



Warszawa, 30 października 2020 r.

### PODSUMOWANIE WYNIKÓW OCEN ZEWNĘTRZNYCH PRZEPROWADZONYCH W KPRM, MINISTERSTWACH ORAZ URZĘDACH WOJEWÓDZKICH

*Standardy kontroli w administracji rządowej*<sup>1</sup> zapewniają profesjonalne wsparcie dla kontroli prowadzonej przez jednostki administracji rządowej w reżimie prawnym *ustawy o kontroli*<sup>2</sup>. Zgodność działalności komórek kontroli w ministerstwach, urzędach wojewódzkich oraz w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów ze *Standardami* jest okresowo monitorowana. Niniejszy dokument jest podsumowaniem wyników przeglądów oraz ocen przeprowadzonych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (dalej: KPRM), 16 ministerstwach<sup>3</sup> oraz 16 urzędach wojewódzkich, które zostały przekazane do KPRM w latach 2017-2020<sup>4</sup>. Oceny te wspomagały jakość realizacji zadań kontrolnych, wykonywanych w ponad 230 departamentach (dot. ministerstw), biurach oraz wydziałach (dot. urzędów wojewódzkich), przez ok 2,5 tys. kontrolerów<sup>5</sup>.

#### I. Wnioski

- Działalność kontrolna w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, 16 ministerstwach oraz urzędach wojewódzkich jest prowadzona zgodnie z *ustawą o kontroli w administracji rządowej* oraz *Standardami kontroli*. Przy czym zidentyfikowano jednostkowe przypadki odstępstw lub uchybień. Zdecydowana większość jednostek uzyskała oceny pozytywne. W przeglądzie uczestniczyły wszystkie zobowiązane urzędy<sup>6</sup>.
- Najwyżej oceniony został obszar zasad podstawowych, tj. zapewnienia zasad uczciwości, rzetelności, niezależności oraz obiektywizmu w postępowaniach kontrolnych. Natomiast najistotniejsze uwagi dot. obszarów udokumentowania postępowania oraz sposobu postępowania z wynikami kontroli. W tym zakresie pożądane jest wzmocnienie nadzoru ze strony kierowników komórek kontroli.
- Przeglądy *Standardów kontroli*, w tym samooceny, przeglądy partnerskie oraz oceny zewnętrzne przyczyniają się do podniesienia jakości postępowania kontrolnego. W każdym z obszarów identyfikowano dobre praktyki, jak i przestrzeń do dokonania usprawnień. Istotnym novum, w stosunku do ocen zewnętrznych przeprowadzonych

<sup>1</sup> *Standardy kontroli w administracji rządowej* zatwierdzone 31 sierpnia 2017 r. przez Szefa KPRM z up. Prezes Rady Ministrów, na podstawie art. 8 ust. 1 pkt 3 *ustawy o kontroli w administracji rządowej* (dalej: *Standardy* lub *Standardy kontroli*).

<sup>2</sup> *Ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej*, Dz.U. z 2020 r. poz. 224, tj. (dalej: *ustawa o kontroli*).

<sup>3</sup> Tj. w Ministerstwie Cyfryzacji (dalej: MC, obecnie część KPRM), Ministerstwie Edukacji Narodowej (MEN), Ministerstwie Finansów (MF), Ministerstwie Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (MGM, obecnie część Ministerstwa Infrastruktury oraz Ministerstwa Klimatu i Środowiska), Ministerstwie Infrastruktury (MI), Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego (MKiDN), Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego (MNiSW), Ministerstwie Obrony Narodowej (MON), Ministerstwie Środowiska (MŚ, obecnie Ministerstwo Klimatu i Środowiska), Ministerstwie Rodziny Pracy i Polityki Społecznej (MRPiPS, obecnie Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej oraz część Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii), Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW), Ministerstwie Sprawiedliwości (MS), Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA) oraz Ministerstwie Spraw Zagranicznych (MSZ). Ministerstwo Zdrowia (MZ) oraz Ministerstwo Sportu i Turystyki (MSiT, obecnie Ministerstwo Sportu oraz część [Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii](#)) swoje oceny przekazały w 2017 r.

