwołaniu określonej osoby z pełnienia funkcji. Dotyczy to w szczególności tych organów, co do których ustawy przewidują wyraźnie, że brak akceptacji sprawozdania stanowi przesłankę odwołania organu albo nie zawierają jakichkolwiek przesłanek odwołania, lub też zawierają przesłanki pozostawiające Prezesowi Rady Ministrów pewien zakres swobody przy ocenie ich spełnienia.

Przykładowo zgodnie z art. 11 ust 7 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Nauki Dyrektor Centrum przygotowuje i przedstawia ministrowi właściwemu do spraw nauki roczne sprawozdanie z realizacji zadań Centrum obejmujące informacje o stopniu realizacji poszczególnych zadań Centrum wraz z ewaluacją realizowanych zadań oraz oceną ich wpływu na rozwój nauki.

Zgodnie z art. 4a ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska³³ Główny Inspektor Ochrony Środowiska sporządza roczne sprawozdanie i przedkłada je do akceptacji ministrowi właściwemu do spraw środowiska.

Zgodnie z art. 8 ust. 16 ustawy z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Rozwoju i Modernizacji Rolnictwa³⁴ Prezes Agencji składa Prezesowi Rady Ministrów, ministrowi właściwemu do spraw rozwoju wsi, ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych roczne sprawozdanie z działalności Agencji.

Zgodnie z art. 74 ust. 3 pkt 9 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych³⁵ do zadań Zarządu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych należy opracowywanie rocznych sprawozdań z działalności Zakładu i przedkładanie ich - po zatwierdzeniu przez Radę Nadzorczą Zakładu – ministrowi właściwemu do spraw zabezpieczenia społecznego.

Poszczególne ustawy przewidują różnego rodzaju rozwiązania dotyczące sposobu postępowania przez organ nadzoru w związku z otrzymaniem sprawozdania.

Zgodnie z art. 9 ust. 13 ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej³⁶ Prezes PAŻP przedstawia Prezesowi Urzędu Lotnictwa Cywilnego do zaopiniowania sprawozdanie finansowe Agencji wraz z opinią i raportem biegłego rewidenta oraz roczne sprawozdanie z działalności Agencji za rok ubiegły. Prezes ULC opiniuje sprawozdanie, a następnie przedstawia je ministrowi właściwemu do spraw transportu, który je zatwierdza nie później niż w ciągu miesiąca od dnia ich otrzymania.

Podobnie art. 190 ust. 2 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. - Prawo telekomunikacyjne³⁷, przewiduje procedurę, w ramach której Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej składa ministrowi właściwemu do spraw łączności sprawozdanie, natomiast minister opiniuje to sprawozdanie i przekazuje sprawozdanie wraz z opinią Prezesowi Rady Ministrów.

³³ Dz. U. z 2007 r. Nr 44, poz. 287 ze zm.

³⁴ Dz. U. nr 98 poz. 634 ze zm.

³⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 1442 ze zm.

³⁶ Dz. U. Nr 249, poz. 1829 ze zm.

³⁷ Dz. U. Nr 171, poz. 1800 ze zm.

Zgodnie z art. 58 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta³⁸ Rzecznik przedstawia corocznie Radzie Ministrów sprawozdanie dotyczące przestrzegania praw pacjenta na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Rada Ministrów przedstawia Sejmowi RP to sprawozdanie, wraz ze swoim stanowiskiem w sprawie tego sprawozdania.

2.4 Kontrola

Kontrola jest jednym z najważniejszych narzędzi nadzoru, który pozwala na ocenę jednostki lub wybranego obszaru działalności. Znaczenie kontroli wynika przede wszystkim z faktu, że stwierdzenie nieprawidłowości wiąże się z obowiązkiem przekazania jednostce zaleceń i wniosków dotyczących usunięcia nieprawidłowości lub usprawnienia jej funkcjonowania. Jednostka kontrolowana ma obowiązek w terminie wyznaczonym przez kontrolującego powiadomić o wykonaniu zaleceń, wykorzystaniu wniosków oraz o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia. Wystąpienie pokontrolne jest źródłem istotnej informacji zarządczej zarówno dla organu nadzorującego, jak i dla kierownictwa jednostki kontrolowanej.

Ujednolicanie przepisów dotyczących kontroli w administracji rządowej jeszcze się nie zakończyło. Istotne osiągnięcie, jakim było wejście w życie ustawy o kontroli w administracji rządowej, zmniejszyło liczbę aktów prawnych regulujących kontrolę w administracji rządowej. Według stanu na koniec 2012 r. kompetencje w zakresie zarządzania i przeprowadzania kontroli przez same tylko ministerstwa określone były w 79 aktach rangi ustawowej, 25 rozporządzeniach i 13 aktach o charakterze międzynarodowym³⁹.

Ustawa o kontroli w administracji rządowej precyzyjnie określa podmioty uprawnione do przeprowadzania kontroli. Na jej podstawie minister ma prawo kontrolowania wszystkich jednostek podległych i nadzorowanych, chyba że przepisy przewidują w stosunku do wybranych jednostek lub obszarów kontroli stosowanie przepisów szczególnych.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi ma prawo kontrolowania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa na podstawie ustawy o kontroli w administracji rządowej oraz na podstawie rozporządzeń wydanych w oparciu o ustawę z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Z deklaracji MRiRW wynika zamiar uwzględnienia w kolejnej perspektywie finansowej (na lata 2014-2020) jednolitego trybu kontroli podmiotów określonego w ustawie o kontroli w administracji rządowej.

Prawidłowość realizacji postępowań sprawdzających, o których mowa w ustawie z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych⁴⁰ podlega kontroli ABW i SKW w odniesieniu do zadań wykonywanych przez pełnomocników ochrony oraz kontroli Prezesa Rady Ministrów w odniesieniu do postępowań realizowanych przez ABW i SKW. W trakcie tych kontroli nie są stosowane przepisy ustawy o kontroli w administracji rządowej. Kontrolujący stosują odpowiednio wybrane przepisy ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴¹.

³⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 159 ze zm.

³⁹ Na podstawie projektu sprawozdania „Działalność kontrolna Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, ministerstw i urzędów wojewódzkich w 2012 r.

⁴⁰ Dz. U. Nr 182, poz. 1228.

⁴¹ Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

Postępująca unifikacja przepisów o kontroli, tj. porządkowanie i systematyzowanie ram prawnych funkcjonowania kontroli pozwoli jeszcze lepiej wykorzystywać to narzędzie, sprzyjając jego skuteczności.

2.5 Wytyczne i polecenia

Wydawanie wytycznych i poleceń jest kompetencją ministra, określoną w ustawie o Radzie Ministrów⁴². Prawo to przysługuje wobec centralnych organów administracji rządowej, innych urzędów lub jednostek nieposiadających osobowości prawnej. Wytyczne i polecenia służą dostosowaniu działania tych podmiotów do polityki Rady Ministrów. Innym istotnym uprawnieniem ministra jest możliwość wydawania wytycznych w zakresie kontroli zarządczej, które nie są adresowane do poszczególnych jednostek, a dla całego działu administracji rządowej⁴³.

Wytyczne zawierają wskazówki dotyczące pożądanego sposobu działania, służącego osiągnięciu wyznaczonego celu. Polecenia są nakazem wykonania konkretnej czynności i w odróżnieniu od wytycznych najczęściej mają charakter interwencyjny. Zarówno wytyczne, jak i polecenia mają wiążący charakter i nie mogą dotyczyć rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej w drodze decyzji administracyjnej.

Wytyczne ministrów dotyczą najczęściej merytorycznych aspektów realizacji konkretnego zagadnienia przez jednostki nadzorowane.

Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego wydał wytyczne do programów resortu na rok 2014⁴⁴. Zawierają one praktyczne wskazówki dotyczące oceny wniosków oraz realizacji zadań dotyczących programów na 2013 r. Przedstawiono w nich m.in. tryb rozpatrywania wniosków, zasady poprawiania wniosków, w których stwierdzono uchybienia, zamknięty katalog uchybień, które mogą być uznawane za formalne, rodzaje uchybień, które nie mogą być zakwalifikowane do formalnych, zasady i tryb rozpatrywania wniosków przez zespoły sterujące, zasady publikacji dokumentów. Tego rodzaju wytyczne, opracowane w oparciu o praktyczne doświadczenia, pozwalają na standaryzację procedur. Ułatwiają to pracę i pozwala na zachowanie ujednoczonych, obiektywnych standardów ocen.

Stosowanie wytycznych i poleceń nie jest rozwiązaniem stosowanym na szeroką skalę w stosunku do jednostek administracji rządowej.