<sup>4</sup> Zgodnie z pkt III.3.11 *Standardów kontroli*.

<sup>5</sup> Dane na koniec 2019 r. ze sprawozdań z działalności kontrolnej KPRM i ministerstw (dalej: urzędów centralnych lub UC) oraz urzędów wojewódzkich (dalej: UW).

<sup>6</sup> Zgodnie z pkt III.3.9 *Standardów kontroli* „oceny zewnętrzne powinny być dokonywane nie rzadziej niż raz na pięć lat”. W związku z tym do oceny w 2019 r. nie zostały zobowiązane ministerstwa utworzone 15 listopada 2019 r., tj. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Ministerstwo Rozwoju (obecnie Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii) oraz Ministerstwo Aktywów Państwowych.

w 2015 r.<sup>7</sup>, było częściowe wyjście poza formalnoprawną ocenę ustawowych wymogów dla dokumentów pokontrolnych oraz dokonanie jakościowej oceny ich treści (dowodów). Oceniający odnosili się przy tym do kryteriów jakościowych, zawartych w *Standardach kontroli*<sup>8</sup>, a w szczególności do zwięzłości, jasności, rzetelności lub wiarygodności ustaleń i ocen zawartych w dokumentach pokontrolnych. Jednocześnie obiektywna ocena zewnętrzna podniosła świadomość zarządzających w zakresie wymagań i zrozumienia standardów oraz słabszych i mocniejszych stron funkcjonowania komórki do spraw kontroli. Tym samym przegląd ukierunkował proces doskonalenia kontroli w administracji rządowej. Przykładowo jeden z międzyresortowych zespołów oceniających przygotował *Listę dobrych praktyk zidentyfikowanych w ministerstwach, objętych przeglądem partnerskim* – dokument ten jest załącznikiem do niniejszego podsumowania.

- Podkreślić również należy, że w toku oceny nastąpiło wyraźne wzmocnienie współpracy wśród ministerstw i urzędów wojewódzkich. Zdecydowana większość jednostek (30, tj. 91%) dokonała oceny zewnętrznej na zasadzie wzajemnego przeglądu partnerskiego. Przy czym w ministerstwach dominującą formą była pełna ocena zewnętrzna, natomiast w urzędach wojewódzkich, walidacja wcześniejszej samooceny. Poszczególne jednostki organizowały się w zespoły oceniające (od 2 do 8 urzędów) i dokonywały wzajemnych przeglądów. Wartością dodaną takiego rozwiązania było nawiązanie/rozwijanie kontaktów roboczych oraz wymiana doświadczeń nt. dobrych praktyk i organizacji kontroli w jednostce. Przykładem wartym kontynuowania jest inicjatywa MSWiA w zakresie organizacji, w grudniu 2019 r., spotkania dot. działalności kontrolnej w resorcie spraw wewnętrznych i administracji. W spotkaniu uczestniczyli m.in. kierownicy komórek kontroli z jednostek podległych MSWiA oraz z urzędów wojewódzkich, którzy omawiali wyniki samoocen oraz przeglądów działalności kontrolnej.
- Zróżnicowane było podejście metodologiczne poszczególnych oceniających, co utrudniało porównywanie ocen w danych obszarach oraz dokonanie niniejszego podsumowania. W zasadzie każda z grup oceniających wypracowała własną charakterystykę dokumentu zawierającego ocenę końcową – od obszernych protokołów do krótkich syntetycznych uwag. Większość jednostek zadeklarowała przy tym, że przed albo w trakcie walidacji skorzystała z przygotowanego w KPRM *Kwestionariusza samooceny działalności kontrolnej komórki ds. kontroli*<sup>9</sup>.
- Uwzględniając wyniki ocen zewnętrznych, a także okresowe zmiany organizacyjne w administracji rządowej, ośrodek koordynacji kontroli<sup>10</sup> powinien dążyć do upowszechnienia wyników niniejszego przeglądu wraz z załącznikiem (*Listą dobrych praktyk zidentyfikowanych w ministerstwach, objętych przeglądem partnerskim*). W szczególności przykłady dobrych i złych praktyk powinny być odniesieniem dla kierowników komórek kontroli do podnoszenia jakości kontroli w ministerstwach oraz urzędach wojewódzkich. Zostaną one również uwzględnione przez ośrodek koordynacji kontroli przy podejmowaniu działań i projektów podnoszących jakość kontroli, w tym do przygotowania lub rozwoju standardów, metodyk, warsztatów oraz szkoleń.

<sup>7</sup> Podsumowanie wyników ocen zewnętrznych przeprowadzonych przez ministerstwa i urzędy wojewódzkie z dnia 9 października 2015 r.

<sup>8</sup> *Standardy kontroli*, pkt IV.4.2.

<sup>9</sup> Formularz został opublikowany w Biuletynie Informacji Publicznej KPRM po adresem <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-kancelarii-prezesa/kontrola-i-nadzor/kontrola/koo/7261.Koordinacja-kontroli.html>.

<sup>10</sup> Art. 8 ustawy o kontroli.

## II. Część szczegółowa

**1. Podsumowanie ocen.** Zdecydowana większość jednostek kontrolujących została oceniona pozytywnie, a ich działalność była zgodna z postanowieniami *ustawy o kontroli w administracji rządowej* oraz *Standardami kontroli* [dot. 91% jednostek, tj. 15 UC i 15 UW]<sup>11</sup>. Przy czym w każdym wypadku zidentyfikowano jednostkowe odstępstwa lub uchybienia i formułowano zastrzeżenia, usprawnienia, rekomendacje, bądź deklarowano działania naprawcze.

Uzasadniając oceny ogólne, podkreślono zgodność z *ustawą o kontroli* oraz *Standardami*. Ponadto zwrócono uwagę m.in. na: *zakres i adekwatność rozwiązań organizacyjnych i zarządczych* [dot. 2 UC], *spójny /prawidłowy system działalności kontrolnej* [dot. 1 UW], *stosowanie zasad podstawowych i standardów pracy oraz rozwijanie kompetencji zawodowych kontrolerów* [dot. 1 UC], *prawidłowe funkcjonowanie systemu i wysoką ocenę jakości działalności* [dot. 3 UW] albo *dokładanie wszelkich starań, aby realizowane zadania cechowały się wysokim profesjonalizmem oraz wypełniały standardy* [dot. 1 UW].

Inną ocenę sformułowano wobec trzech jednostek [dot. 9%, dot. 2 UC i 1 UW] gdzie: *wykazano niezgodności z ustawą oraz ze Standardami* [dot. 1 UC]; *częściowe spełnianie wymagań przepisów ustawy, w szczególności dot. to przygotowania i realizacji kontroli, a także dokumentowania jej wyników* [dot. 1 UC] albo *zastrzeżenia w większości badanych obszarów* [dot. 1 UW].

**2. Zasady podstawowe.** Komórki kontroli zadeklarowały wsparcie i promocję podstawowych zasad uczciwości, rzetelności, niezależności oraz obiektywizmu<sup>12</sup>. Aspekty dot. etyki kontrolera, profesjonalizmu i tajemnicy kontrolerskiej najczęściej były poruszane na szkoleniach oraz w trakcie narad wewnętrznych [dot. 3 UC i 2 UW], a także za pośrednictwem portalu wewnętrznego i tablic rozmieszczonych w urzędzie. Podkreślono przy tym rolę Inspektora Ochrony Danych Osobowych dla wsparcia poufności oraz zapewnienia znajomości wymogów ochrony danych osobowych. Wśród dobrych praktyk dot. zapewnienia zasad podstawowych wymieniono wprowadzenie „*Procedury przestrzegania etyki zawodowej oraz zapobiegania zjawiskom o charakterze korupcyjnym*” [dot. 1 UW] oraz wsparcie kontrolerów poprzez funkcjonowanie instytucji doradcy etycznego albo zespołu doradców etycznych [dot. 4 UC i 3 UW]. Ponadto w przypadku dwóch komórek ds. kontroli [dot. 2 UC], oceniający pozytywnie odnieśli się do braku przypisania w regulacjach wewnętrznych, innych zadań („*tzw. pozakontrolnych*”), które mogłyby ograniczać obiektywizm.