2.6 Wyrażanie zgody na dokonanie czynności prawnej

Wydawanie zgody na dokonanie czynności prawnej służy zapewnieniu właściwego dysponowania mieniem Skarbu Państwa przez państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz przez państwowe osoby prawne.

Państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mają obowiązek uzyskania zgody organu nadzorującego na dysponowanie nieruchomością powierzoną jednostce w trwały zarząd⁴⁵. Obowiązek ten wynika z faktu, że trwały zarząd nie jest prawem rzeczowym ani formą

⁴² art. 34a ustawy o Radzie Ministrów.

⁴³ art. 69 ustawy o finansach publicznych.

⁴⁴ zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 10 września 2014 r. w sprawie wytycznych do programów Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego na rok 2013 r. (Dz.Urz.MKiDN.2013.32).

⁴⁵ art. 43 ustawy o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.).

umowy cywilnoprawnej uprawniającej do władania nieruchomością, lecz jest publicznoprawną formą władania nieruchomością przez określoną jednostkę organizacyjną⁴⁶. Nieruchomość jest oddawana jednostce w trwały zarząd, aby umożliwić wykonywanie zadań i tylko w tym celu jednostki mogą dokonywać przebudów, remontów itd. pod warunkami określonymi w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁴⁷. Zgoda organu nadzorującego jest wymagana w przypadkach m.in. prac budowlanych, oddania nieruchomości w najem, dzierżawę lub użyczenie.

W przypadku państwowych osób prawnych ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa⁴⁸ nakłada obowiązek uzyskiwania zgody Ministra Skarbu Państwa na rozporządzenie składnikami aktywów trwałych w rozumieniu przepisów o rachunkowości (wartości niematerialne i prawne, rzeczowe aktywa trwałe, inwestycje długoterminowe) o wartości przekraczającej 50 tys. EURO, a czynność dokonana bez takiej zgody jest z zasady nieważna.

2.7 Stwierdzanie nieważności uchwały organu kolegialnego

Prawo stwierdzania nieważności uchwał przysługuje organowi nadzorującemu w stosunku do podmiotów posiadających organy kolegialne. Przykładem mogą być uprawnienia ministrów nadzorujących wyższe uczelnie⁴⁹. Mają oni (Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Minister Obrony Narodowej, Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Minister Zdrowia, Minister Spraw Wewnętrznych oraz Minister Infrastruktury i Rozwoju) obowiązek stwierdzenia nieważności uchwały organu kolegialnego uczelni lub decyzji rektora uczelni, z wyłączeniem decyzji administracyjnej, w przypadku jej niezgodności z przepisami prawa lub statutem uczelni.

Podobnie uregulowana jest kwestia stwierdzania nieważności uchwał podejmowanych przez Radę Narodowego Funduszu Zdrowia. Minister Zdrowia stwierdza nieważność uchwał w przypadku gdy naruszają one prawo, prowadzą do niewłaściwego zabezpieczenia świadczeń opieki zdrowotnej lub prowadzą do niezrównoważenia przychodów i kosztów Funduszu. Uprawnienie to nie obejmuje uchwał dotyczących gospodarki finansowej, dotyczących zatwierdzenia planu finansowego, uchwał dotyczących sprawozdania finansowego, sprawozdań z wykonania planu finansowego⁵⁰.

W ramach nadzoru nad Polską Akademią Nauk Prezes Rady Ministrów ma prawo stwierdzania nieważności uchwał organów Akademii w przypadku ich niezgodności z prawem⁵¹. Ze względu na fakt, iż nadzór nad gospodarką finansową PAN jest sprawowany przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego stwierdzenie nieważności uchwały podjętej w tym zakresie wymaga wniosku Ministra.

Jako przykład dobrej praktyki można wskazać mechanizmy współpracy pomiędzy Kancelarią Prezesa Rady Ministrów a Ministerstwem Nauki. Ministrowi Nauki i Szkolnictwa Wyższego są przekazywane wszystkie uchwały podjęte przez organy kolegialne PAN. W ten sposób Minister

⁴⁶ wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 czerwca 2004 r., I SA 2372/02.

⁴⁷ ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010r. Nr 102, poz. 651 ze zm.).

⁴⁸ t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 1224.

⁴⁹ ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (t.j. Dz. U z 2012 r. poz. 572 ze zm.).

⁵⁰ art. 163 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (t.j. Dz. U z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 ze zm.).

⁵¹ art. 5 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 t. o Polskiej Akademii Nauk (Dz. U. Nr 96, poz. 619 ze zm.).

ma bieżącą wiedzę o wszystkich decyzjach PAN, a nie tylko rozstrzygnięciach dotyczących gospodarki finansowej.

2.8 Rozpatrywanie skarg i wniosków dotyczących jednostek nadzorowanych

Każdy minister sprawuje nadzór nad przyjmowaniem i załatwianiem skarg, które wpływają do kierowanego przez niego urzędu oraz nadzorowanych jednostek. Ma on także obowiązek dokonywania okresowej oceny przyjmowania i załatwiania skarg przez organy i jednostki organizacyjne poddane jego nadzorowi⁵².

Skargi, jakie wpływają do organu nadzorującego, mogą zawierać cenne informacje o jednostkach nadzorowanych oraz stanowić źródło inspiracji do wprowadzenia ulepszeń w organizacji. Ważne jest, aby ocena informacji zawartych w skardze nie następowała wyłącznie na podstawie stanowiska, które przedstawia podmiot, którego skarga bezpośrednio czy nawet pośrednio dotyczy. Musi mieć on możliwość ustosunkowania się do skargi, ale jego stanowisko nie powinno zastępować samodzielnej oceny dokonywanej przez organ nadzorujący.

Analiza skarg na działalność jednostek podległych i nadzorowanych jest jednym ze źródeł informacji, które przyczyniają się do identyfikacji ryzyk występujących przy realizacji celów i zadań. Brak podstaw do uznania naruszenia prawa czy interesów skarżących nie musi oznaczać, że skarga nie zawiera istotnych informacji, np. o uchybieniach organizacyjnych, które utrudniają wykonywanie zadań nałożonych na jednostki nadzorowane.

2.9 Powoływanie kierowników jednostek

Powołanie jest jednym z najistotniejszych narzędzi nadzoru nad realizacją celów i wykonywaniem zadań przez jednostki nadzorowane. Służy umocowaniu osoby, która będzie odpowiedzialna za kierowanie jednostką. Ogólna tendencja z ostatnich kilkunastu lat wskazuje na wzrost liczby jednostek, których kierownictwo jest wybierane w drodze konkursu, do którego mogą przystępować jedynie kandydaci o ściśle określonych kompetencjach. Powołanie może być skutkiem decyzji jednego organu lub wynikiem decyzji organu, poprzedzonej opinią innych, wskazanych w przepisach podmiotów. Powołanie na stanowisko kierownika jednostki nadzorowanej może nastąpić na podstawie samodzielnej decyzji ministra sprawującego nadzór nad jednostką bądź decyzji Prezesa Rady Ministrów na wniosek tego ministra.

Przykładowo Komendanta Głównego Policji powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych⁵³.

Prezes Rady Ministrów powołuje Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych na wniosek ministra właściwego do spraw rozwoju wsi⁵⁴.

Prezes Rady Ministrów powołuje Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa na wniosek ministra właściwego do spraw rozwoju wsi oraz ministra właściwego do spraw finansów publicznych⁵⁵.

⁵² art. 258 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2013 r., Nr 267).

⁵³ ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 287 poz. 1687 ze zm.).

⁵⁴ ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 1187).

⁵⁵ ustawa z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz. U. Nr 98 poz.634).

Prezesa Agencji Mienia Wojskowego powołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek Ministra Obrony Narodowej, złożony w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw Skarbu Państwa⁵⁶.

Prezesa Polskiej Organizacji Turystycznej powołuje minister właściwy do spraw turystyki po zasięgnięciu opinii Rady Polskiej Organizacji Turystycznej⁵⁷.

Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia powołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw zdrowia, po zasięgnięciu opinii Rady Funduszu.

Kierownicy jednostek nadzorowanych są powoływani na czas nieokreślony bądź na okres kadencji.

Na czas nieokreślony powoływani są np. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Prezes Głównego Urzędu Statystycznego, Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Prezes Państwowej Agencji Atomistyki.

Kadencja Prezesa Agencji Oceny Technologii Medycznych, Dyrektora Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych i Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego trwa 5 lat, kadencja Dyrektora Narodowego Centrum Nauki trwa 4 lata.

2.10 Odwoływanie kierowników jednostek

Prawo przewiduje kilka rozwiązań. Kierownik jednostki, który był powołany przez ministra, może być odwołany na mocy jego decyzji. Natomiast jeśli był on powołany przez Prezesa Rady Ministrów, jego odwołanie następuje na mocy samodzielnej decyzji Premiera lub wymagany jest wcześniejszy wniosek ministra sprawującego nadzór nad jednostką. W niektórych przypadkach odwołanie kierownika jednostki może nastąpić bez podania powodów decyzji.