Przykładowo *regulamin organizacyjny Ministerstwa jednoznacznie określa zakres zadań komórki ds. kontroli. Poza zadaniami kontrolnymi (oraz m. in. sprawowaniem nadzoru nad jednostkami podległymi i nadzorowanymi oraz koordynacją działań z zakresu kontroli zarządczej) Biuro nie realizuje zadań merytorycznych, które mogłyby ograniczać jego obiektywizm.*

**2.1. Oświadczenie o bezstronności.** Najpowszechniejszym mechanizmem zapewniającym niezależność i obiektywizm kontrolerów pozostaje obowiązkowe<sup>13</sup> oświadczenie o braku podstaw lub okoliczności uzasadniających wyłączenie z udziału w prowadzeniu czynności kontrolnych. Wszystkie jednostki stosowały te oświadczenia, przy czym, w toku oceny, pojedyncze przypadki oświadczeń uznano za wadliwe albo niewłaściwie udokumentowane.

<sup>11</sup> 30 z 33 jednostek.

<sup>12</sup> *Standardy kontroli*, rozdział II, *Zasady podstawowe*.

<sup>13</sup> Art. 19 ust. 4 *ustawy o kontroli*.

Oceniający zwrócili uwagę m.in. na:

- możliwość podważenia oświadczeń o bezstronności, które nie zostały podpisane, a jedynie zaakceptowane w informatycznym systemie kancelaryjnym, bez wykorzystania podpisu kwalifikowanego [dot. 1 UW];
- wadliwe odwołanie się oświadczenia do osoby bliskiej w rozumieniu *kodeksu karnego*, nie zaś w szerszym rozumieniu *ustawy o kontroli* (II stopień pokrewieństwa) [dot. 1 UW];
- brak adnotacji, świadczącej o przyjęciu oświadczenia przez kierownika komórki kontroli [dot. 2 UC];
- celowość wprowadzenia jednolitego wzoru oświadczenia o bezstronności [dot. 1 UC].

Dyskusyjne było zalecenie [dot. 1 UW], aby oświadczenia o bezstronności były składane dopiero po podpisaniu upoważnień do kontroli. Uzasadniono to tym, że skoro oświadczenie składa kontroler, o którym mowa w art. 19 ust. 4 *ustawy o kontroli*, to warunkiem skutecznego oświadczenia jest posiadanie statusu kontrolera, „*co następuje po upoważnieniu*”. Nie można się z tym zgodzić, ponieważ zgodnie z art. 16 ust. 1 *ustawy*, kontrolerem jest każdy pracownik jednostki kontrolującej. Zatem upoważnienie nie ustanawia, ani nie zmienia statusu kontrolera, natomiast daje mu podstawę do udziału w konkretnej kontroli. Stwierdzić należy, że *ustawa o kontroli* nie określa, czy oświadczenie powinno być wydane wcześniej czy później niż upoważnienie. Kluczowe jest, aby zarówno oświadczenia o bezstronności, jak i upoważnienia były wydawane przed przystąpieniem do kontroli. Natomiast logika postępowania nakazywałaby, aby oświadczenia o bezstronności były składane wcześniej. W ten sposób kierownik jednostki kontrolującej może się z nim wcześniej zapoznać i odpowiednio zareagować w momencie wydawania upoważnień. Niemniej okoliczności prowadzące do wyłączenia kontrolera<sup>14</sup> mogą objawić się również na późniejszym etapie kontroli.

**2.2. Zespół kontroli.** Uwagę zwraca, że w znacznej części jednostek [dot. 2 UC i 9 UW] zidentyfikowano pojedyncze przypadki kontroli prowadzonych przez jednego kontrolera. Stwarzało to zagrożenie dla realizacji zasad podstawowych, w tym ryzyko naruszenia zasad obiektywizmu lub niezależności<sup>15</sup>. Większość z tych jednostek zaznaczała, że nie miało to negatywnego wpływu na realizację kontroli. Kontrole jednoosobowe tłumaczono ekonomią działań kontrolnych, wąskim zakresem tematycznym kontroli albo brakiem odpowiednich specjalistów.