Prezes Rady Ministrów odwołuje Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad⁵⁸, Głównego Inspektora Transportu Drogowego, Prezesa Prokuratury Generalnej.

Minister właściwy do spraw gospodarki odwołuje Prezesa Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości.

Dyrektor parku narodowego jest odwoływany przez ministra właściwego do spraw środowiska. Głównego Konserwatora Przyrody powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw środowiska.

Dyrektora Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych odwołuje Prezes Rady Ministrów, po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw zagranicznych.

Katalog przesłanek, których wystąpienie skutkuje odwołaniem kierownika jednostki nadzorowanej jest zróżnicowany. Najczęściej są to: rażące naruszenie przepisów prawa, prawomocne skazanie za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe, choroba trwale uniemożliwiająca wykonywanie zadań oraz złożenie rezygnacji. Poniżej wskazano przykładowe rozwiązania:

Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej może być odwołany przed upływem kadencji, na którą został powołany, wyłącznie w przypadku:

1. rażącego naruszenia prawa;
2. skazania prawomocnym wyrokiem sądu za popełnione umyślnie przestępstwo lub przestępstwo skarbowe;

⁵⁶ ustawa z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego (t.j. Dz. U. z 2013 poz. 712).

⁵⁷ ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o Polskiej Organizacji Turystycznej (Dz. U. Nr.62 poz.689).

⁵⁸ ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t. j. Dz. U. z 2013 r. po.260 ze zm.).

3. orzeczenia zakazu zajmowania kierowniczych stanowisk lub pełnienia funkcji związanych ze szczególną odpowiedzialnością w organach państwa;
4. choroby trwale uniemożliwiającej wykonywanie zadań;
5. złożenia rezygnacji.

W przypadku Prezesa Agencji Żeglugi Powietrznej wskazano zarówno obligatoryjne, jak i fakultatywne przesłanki jego odwołania. Ustawa wskazuje, że Prezes Rady Ministrów odwołuje Prezesa w przypadku:

1. prawomocnego skazania za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe;
2. rażącego naruszenia przepisów prawa;
3. utraty obywatelstwa polskiego;
4. rezygnacji ze stanowiska;
5. utraty praw publicznych.

Ustawa przewiduje również fakultatywne upoważnienia Prezesa Rady Ministrów, bowiem na wniosek ministra właściwego do spraw transportu, Premier może odwołać Prezesa w przypadku:

1. niewykonania lub nieprawidłowego wykonania jednego z powierzonych zadań;
2. utraty zdolności do pełnienia obowiązków służbowych z powodu choroby trwającej dłużej niż 9 miesięcy lub innej długotrwałej przeszkody w pełnieniu obowiązków;
3. prowadzenia działalności, która pozostaje w sprzeczności z wykonywanymi obowiązkami.

Dyrektor instytucji kultury powołany na czas określony może być odwołany przed upływem tego okresu⁵⁹:

1. na własną prośbę;
2. z powodu choroby trwale uniemożliwiającej wykonywanie obowiązków;
3. z powodu naruszenia przepisów prawa w związku z zajmowanym stanowiskiem;
4. w przypadku odstąpienia od realizacji umowy (umowa ma charakter kontraktu na prowadzenie w określony sposób danej instytucji kultury);
5. w przypadku przekazania państwowej instytucji kultury innemu podmiotowi.

Minister właściwy do spraw zdrowia odwołuje Prezesa Agencji Oceny Technologii Medycznych z zajmowanego stanowiska przed upływem kadencji w przypadku⁶⁰:

- 1) rażącego naruszenia przepisów prawa;
- 2) utraty zdolności do pełnienia obowiązków służbowych z powodu choroby lub innej przeszkody trwale uniemożliwiającej pełnienie obowiązków służbowych;
- 3) rezygnacji ze stanowiska;
- 4) skazania prawomocnym wyrokiem za umyślnie popełnione przestępstwo lub przestępstwo skarbowe;
- 5) naruszenia przepisów zakazujących podejmowania dodatkowego zatrudnienia bez pisemnej zgody ministra właściwego do spraw zdrowia oraz wykonywania działalności lub podejmowania zajęć niedających się pogodzić z wykonywanymi obowiązkami;
- 6) nienależytego wykonywania obowiązków wynikających z ustawy lub statutu.

Odwołanie Rzecznika Ubezpieczonych przed upływem kadencji może nastąpić wyłącznie z następujących przyczyn⁶¹:

- 1) złożenia rezygnacji;
- 2) niewypełnienia obowiązków na skutek długotrwałej choroby trwającej ponad 6 miesięcy, stwierdzonej orzeczeniem lekarskim;

⁵⁹ ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t. j. Dz. U. z 2012 r. poz.406).

⁶⁰ ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (t.j. Dz. U. z 2008 r. Nr 164 poz.1027 ze zm.).

⁶¹ ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz.290).

- 3) rażącego naruszenia interesów osób ubezpieczających, ubezpieczonych, uposażonych lub uprawnionych z umów ubezpieczenia, członków funduszy emerytalnych, uczestników pracowniczych programów emerytalnych, osób otrzymujących emeryturę kapitałową lub osób przez nie uposażonych;
- 4) rażącego naruszenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej lub ustaw;
- 5) skazania prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo.

Prezes Rady Ministrów odwołuje Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia na wniosek ministra właściwego do spraw zdrowia, po zasięgnięciu opinii Rady Funduszu. W przypadku rażącego naruszenia obowiązków ustawowych Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw zdrowia, może odwołać Prezesa Funduszu bez zasięgnięcia opinii Rady Funduszu.

2.11 Wymagania kwalifikacyjne

Regulacje prawne nie przewidują ustandaryzowanego katalogu wymagań, których spełnienie pozwala na ubieganie się o stanowisko kierownika jednostki nadzorowanej. Wyjątkiem jest korzystanie z praw publicznych. Co oczywiste, wymóg ten musi być spełniony przez wszystkich kandydatów.

Najczęstsze wymagania kwalifikacyjne to:

1. **obywatelstwo polskie:** warunek ten nie dotyczy wszystkich stanowisk kierowniczych; przykładowo, Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego zobowiązany jest posiadać wyłącznie obywatelstwo polskie⁶², natomiast dyrektor instytucji kultury w ogóle takiego warunku spełniać nie musi;
2. **niekaralność:** wymóg ten ustawy formułują w różny sposób; pragmatyka może wymagać od osoby ubiegającej się o zatrudnienie niekaralności w ogóle, niekaralności za określony typ przestępstw (np. skarbowych), niekaralności za przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego, niekaralności za przestępstwo popełnione z winy umyślnej czy wreszcie za przestępstwo popełnione z niskich pobudek;
3. **nieskazitelną postawą moralną, obywatelską i patriotyczną:** warunek ten nie ma neutralnego charakteru i jednoznacznej treści. W praktyce ocena kandydata zależy od przyjętych kryteriów i systemu wartości przyjmowanego przez oceniającego wobec braku legalnej definicji ww. terminów. Ustawodawca określając taki wymóg kwalifikacyjny posługuje się bardzo różną terminologią, a próby dokonania rzeczywistej zawartości tego wymogu dokonywane są przede wszystkim przez orzecznictwo (przykładowo: wobec Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych ustawa nie formułuje w ogóle takiego wymogu⁶³, Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Centralnego Biura Antykorupcyjnego ma się wykazywać nieskazitelną postawą moralną, obywatelską i patriotyczną, Szef Służby Celnej i Szef Służby Cywilnej – nieposzlakowaną opinią⁶⁴);
4. **odpowiednie wykształcenie:** z reguły przepisy ustaw wymagają wykształcenia związanego z zakresem działalności jednostki, niekiedy dodatkowo określonego stopnia lub tytułu naukowego, np. Naczelny Dyrektor Archiwów Państwowych powinien posiadać stopień naukowy doktora habilitowanego w zakresie nauk związanych z działalnością archiwów lub

⁶² ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2010 r. Nr 29 poz. 154 ze zm.).

⁶³ ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 123 poz. 698 ze zm.).

⁶⁴ ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 227 poz. 1505 ze zm.).

- tytuł naukowy w zakresie nauk związanych z działalnością archiwów, Dyrektor Narodowego Centrum Nauki powinien posiadać co najmniej stopień naukowy doktora;
5. **stan zdrowia pozwalający na zatrudnienie na określonym stanowisku:** kandydat na stanowisko dyrektora urzędu kontroli skarbowej musi przedstawić zaświadczenie lekarskie o stanie zdrowia stwierdzające brak przeciwwskazań do zajmowania stanowisk kierowniczych, natomiast stan zdrowia Rzecznika Praw Pacjenta musi pozwalać na prawidłowe sprawowanie funkcji;
 6. **staż pracy:** analiza przepisów pozwala na stwierdzenie, że w tym zakresie nie ma jednolitych reguł ustalających ten wymóg. Przykładowo, Szef Służby Celnej ma posiadać co najmniej 4-letni okres zatrudnienia w organach administracji publicznej, w tym co najmniej 3-letnie doświadczenie na stanowisku kierowniczym⁶⁵, Prezes Agencji Mienia Wojskowego, Prezes Urzędu Zamówień Publicznych – co najmniej 6-letni staż pracy, w tym co najmniej 3-letni staż pracy na stanowisku kierowniczym⁶⁶;
 7. **kompetencje kierownicze:** powinien się nimi wykazać m.in. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych, Prezes Agencji Rozwoju i Modernizacji Rolnictwa, Prezes Agencji Nieruchomości Rolnych, Prezes Agencji Mienia Wojskowego, Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych;
 8. **znajomość języków obcych:** Prezes Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej powinien znać biegle co najmniej język angielski, Dyrektor Narodowego Centrum Nauki powinien posługiwać się językiem angielskim w stopniu pozwalającym na swobodne porozumiewanie się, Dyrektor Narodowego Centrum Badań i Rozwoju powinien posiadać znajomość języka angielskiego w stopniu pozwalającym na swobodne porozumiewanie się, również w sprawach dotyczących działalności badawczo-rozwojowej, a Dyrektor Państwowego Instytutu Spraw Międzynarodowych winien posiadać udokumentowaną znajomość dwóch języków obcych, w tym języka angielskiego w sposób określony w przepisach o służbie zagranicznej;
 9. **rękojmia należytego wykonywania zadań:** powinien ją dawać m.in. Szef Służby Celnej, Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego, Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu.

2.12 Ocena pracy

Przeprowadzanie ocen okresowych pracy kierowników jednostek nadzorowanych jest zagadnieniem traktowanym niejednolicie. W wielu przypadkach oceny okresowe kierowników nadzorowanych jednostek mają charakter doraźny i nie opierają się na wcześniej określonych kryteriach oceny. W niektórych przypadkach ocena pracy dokonywana jest w systemie rocznym i wiąże się ze składaniem obowiązkowych sprawozdań finansowych lub/i z działalności podmiotu, zatwierdzaniem planów finansowych, przeprowadzaniem audytów zewnętrznych. W większości resortów nie są przeprowadzane oceny okresowe w krótszych terminach niż roczny, za wyjątkiem sytuacji sygnalizowanych nieprawidłowości w działaniu jednostki (np. w postaci skarg). Ocena

⁶⁵ ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 168 poz. 1323 ze zm.).

⁶⁶ ustawa z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 712).

pracy kierownika jednostki jest także dokonywana w wyniku kontroli przeprowadzanej w jednostce przez organ nadzorujący.

W przypadku niektórych instytucji ocena dokonywana jest przez inny podmiot niż organ nadzoru, przykładowo okresowa ocena Zarządu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych dokonywana jest przez Radę Nadzorczą Zakładu. Podobnie do zadań Rady Nadzorczej Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych należy dokonywanie kontroli i oceny działalności Zarządu Funduszu, ocena merytoryczna wykonania zadań realizowanych przez Dyrektora Narodowego Centrum Nauki należy do zadań Rady Centrum.

3 Niewładcze narzędzia nadzoru

Niewładcze narzędzia nadzoru to kompetencje podmiotu nadzorującego do niewiążącej ingerencji w działalność podmiotów nadzorowanych, niewskazane bezpośrednio w przepisach prawa powszechnie obowiązującego.

Katalog niewładczych narzędzi nadzoru stosowanych przez ministrów wobec jednostek nadzorowanych ma otwarty charakter. Wynika to nie tylko ze specyfiki tych środków, ale również z niejednoznacznych definicji pojęć stosowanych w odniesieniu do tej kategorii narzędzi.

Wnioski wynikające z analizy obecnej praktyki nadzorczej w zakresie wykorzystania niewładczych narzędzi nadzoru, a także rekomendacje mające na celu usprawnienie funkcjonowania nadzoru zostały przedstawione w dalszej części materiału.

3.1 Zapytania organu nadzorującego

Jest to narzędzie najczęściej wykorzystywane przez ministrów. Jego cechą charakterystyczną jest możliwość szybkiego uzyskania pożądanych informacji. Instrument ten ma charakter doraźny – stosowany jest w sytuacji konieczności pozyskania informacji lub weryfikacji danych.

Jednostki nadzorowane nie odmawiają udzielania wskazanych informacji. Odosobnionymi przypadkami były sytuacje nieudzielenia odpowiedzi z powołaniem się na brak podstaw prawnych żądania udzielenia informacji oraz ochronę informacji „wrażliwych”. Zdarzały się przypadki przekazywania informacji niepełnych lub nieadekwatnych, które uzupełniano lub korygowano w następstwie kolejnego wniosku.

3.2 Niewładcze narzędzia planistyczno-sprawozdawcze

Stosowanie niewładczych narzędzi planistyczno-sprawozdawczych opiera się na wewnętrznych regulacjach organu nadzoru, formalnym, konkludentnym porozumieniu o przekazywaniu danych lub na wypracowanej praktyce (w odróżnieniu od narzędzi planistyczno-sprawozdawczych o charakterze władczym, uregulowanych w ustawie o finansach publicznych lub innych ustawach). Rozwiązanie to bazuje na autorytecie organu nadzorującego. Okresowe raporty/sprawozdania, jak również sprawozdania z realizacji konkretnie wskazanych zadań lub projektów, w tym pod kątem optymalizacji ponoszonych kosztów oraz możliwości uzyskania oszczędności, mogą stanowić podstawę do sporządzenia oceny skuteczności realizacji przyjętych planów. Tym bardziej ważne jest, aby w planach i sprawozdaniach programowane zadania były powiązane z ponoszonymi na nie wydatkami.

W Ministerstwie Sprawiedliwości w obszarze gospodarki finansowej zostały wprowadzone dodatkowe narzędzia wobec jednostek podległych lub nadzorowanych, takie jak Risk Manager (aplikacja wspierająca proces zarządzania ryzykiem w organizacji) oraz „Integrator sprawozdań” (aplikacja sieciowa wykorzystywana w zakresie obsługi procesów związanych z planowaniem budżetu i sprawozdawczością w ramach wieloszczeblowej struktury dysponentów środków budżetowych, umożliwiająca generowanie, wysyłanie i szybkie scalanie sprawozdań jednostek).

W MSZ istnieje system planowania i sprawozdawczości oparty o zarządzanie strategiczne i operacyjne. Określona została rola każdej placówki zagranicznej w jej środowisku działania, wyodrębniono rzeczywiste priorytety, którym podporządkowane zostały jeszcze inne działania placówek, a następnie określono w oparciu o nie formy realizacji przedsięwzięć,

służących osiągnięciu zamierzonych celów. Pozwoliło to na wyraźne wyprofilowanie specyfiki merytorycznej i terytorialnej danej placówki zagranicznej oraz odciążenie jej od zadań, które mogły z lepszym skutkiem być realizowane przez inne placówki, a tym samym ułatwić koncentrację na priorytetach. Weryfikacja tego systemu dokonywana jest co roku, w trakcie lub po zakończeniu cyklu planistyczno-sprawozdawczego.

Sytuacja, w której ani przepisy prawa powszechnie obowiązującego, ani regulacje wewnętrzne nie określają zakresu wymaganych informacji, jest dogodna dla podmiotu nadzorowanego, gdyż pozostawia mu swobodę w określeniu obszarów objętych planowaniem i sprawozdawczością, umożliwia skoncentrowanie przekazywanych informacji na działaniach, które świadczą o prawidłowym działaniu danej jednostki. Pozwala natomiast unikać przekazywania informacji, które albo świadczą o nieprawidłowym wykonywaniu zadań albo o istotnych ryzykach dla osiągnięcia celów.

3.3 Rekomendacje, standardy, wskazówki

Najczęściej zawierają one wskazania, które mają wspierać osiągnięcie zamierzonych celów lub być pomocne przy wykonywaniu danego zadania. Mogą być wykorzystywane przez organ nadzorujący m.in. w celu inicjowania lub popularyzowania dobrych praktyk lub standaryzacji procesów w danym obszarze działalności. Rekomendacje są formułowane po przeprowadzeniu diagnozy funkcjonowania jednostki i sposobu wykonywania przez nią zadań. W przypadku niektórych rodzajów jednostek nadzorowanych, rekomendacje są jedynym dostępnym narzędziem, pozwalającym na przekazanie zasad określonego sposobu działania, w celu dostosowania kierunków i zasad działania tych jednostek do polityki ustalonej przez Radę Ministrów⁶⁷.