Przypadki zadań prowadzonych jednoosobowo dotyczyły kontroli:

- o wąskim zakresie tematycznym, przy czym zwiększano nadzór ze strony kierownika komórki kontroli [dot. 1 UW].
- tłumaczy przysięgłych [dot. 1 UW], przy czym zastrzeżono, że kontrola jest prowadzona w obecności innego pracownika będącego w tym czasie w pomieszczeniu, w którym trwa kontrola. Podkreślono, że zakres tych kontroli jest na tyle wąski, że realizacja przez dwóch kontrolerów jest niezasadna.
- lekarzy i psychologów wykonujących badania lekarskie i psychologiczne osób ubiegających się o pozwolenie na broń, wpis na listę kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej oraz licencję detektywa [dot. 1 UW]. Zgodnie z przepisami prawa kontrole te mogą wykonywać wyłącznie upoważnieni lekarze i psycholodzy.
- prowadzonych na stanowisku ds. Cmentarnictwa Wojennego, Obsługi Pełnomocników i Doradców Wojewody, gdzie zatrudniona jest jedna osoba. Przy czym zwrócono uwagę, że wprowadzenie zespołów kontrolujących nie jest obligatoryjne i „*urząd będzie przeprowadzał kontrolę zawsze przez co najmniej dwóch kontrolujących w miarę możliwości kadrowych*” [dot. 1 UW].

<sup>14</sup> Na podstawie art. 19 *ustawy o kontroli*.

<sup>15</sup> *Standardy kontroli*, pkt IV.2.5 – w miarę możliwości kadrowych zachęca się do przeprowadzania kontroli w zespołach liczących co najmniej dwóch kontrolerów, spośród których wyznacza się kierownika zespołu.

**3. Standardy Pracy.** Pozytywnym efektem funkcjonowania *Standardów kontroli* jest znaczne zwiększenie świadomości kierowników komórek kontroli w zakresie mechanizmów kontroli zarządczej, zapewniających odpowiednią organizację i jakość prowadzonych kontroli<sup>16</sup>. Zauważyć należy szczególną (tj. aktywną i wiodącą) rolę w tym zakresie kierownictwa i pracowników tych komórek, które koordynują lub harmonizują działalność kontrolną w poszczególnych ministerstwach i urzędach wojewódzkich. Funkcję tę pełnią departamenty nadzoru i kontroli lub audytu (w UC) albo wydziały prawne, nadzoru i kontroli (w UW).

Komórki kontrolujące podniosły standardy organizacji i funkcjonowania działalności kontrolnej, w szczególności poprzez:

- opracowanie *Programów Zapewnienia Jakości*<sup>17</sup> [dot. 13 UC i 13 UW];
- identyfikację głównych odbiorców wyników kontroli oraz charakteru i zakresu prowadzonych kontroli [dot. 1 UC];
- określenie misji działalności kontrolnej [dot. 6 UC i 1 UW];
- analizę ryzyka działalności kontrolnej [dot. 4 UC i 2 UW];
- wyznaczenie celów krótko lub długookresowych [dot. 5 UC];
- ustanowienie instrukcji/procedur wewnętrznych w zakresie prowadzenia kontroli [dot. 4 UC i 5 UW], w tym „*zasad postępowania kontrolnego, prawa i obowiązki kontrolowanego, sposób dokumentowania czynności kontrolnych oraz wykonywanych zadań a także tryb przygotowywania projektu sprawozdania i sprawozdania pokontrolnego, protokołu z kontroli, projektu wystąpienia pokontrolnego i wystąpienia pokontrolnego oraz sprawozdania z kontroli*” [dot. 1 UC];
- wprowadzenie regulacji wewnętrznych dotyczących zatrudniania biegłych [dot. 1 UW];
- wprowadzenie wzorów dokumentów wykorzystywanych w toku kontroli [dot. 2 UC i 4 UW], np. 22 szablony w jednym z urzędów wojewódzkich;
- powołanie doradcy do spraw procesu kontroli, który wspiera kontrolerów oraz kierowników komórek w zakresie realizacji misji kontroli, *Programu Zapewnienia Jakości*, dbania o środowisko kontroli oraz w zakresie poszczególnych kontroli (wsparcie merytoryczne oraz interpretacja prawa, *Standardów* i wymogów dot. kontroli) [dot. 1 UW];
- stosowanie *list sprawdzających*, opisujących ustalenia z kontroli oraz *kart informacyjnych* z wymienionymi etapami kontroli począwszy od poz. z planu kontroli aż do publikacji BIP i zrealizowania zaleceń pokontrolnych oraz adnotacjami kontrolerów i kierownictwa komórki kontroli [dot. 1 UW].
- wprowadzenie ankiet lub ocen wewnętrznych [dot. 4 UC i 1 UW], w tym oceny przełożonych w zakresie przestrzegania *ustawy o kontroli* oraz *Standardów* [dot. 1 UC], ankiety/oceny realizacji zadania kontrolnego, które sprawdzano w ramach oceny okresowej [dot. 1 UC] albo kwestionariusz samooceny pracy kontrolera, zatwierdzany przez bezpośredniego przełożonego i kierownika komórki kontroli [dot. 1 UW].
- współpracę z kontrolą zewnętrzną [dot. 1 UW] lub audytem wewnętrznym [dot. 6 UC i 7 UW], w tym przedkładanie Komitetowi Audytu wyników prowadzonych kontroli.