Przykładami są: rekomendacje skierowane do wszystkich członków Rady Ministrów wydane przez Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w październiku 2010 r. w sprawie tworzenia, obsługi, monitorowania działalności i znoszenia podmiotów opiniodawczo-doradczych Prezesa Rady Ministrów lub Rady Ministrów lub rekomendacje wynikające z analizy funkcjonowania elementów kontroli zarządczej w wybranych jednostkach nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów sformułowane w sierpniu 2011 r.; rekomendacje w zakresie postępowania z dokumentacją medyczną komisji lekarskich wydane przez Ministra Spraw Wewnętrznych oraz rekomendacje wydane przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, dotyczące współpracy KRUS i ARiMR w zakresie wzajemnej wymiany danych informatycznych. Przykład stanowią również Standardy wyposażenia jednostek organizacyjnych Służby Celnej w sprzęt do kontroli, wydane przez Ministra Finansów.

3.4 Wydawanie stanowisk i opinii prawnych

Jest to narzędzie służące eliminacji lub minimalizacji ryzyk związanych z interpretacją i stosowaniem prawa (luki prawne, niejednoznaczne przepisy prawa). Ich celem jest dążenie do ujednolicenia wykładni prawa. Mogą być kierowane do pojedynczego adresata, jak również do jednorodnej grupy podmiotów nadzorowanych.

Ministrowie wydają stanowiska i opinie prawne z własnej inicjatywy lub na podstawie wniosku podmiotów nadzorowanych. Działania takie mają zarówno charakter prewencyjny, jak i następczy w zależności od charakteru sprawy. Przykładem dobrej praktyki jest działanie Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, którego stanowiska i opinie prawne są

⁶⁷ ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 roku o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2012 r., poz. 392, ze zm.).

publikowane i aktualizowane na bieżąco w formie elektronicznej na stronie internetowej Ministerstwa.

3.5 Okresowe spotkania, narady, konsultacje

Mają one charakter cykliczny bądź doraźny w zależności od bieżących potrzeb. Służą one wsparciu procesów decyzyjnych i polegają na omówieniu pojawiających się problemów czy wprowadzanych zmian, wypracowywaniu rozwiązań i sposobów postępowania, uzgadnianiu stanowisk, a także wymianie doświadczeń i dobrych praktyk. Ustalenia, które są wówczas dokonywane mogą stanowić podstawę do opracowania projektów aktów prawnych. Celem spotkań o charakterze konsultacyjnym jest przekazanie przez jednostki opinii w danej sprawie lub wypracowanie wspólnego podejścia do zagadnień istotnych dla podmiotów pozostających w relacji nadzoru.

Najbardziej rozpowszechnioną formą spotkań organizowanych przez organy nadzorujące są okresowe narady z udziałem kierowników jednostek nadzorowanych. Są one organizowane najczęściej w ramach jednorodnej grupy podmiotów.

3.6 Tworzenie zespołów i grup roboczych

Narzędzie jest użyteczne w sytuacjach, gdy wypracowanie nowatorskich rozwiązań czy propozycji zmian wymaga współpracy z gremiami eksperckimi lub przedstawicielami różnych środowisk, posiadającymi dodatkową wiedzę i doświadczenie w zakresie omawianej tematyki. W ramach zespołu mogą być powoływane tematyczne grupy robocze. Służą one uzyskaniu wiedzy, informacji i opinii specjalistów. Funkcjonowanie zespołu oparte jest na zasadzie współpracy uczestników, przy uwzględnieniu zasady partnerstwa.

W większości ministerstw powoływane są zespoły lub grupy robocze np. w przypadku konieczności rozwiązania konkretnego problemu lub wyznaczenia zadania o istotnym znaczeniu dla jednostki nadzorującej, a także wypracowania jednolitych rozwiązań w zakresie funkcjonowania i organizacji jednostek nadzorowanych oraz propozycji rozwiązań, co do realizowanych zadań czy też projektów aktów prawnych.

3.7 Cykliczne przeglądy rozwiązań prawnych

Mają one na celu poprawę jakości przepisów prawa. Mogą być również elementem polityki deregulacyjnej. Służą one porządkowaniu prawa i eliminowaniu przepisów zbędnych. Pozwalają one na merytoryczną ocenę przyjętych rozwiązań legislacyjnych w obszarze działalności jednostki nadzorowanej.

W Ministerstwie Gospodarki działa system oceny funkcjonowania aktów prawnych (tzw. OSR ex post). Zgodnie z założeniami systemu, komórki organizacyjne merytorycznie odpowiedzialne przygotowują tzw. arkusze funkcjonowania oceny aktów prawnych, które są opiniowane, a następnie przedstawiane na posiedzeniu Kierownictwa Ministerstwa. W pozostałych ministerstwach analiza ex post najczęściej prowadzona jest doraźnie (Ministerstwo Zdrowia, Ministerstwo Sportu i Turystyki). W ujęciu przedmiotowym dotyczyć może regulacji prawnych w zakresie funkcjonowania jednostek (Ministerstwo Finansów), obszarów specyficznych dla danej jednostki, jednorodnej grupy jednostek nadzorowanych/podległych (Ministerstwo Środowiska, Ministerstwo Edukacji Narodowej) czy też stosowania obowiązujących przepisów we wszystkich obszarach funkcjonowania nadzorowanych jednostek (ustrojowych, organizacyjnych, proceduralnych, materialnoprawnych – Ministerstwo Sprawiedliwości).

4 Organizacja nadzoru

Przepisy prawa powszechnego nie określają wymogów organizacyjnych nadzoru nad jednostkami nadzorowanymi. Sposób realizacji zadań przez komórki organizacyjne ministerstwa jest ustalony indywidualnie przez każdego ministra w regulaminie organizacyjnym ministerstwa.

4.1 Modele nadzoru w ministerstwach

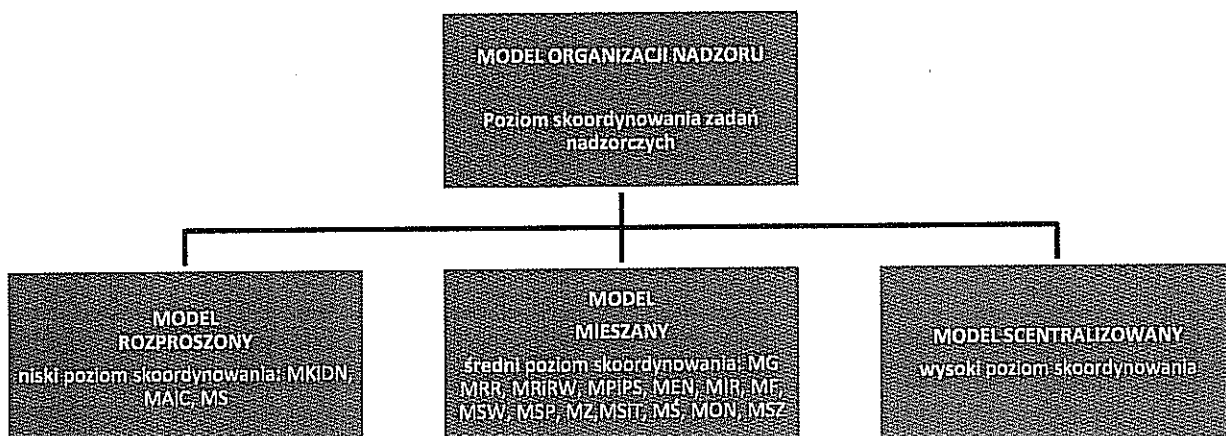
Przegląd regulaminów organizacyjnych ministerstw pokazał, że koncepcje organizacji nadzoru przyjęte przez ministrów są zróżnicowane. Można je oceniać według różnych kryteriów, np. stopnia koordynacji nadzoru, według klasyfikacji podmiotowej albo przedmiotowej. Wybór kryterium podmiotowego oznacza, że komórki organizacyjne wskazane w regulaminie organizacyjnym ministerstwa nadzorują określone jednostki podległe lub nadzorowane albo grupy tych jednostek. Wybór kryterium przedmiotowego oznacza przyporządkowanie określonym komórkom organizacyjnym nadzoru nad wybranym rodzajem nadzoru.

Ze względu na fakt, że zarządzanie procesem nadzoru powinno opierać się przede wszystkim na odpowiedniej koordynacji działań podejmowanych przez ministra, dalsza analiza organizacji nadzoru została przeprowadzona w oparciu o kryterium stopnia koordynacji nadzoru w ministerstwach. Można wyodrębnić trzy modele organizacji nadzoru:

scentralizowany model organizacji nadzoru zakłada funkcjonowanie jednej komórki organizacyjnej koordynującej wszystkie działania związane z nadzorem.

mieszany model organizacji nadzoru zakłada funkcjonowanie jednej lub kilku komórek organizacyjnych, które koordynują wybrane działania związane z nadzorem i wykonują niektóre zadania nadzorcze, a pozostałe komórki organizacyjne uczestniczą w wykonywaniu pozostałych zadań nadzorczych.

rozproszony model organizacji nadzoru zakłada funkcjonowanie wielu komórek organizacyjnych realizujących działania nadzorcze bez wyraźnie zaznaczonej koordynacji działań związanych z nadzorem.



Scentralizowany model organizacji nadzoru funkcjonował w Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego (Departament Organizacji Szkolnictwa Wyższego, Kontroli i Nadzoru)⁶⁸.

Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym MNiSW Departament Organizacji Szkolnictwa Wyższego, Kontroli i Nadzoru (DKN) realizuje zadania związane z nadzorem nad jednostkami podległymi i nadzorowanymi. Część zadań nadzorczych jest wykonywana samodzielnie, a część z udziałem innych departamentów, np. DKN bierze udział w planowaniu budżetowym w zakresie jednostek nadzorowanych we współpracy z Departamentem Budżetu i Finansów. W MNiSW założono, że DKN pełni funkcję koordynacyjną.

Mieszany model organizacji nadzoru funkcjonuje w większości ministerstw. Nie jest on jednak zunifikowany m.in. ze względu na specyfikę jednostek organizacyjnych w działach administracji rządowej i poza działami.

Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Ministerstwa Gospodarki Departament Jednostek Podległych i Nadzorowanych (DJPN) odpowiada za prowadzenie spraw związanych z nadzorem nad przygotowaniem planów działalności, sprawozdań z ich realizacji i oświadczeń o stanie kontroli zarządczej oraz nadzorem kadrowym, organizacyjnym i finansowym nad jednostkami nadzorowanymi. Departament jest komórką wiodącą, np. w sprawach nadzoru nad instytutami badawczymi, Urzędem Patentowym RP, Polską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości. Rola komórki wiodącej nie wyklucza natomiast wykonywania zadań związanych z nadzorem merytorycznym nad niektórymi jednostkami podległymi i nadzorowanymi przez Ministra Gospodarki przez inne komórki organizacyjne, np. Departament Innowacji i Przemysłu wykonuje zadania związane z nadzorem merytorycznym nad Urzędem Patentowym RP. Niektóre zadania związane z wypełnianiem roli koordynacyjnej przez DJPN nie wykluczają wykonywania koordynacji niektórych obszarów przez inne departamenty, np. Departament Budżetu i Finansów czy Departament Strategii i Analiz, który odpowiada za koordynację planowania strategicznego i sporządzania planów działalności i sprawozdań z ich wykonania. Biuro Audytu Wewnętrznego, Ewaluacji i Kontroli wykonuje zadania związane z audytem, kontrolą i ewaluacją.

Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej Biuro Ministra realizuje zadania związane z nadzorem nad jednostkami nadzorowanymi w zakresie niezastrzeżonym dla innych departamentów. Wykonuje ono również czynności koordynacyjne w określonych obszarach nadzorczych, m.in. w sprawach związanych z wykonywaniem zadań obronnych.

W Ministerstwie Zdrowia Departament Nadzoru, Kontroli i Skarg realizuje zadania nadzorcze wobec jednostek nadzorowanych z wyłączeniem jednostek badawczo-rozwojowych, uczelni medycznych i Narodowego Funduszu Zdrowia, wobec których działania nadzoru wykonują inne komórki organizacyjne.

Rozproszony model organizacji nadzoru cechuje wykonywanie zadań nadzorczych przez poszczególne komórki organizacyjne bez wskazania komórek odpowiedzialnych za ich koordynację. Zazwyczaj jedna komórka organizacyjna nadzoruje kilka jednostek, które realizują zadania wspólne dla jednego obszaru nadzoru. Można jednak wskazać przypadki, w których nadzór nad jedną jednostką jest podzielony pomiędzy kilka komórek organizacyjnych.

W Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego Departament Dziedzictwa Kulturowego nadzoruje instytucje kultury z obszaru muzealnictwa oraz Radę Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa. Departament Narodowych Instytucji Kultury nadzoruje instytucje kultury w obszarze teatru, muzyki, tańca oraz sztuk wizualnych. Departament Szkolnictwa

⁶⁸ do dnia 18 marca 2014 r.

Artystycznego i Edukacji Kulturalnej nadzoruje uczelnie artystyczne, Centrum Edukacji Artystycznej, Centrum Edukacji Nauczycieli Szkół Artystycznych oraz Polską Orkiestrę Sinfonia Iuventus.

Nie ma doskonałego modelu organizacyjnego, który mógłby być wdrożony we wszystkich ministerstwach. Przed dokonaniem wyboru optymalnego modelu organizacji nadzoru konfrontuje się zadania nadzorcze wynikające z regulacji prawnych z otoczeniem organizacji nadzorowanej. Wpływ na decyzję ma także kultura organizacyjna oraz poziom dojrzałości organizacyjnej jednostek administracji publicznej.

5 Wnioski

5.1 Wnioski systemowe

1. Wprowadzenie do systemu prawnego kontroli zarządczej określiło nadzór jako jeden z elementów tej kontroli. Podkreśliło to istotne znaczenie nadzoru z punktu widzenia nowoczesnego zarządzania.
2. Zaniechanie określenia narzędzi nadzoru na etapie projektowania lub nowelizacji przepisów dotyczących nadzoru nad poszczególnymi jednostkami może prowadzić do pozbawienia organu nadzoru możliwości realnego wpływu na osiąganie celów i wykonywanie zadań przez te jednostki.
3. Dobór narzędzi nadzoru wynika m.in. z realizowanych przez nią zadań, wagi i stopnia problemów wymagających interwencji, a także stopnia wrażliwości społecznej obszaru podlegającego nadzorowi.
4. Niektóre narzędzia nadzoru mają dualistyczny charakter. W przypadku istnienia regulacji prawnych mogą mieć władczy, a w przypadku braku takich regulacji mają niewładczy charakter (np. narzędzia planistyczno-sprawozdawcze, których stosowanie wynika z ustawy o finansach publicznych lub ustaw szczególnych i niewładcze narzędzia planistyczno-sprawozdawcze).
5. Władcze i niewładcze narzędzia nadzoru stosowane wobec danej jednostki stanowią komplementarny katalog środków nadzorczych.
6. Na skuteczność niewładczych narzędzi nadzoru może wpływać także potencjalna możliwość użycia narzędzi władczych.
7. Efektywność nadzoru zwiększają polityki nadzorcze opracowane dla działu administracji rządowej.
8. Standaryzacja działań, w tym objęcie jednorodnych lub podobnych jednostek nadzorowanych w dziale administracji jednolitą polityką nadzorczą ma korzystny wpływ na skuteczność i transparentność nadzoru.
9. Efektywne sprawowanie nadzoru nad jednostką przez kilku nadzorujących wymaga określenia zasad współpracy pomiędzy nimi, w tym opracowania i uzgodnienia procedur wymiany informacji.
10. Zakłócenia w przepływie informacji pomiędzy organem nadzoru a jednostką nadzorowaną mogą skutkować niepodejmowaniem właściwych decyzji nadzorczych bądź pozyskiwaniem powtarzających się informacji.

5.2 Wnioski dotyczące wykorzystania poszczególnych narzędzi

11. Prowadzenie szczegółowej analizy poprzedzającej tworzenie, likwidację lub łączenie jednostek zabezpiecza przed dublowaniem się zadań.
12. Skuteczne wykorzystanie kontroli wymaga analizy i oceny, na ile kontrola, jako kosztowna z ekonomicznego punktu widzenia, jest najlepszym możliwym do zastosowania w danej sytuacji narzędziem. Wartościowa informacja może być uzyskana także m.in. przez badanie

kwestionariuszowe, zadania audytowe, ewaluację, analizę wyników monitorowania realizacji wytycznych.