Nie wszystkie jednostki w tym samym stopniu wypełniły powyższe standardy pracy. Np. w pięciu nie określono misji działalności kontrolnej<sup>18</sup> [dot. 1 UC i 4 UW]. W jednej procedury wewnętrzne dot. kontroli nie były aktualizowane [dot. 1 UW]. W siedmiu jednostkach stwierdzono brak aktualizacji albo brak istotnych elementów *Programu Zapewnienia Jakości* [dot. 4 UC i 3 UW]. Natomiast w dwóch program ten nie objął wszystkich komórek kontroli

<sup>16</sup> *Standardy kontroli*, rozdział III, *Standardy Pracy*.

<sup>17</sup> *Standardy kontroli*, pkt III.3.4.

<sup>18</sup> *Standardy kontroli*, w pkt III.2.3 zachęcają komórki kontroli do „*określenia misji swej działalności, uwzględniającej głównych odbiorców wyników kontroli oraz charakter i zakres prowadzonej działalności kontrolnej*”.

[dot. 2 UW]. Stwierdzono również przypadki braku przeprowadzenia oceny zewnętrznej<sup>19</sup> albo odstąpienia od ocen wewnętrznych określonych w obowiązującym *Programie Zapewnienia Jakości*. W ostatnim przypadku wyjaśniono, że „ankieta samooceny została uznana przez kierownictwo za narzędzie nieskuteczne” i ocena wewnętrzna jest prowadzona „w oparciu o kwestionariusz zaproponowany przez KPRM”.

Niektórzy oceniający zwrócili uwagę na brak niezbędnych środków rzeczowych do sprawnej realizacji zadań poza urzędem. Dlatego też dwóm jednostkom zalecono zakup laptopów z mobilnym internetem [dot. 2 UW].

**4. Postępowanie kontrolne.** Największy, pozytywny wpływ funkcjonowania *Standardów kontroli* oraz przeprowadzenia samoocen oraz ocen zewnętrznych objawia się w podniesieniu jakości postępowania kontrolnego. Rekomendacje wynikające z ocen zewnętrznych wskazały na potrzebę dalszego wzmocnienia nadzoru w zakresie przygotowania kontroli oraz dokumentowania jej przebiegu (tj. program, upoważnienia i dokumenty pokontrolne).

**4.1. Planowanie kontroli<sup>20</sup>.** Wszystkie ministerstwa i urzędy wojewódzkie przygotowują okresowe (roczne, półroczne albo kwartalne) plany kontroli. Na 2020 r. jednostki te zaplanowały ponad 8,3 tys. kontroli. W modelowym rozwiązaniu zasady i tryb tworzenia planu kontroli zostają ujęte w procedurach wewnętrznych, plany wynikają z priorytetów kierownictwa jednostki, a wiodąca komórka kontroli koordynuje planowanie w jednostce pod względem organizacyjnym.