13. Nieustalenie mechanizmów sprawdzających praktyczną realizację wydanych wytycznych może prowadzić do obniżenia skuteczności nadzoru.
14. Wnioski wynikające z merytorycznej analizy zagadnień poruszanych w skargach mogą prowadzić do poprawy jakości polityk publicznych wykonywanych przez daną jednostkę.
15. Określone w przepisach zasady i tryb powoływania i odwoływania kierowników jednostek nadzorowanych cechuje duże zróżnicowanie, które w wielu przypadkach wydaje się nieuzasadnione zadaniami jednostki czy jej formą prawną.
16. Wybór koncepcji sprawowania nadzoru personalnego jest kompetencją ministra kierującego działem administracji rządowej. Z uwagi na specyfikę działów administracji rządowej niewskazane jest wdrażanie jednego, modelowego rozwiązania w zakresie nadzoru personalnego.
17. Punktem wyjścia do sprawowania skutecznego nadzoru personalnego jest określenie dla kierownictwa jednostki nadzorowanej celów, sposobów ich osiągnięcia oraz mierników służących ocenie stopnia ich realizacji.
18. Standaryzacja przepisów w zakresie nadzoru personalnego w stosunku do kierowników jednorodnych grup jednostek sprzyja skuteczności i transparentności działań nadzorczych.
19. Odpowiedzialność personalna regulowana prawem, a nieegzekwowana w praktyce nie sprzyja właściwym relacjom pomiędzy organem nadzoru a nadzorowanym.
20. Sprawozdawczość pozafinansowa jest jednym z najważniejszych elementów nadzoru *ex post* i zapewnia systemowe podejście do pozyskiwania informacji oraz przyczynia się do pogłębiania wiedzy organu nadzoru o realnych zagrożeniach występujących w jednostkach nadzorowanych.
21. Bezspornym warunkiem skuteczności wykorzystania narzędzi planistyczno-sprawozdawczych jest sprawny, niekosztowny i niepodlegający częstym zmianom system pozyskiwania wiarygodnych danych oraz wyciąganie wniosków, sprawdzanie, dokonywanie ocen. Samo zbieranie informacji planistyczno-sprawozdawczych nie gwarantuje usprawnienia nadzoru.
22. Niezdefiniowanie zakresu informacji (struktury i zawartości sprawozdań) albo zbyt ogólne określenie rodzaju przekazywanych danych może skutkować nieuzyskaniem wartościowej informacji zarządczej. Użyteczność sprawozdań staje się wtedy znikoma.
23. Zaniechanie ustalenia procedur dotyczących kontroli, analizy i wykorzystania informacji, które są przekazywane w planach i sprawozdaniach może prowadzić do nieefektywności systemowych.
24. Brak obowiązku zatwierdzania sprawozdania przez sprawującego nadzór może prowadzić do niepodejmowania właściwych działań nadzorczych.
25. Warunkiem przydatności obowiązków planistyczno-sprawozdawczych nałożonych na jednostki nadzorowane, jest to, aby wymagane informacje były:

- **nastawione na odbiorcę** - dostosowane do oczekiwań i potrzeb organu nadzoru, wynikających z zakresu i intensywności nadzoru nad daną jednostką przewidzianego przepisami prawa.
- **wiarygodne** - rzetelne, czyli wolne od istotnych błędów, wystarczające pod względem ilościowym, oparte na sprawdzonych źródłach, wiernie odzwierciedlające fakty. Tylko takie dane dostarczają wystarczających przesłanek i argumentów do podjęcia racjonalnych decyzji nadzorczych. System powinien przewidywać szybkie i skuteczne konsekwencje za dostarczanie informacji nierzetelnych, zbyt ogólnikowych, czy wręcz nieprawdziwych.
- **istotne i użyteczne** - sprawozdania powinny zawierać w przejrzystej formie wyłącznie treści istotne z punktu widzenia organu nadzorującego. Wymaga to wnikliwego, racjonalnego i zdyscyplinowanego podejścia do systemu sprawozdawczości. Należy zapewnić, aby nie stanowił on nadmiernego obciążenia dla jednostki nadzorowanej, a jednocześnie wnosił oczekiwaną wartość dla organu nadzoru. Użyteczne informacje to takie, które faktycznie wspierają organ nadzoru w realizacji funkcji nadzoru. Przejrzystość danych pozwala na szybkie pozyskiwanie niezbędnych informacji.
- **dostępne w czasie wymaganym przez nadzorującego** - sprawozdania powinny być dostarczane wtedy, kiedy są potrzebne, a nie wtedy gdy jednostka nadzorowana gotowa jest je dostarczyć. Ustalając terminy przekazania żądanych informacji, należy każdorazowo rozważyć relację pomiędzy terminowością dostarczenia informacji a jej szczegółowością.
- **podane w komunikatywnej formie** - tj. za pomocą jednoznacznych sformułowań, niepozostawiających pola dla subiektywnych interpretacji i manipulowania danymi. Dane liczbowe winny być uzupełnione opisem słownym w celu ułatwienia interpretacji. Powinny być przekazywane w sposób zapewniający łatwość nie tylko gromadzenia, ale także agregacji, analizy, wnioskowania i prezentowania (optymalnie przekaz elektroniczny).
- **jednolite** - system planistyczno-sprawozdawczy nie powinien ulegać nieustannym zmianom, tak aby zachowana była porównywalność w stosunku do różnych okresów. Jednocześnie powinien on podlegać okresowym przeglądom dla uniknięcia zbierania informacji niepotrzebnych.

5.3 Organizacja procesu nadzoru

26. Właściwa organizacja nadzoru w ministerstwie wiąże się m.in. z efektywnym przepływem informacji i służy:
- zrealizowaniu wszystkich obowiązków nadzorczych przewidzianych regulacjami prawnymi,
 - podejmowaniu przez organ nadzoru reakcji nadzorczej w sytuacji tego wymagającej i reagowaniu we właściwym czasie na nieprawidłowości,
 - uniknięciu dublowania obszarów nadzoru przyporządkowanego poszczególnym komórkom,
 - dostarczeniu istotnych informacji zarządczych o jednostce nadzorowanej oraz spójnej ocenie tych samych działań jednostki przez różne komórki organizacyjne zaangażowane w nadzór.
27. Nadmierna koncentracja zadań nadzorczych w jednej bądź kilku komórkach organizacyjnych może prowadzić, m.in do:
- niedostatecznego uwzględniania doświadczeń wyspecjalizowanych departamentów w realizacji zadań nadzorczych;

- skupienia całego procesu nadzoru w rękach jednej osoby/niewielu osób (*quis custodiet ipsos custodes* - kto będzie nadzorował nadzorującego).
- 28.** Nie ma doskonałego modelu organizacyjnego, który mógłby być wdrożony we wszystkich ministerstwach. Najistotniejsze jest uświadomienie sobie mocnych i słabych stron przyjętych rozwiązań.
- 29.** Do czynników decydujących o wyborze modelu o określonych cechach należą m.in. otoczenie organizacji nadzorowanej, w tym liczba jednostek organizacyjnych w dziale administracji rządowej oraz kultura organizacyjna.

6 Rekomendacje

6.1 Rekomendacje systemowe

1. Nadzór na II poziomie kontroli zarządczej powinien wpisywać się w działania zapewniające funkcjonowanie adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej. Należy wykorzystywać wszystkie elementy kontroli zarządczej dla ustanowienia skutecznych mechanizmów nadzoru.
2. Nadzór nie powinien koncentrować się wyłącznie na zapewnieniu przestrzegania prawa przez jednostki nadzorowane. Celem nadzoru powinno być także wsparcie jednostek w realizacji zadań.
3. Narzędzia nadzoru powinny być wykorzystywane systemowo, a nie tylko w przypadku doraźnych interwencji, podejmowanych po wystąpieniu nieprawidłowości.
4. Należy unikać działań mogących prowadzić do przeniesienia odpowiedzialności lub ryzyk działalności operacyjnej podmiotu nadzorowanego na organ nadzorujący.
5. Na etapie projektowania lub nowelizacji przepisów dotyczących nadzoru nad poszczególnymi jednostkami ministrowie powinni dbać o zapewnienie narzędzi nadzoru tak, aby zapewnić realny wpływ na osiągnięcie celów i wykonywanie zadań przez te jednostki.
6. Nadzorujący powinni rozważyć opracowanie polityk nadzorczych, tj. dokumentów określających m.in. zasady i tryb nadzoru. Polityki te powinny uwzględniać ogół narzędzi nadzorczych, które można stosować wobec poszczególnych jednostek nadzorowanych oraz specyfikę tych jednostek.
7. Jeśli nadzorem objęte są jednostki działające w tym samym obszarze, nadzorujący powinni dążyć do harmonizacji podejmowanych przez nie działań przez wydawanie wytycznych i rekomendacji dotyczących wspólnych obszarów.
8. W przypadkach, w których niezbędny jest wspólny nadzór kilku nadzorujących powinny zostać przejrzyste określone obszary odpowiedzialności każdego z nich.
9. Ocena skuteczności nadzoru powinna być dokonywana systematycznie, z wykorzystaniem informacji uzyskiwanych w trakcie wykonywania przez ministra obowiązków związanych z II poziomem kontroli zarządczej.

6.2 Rekomendacje dotyczące wykorzystania poszczególnych narzędzi

10. Każda decyzja dotycząca tworzenia, likwidacji lub łączenia jednostek powinna być poprzedzona badaniem celowości zmian organizacyjnych i ich efektywności ekonomicznej oraz uwzględniać doświadczenia wynikające z analiz procesów nadzorczych.
11. Analiza projektu statutu przez organ nadzorujący powinna każdorazowo uwzględniać sprawdzenie, czy i w jaki sposób projektowana organizacja wewnętrzna jednostki odnosi się do wszystkich celów i zadań wykonywanych przez jednostkę.

12. Plany kontroli przygotowywane przez organy nadzorujące powinny uwzględniać cykliczną ocenę jednostek nadzorowanych pod względem zgodności z prawem, osiągnięcia celów oraz gospodarności działań.
13. W ramach koordynacji kontroli w dziale wskazane jest przekazywanie nadzorującemu wyników kontroli prowadzonych w jednostkach nadzorowanych, w wyniku których stwierdzone zostały nieprawidłowości oraz informacji o sposobie realizacji zaleceń pokontrolnych.
14. Pożądane jest ustanowienie mechanizmów sprawdzających sposób realizacji wytycznych i rezultaty uzyskane przez poszczególne jednostki (np. ewaluacji).
15. Wskazane jest wprowadzenie mechanizmów, które umożliwiają ocenę, czy jednostki nadzorowane wdrażają rozwiązania wynikające z rekomendacji, standardów czy wskazówek.
16. Sprawując nadzór, należy wykorzystywać wiedzę uzyskaną w trakcie analizy skarg na działalność jednostki, zarówno przy wyznaczaniu kierunków nadzoru, planowaniu kontroli, jak i przy cyklicznej ocenie pracy jednostki.
17. Zaleca się przyjęcie w ramach działu i w odniesieniu do danego typu podmiotów następujących reguł odnoszących się do praktyki prowadzenia naboru kierownika:
 - Przeprowadzenie, o ile to możliwe, otwartego i konkurencyjnego naboru, który służy wyborowi najlepszego kandydata,
 - przeprowadzanie naborów poprzez opracowanie i wdrożenie obiektywnych i adekwatnych do zadań wewnętrznych procedur określających metody i techniki stosowane przy naborze przy założeniu:
 - dokumentowania naboru,
 - określenia pozytywnych i negatywnych kryteriów wyboru kandydatów i sposobu punktacji,
 - określenia sposobu i trybu upubliczniania informacji o naborze i jego wynikach,
 - określania obowiązków członków komisji konkursowej.
18. W celu sprawowania skutecznego nadzoru personalnego należy, w szczególności:
 - określić sposoby i metody oceny realizacji zadań kierownika przez pryzmat celów sformułowanych dla podmiotu oraz mierniki służące ocenie stopnia ich realizacji,
 - prowadzić systematyczną ocenę pracy kierownictwa jednostki,
 - uzależnić wysokość wynagrodzenia, a w szczególności nagród od stopnia realizacji celów.
19. Plany działalności jednostek nadzorowanych powinny być skorelowane z celami z planu działalności ministra, a wyznaczone terminy do ich sporządzania powinny być spójne z terminami sporządzania planów przez ministra i/lub jednostki nadrzędne.
20. Każda jednostka powinna być zobowiązana do składania nadzorującemu okresowych sprawozdań ze swojej działalności.
21. Skuteczny system planowania i sprawozdawczości powinien charakteryzować się następującymi cechami:
 - cele powinny być realistyczne i osiągalne, a zadania spójne z postawionymi celami - jednocześnie powinny się odnosić do zakresu działań danej jednostki nadzorowanej i być zgodne z przepisami prawa;

- należy precyzyjnie określić narzędzia oceny realizacji celów;
- przewidziane do realizacji działania muszą mieć zapewnione źródło finansowania;
- proces planowania powinien opierać się na wnioskach płynących z analizy sprawozdawczości i odwrotnie;
- mierniki powinny odwoływać się do kategorii mierzalnych w ramach dostępnych zasobów (np. z wykorzystaniem statystyki publicznej, bez konieczności przeprowadzania dodatkowych badań);
- terminy na realizację zadań powinny być określone z uwzględnieniem przewidywalnych ryzyk;
- w planach należy wskazać osoby odpowiedzialne za realizację poszczególnych zadań;
- jeśli sprawozdawczość jest obligatoryjna, to niedopełnienie obowiązku powinny skutkować odpowiednimi konsekwencjami.

22. Jeżeli jednostka nadzorująca zdecyduje się na wprowadzenie planu i sprawozdania, należy dążyć do powiązania działań z ponoszonymi na nie wydatkami.

23. Schematom lub formularzom planów i sprawozdań powinny towarzyszyć precyzyjne objaśnienia stosowanych w nich pojęć. Polepszeniu jakości i wiarygodności otrzymywanych przez organ nadzorujący informacji służyć będzie też zamieszczanie przykładów wypełnienia poszczególnych elementów formularzy.

24. Arkusze sprawozdawcze, formularze planów i sprawozdań powinny podlegać okresowym przeglądom i aktualizacji.

25. W intranecie organów nadzorujących powinny być zamieszczane następujące informacje:

- określenie podmiotu nadzorowanego,
- określenie rodzaju i zakresu zbieranych informacji,
- terminy zbierania informacji.

26. Sprawozdawczość jednostek o podobnym charakterze powinna zapewniać pozyskiwanie danych pozwalających na dokonywanie analizy porównawczej tych jednostek.

27. Plany i sprawozdania wymagane przez organ nadzoru powinny być przekazywane terminowo. Niedotrzymywanie terminu w tym zakresie powinno skutkować odpowiednimi konsekwencjami.

6.3 Organizacja procesu nadzoru

28. Należy dokonywać cyklicznych przeglądów procesów nadzorczych dotyczących podmiotów nadzorowanych w dziale administracji rządowej. Proponowana sekwencja działań:

- zidentyfikowanie zadań nadzorczych wynikających z regulacji prawnych dotyczących podmiotów nadzorowanych przez ministra kierującego działem administracji rządowej,
- ocena, czy przebieg oraz sposób realizacji procesów/zadań nadzorczych wspiera realizację celów strategicznych Państwa (np. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju, Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju, Strategia Sprawne Państwo 2020) oraz danego działu administracji rządowej,
- wyspecyfikowanie komórek odpowiedzialnych za realizację poszczególnych zadań nadzorczych z podziałem na komórke wiodącą i komórki współpracujące,

- dokonanie oceny efektywności dotychczasowych rozwiązań. W przypadku zidentyfikowania zadań, których realizacja mogłaby zostać usprawniona, należy dokonać zmian w organizacji procesu nadzoru.
- 29.** Efekty przeglądu procesów nadzorczych powinny być odzwierciedlone w regulaminie organizacyjnym ministerstwa poprzez:
- określenie komórek, które realizują zadania nadzorcze w stosunku do jednostek w dziale,
 - wyznaczenie komórek odpowiedzialnych za koordynację procesu nadzorczego w stosunku do danej jednostki/grupy jednostek, w tym za zapewnienie spójności polityki nadzorczej, wskazanie mechanizmów zapewniających odpowiedni poziom koordynacji.
- 30.** Cechy skutecznej i efektywnej realizacji procesu nadzoru:
- na wszystkich etapach realizacji zadania nadzorczego należy zapewnić skuteczną wymianę informacji,
 - należy unikać sytuacji, w których jeden podmiot składa różnym komórkom organizacyjnym nadzorującego odrębne sprawozdania,
 - należy rozważyć prowadzenie przez komórki organizacyjne koordynujące działania nadzorcze wspólnej platformy informatycznej dotyczącej działalności jednostek nadzorowanych/grup jednostek oraz sposobu realizacji zadań nadzorczych przez ministerstwa.
- 31.** Organ nadzoru powinien inicjować działania, służące:
- zachęcaniu jednostek nadzorowanych do wdrażania systemów, metod i narzędzi zarządzania (np. zarządzanie jakością, zarządzanie przez cele, zarządzanie wiedzą, zarządzanie ryzykiem) spójnych i kompatybilnych z systemami zarządzania funkcjonującymi w ministerstwie,
 - wspólnemu (partycypacyjnemu) formułowaniu misji, priorytetów strategicznych (np. przy tworzeniu planów działalności i przygotowywaniu rozwiązań operacyjnych służących realizacji planów strategicznych).
- 32.** Cykliczne oceny działalności jednostek nadzorowanych powinny uwzględniać informacje uzyskane od wszystkich komórek organizacyjnych uczestniczących w zadaniach nadzorczych.
- 33.** Należy rozważyć wprowadzenie mechanizmów oceny współpracy jednostek nadzorowanych z komórkami organizacyjnymi realizującymi zadania nadzorcze (np. ankiety).