Dobre praktyki w zakresie organizacji i planowania działalności kontrolnej to w szczególności:

- Zaangażowanie kierownictwa jednostki w opracowanie planu kontroli [dot. 12 UC].
- Współpraca z audytem wewnętrznym [dot. 2 UC i 1 UW].
- Analiza ryzyka w toku planowania działalności [dot. 6 UC i 1 UW].
- Monitorowanie realizacji planu kontroli [dot. 5 UC i 15 UW]. W tym sprawowanie nadzoru nad realizacją rocznego planu kontroli przy prowadzeniu rejestru upoważnień, półrocznych sprawozdań lub elektronicznego systemu przebiegu i efektów kontroli [dot. 3 UW]. Np. funkcjonowanie elektronicznego rejestru upoważnień do kontroli, umożliwia rejestrację indywidualnych upoważnień, ale także wyszukiwanie podstawowych informacji dotyczących prowadzonych kontroli, w tym dot. jednostek kontrolowanych i stopnia obciążenia kontrolami poszczególnych pracowników.
- Sprawna komunikacja komórek kontroli z komórką koordynującą działalność kontrolną w jednostce, co ma znaczenie w przypadku konieczności przeprowadzenia kontroli doraźnej.
- Ustalenie w procedurach wewnętrznych, że ewentualna zmiana terminu kontroli nie wymaga ponownego zatwierdzenia planu kontroli przez Wojewodę, a wyłącznie zawiadomienia komórki koordynującej kontrole w urzędzie [dot. 2 UW].

Wśród zastrzeżeń do obszaru planowania, wymienić należy, że nie wszystkie plany zawierały terminy przeprowadzenia tych kontroli, co ułatwiłoby nadzór nad terminową realizacją planu [dot. 2 UC]. Ponadto, przeprowadzony przez Departament Nadzoru i Kontroli KPRM, przegląd planów kontroli na 2020 r.<sup>21</sup>, zwrócił uwagę na bardzo zróżnicowany zakres informacji zawartych w poszczególnych planach kontroli. O ile część urzędów przedstawiła plany zawierające bardzo szczegółowe dane, to inne ograniczały się do nazwy jednostki kontrolowanej i przedmiotu kontroli. W niektórych przypadkach problematyczne było ustalenie liczby zaplanowanych kontroli albo odczytanie jej zakresu (np. *kontrola kompleksowa*

<sup>19</sup> Zgodnie z pkt III.3.9 *Standardów kontroli* „oceny zewnętrzne powinny być dokonywane nie rzadziej niż raz na pięć lat”.

<sup>20</sup> *Standardy kontroli*, pkt IV.1. Informacja wynikająca z ocen została uzupełniona o dane statystyczne i wyniki przeglądu planów kontroli ministerstw i urzędów wojewódzkich na rok 2020 r.

<sup>21</sup> Planu kontroli ministerstw i urzędów wojewódzkich zostały przekazane na podstawie pisma Szefa KPRM z 26 listopada 2019 r. znak: COA.ZKK.5840.3.2019.AU, dot. priorytetów kontroli na 2020 r.

albo *wybrani przedsiębiorcy*). Należy zwrócić uwagę, że zbyt ogólne podejście do planowania działalności kontrolnej nie zapewnia, że zasoby kontroli są wykorzystywane optymalnie oraz zgodnie z priorytetami i kierunkami wyznaczonymi przez kierownictwo danej jednostki.

**4.2. Przygotowanie kontroli<sup>22</sup>.** Przeprowadzenie czynności kontrolnych powinno poprzedzać opracowanie programu kontroli, w tym dopracowanie zakresu oraz sposoby prowadzenia kontroli (metodyki), a także powołanie zespołu kontrolującego i zebranie podstawowych informacji. Uwagę zwraca, że do tego obszaru sformułowano najwięcej zastrzeżeń. W szczególności dotyczyły one braku obowiązkowych elementów programu kontroli, błędów w upoważnieniach albo braku wskazania zespołu kontrolującego lub jego kierownika. Stwierdzone przypadki uchybień dotyczyły jednostkowych kontroli, jednak zauważyć należy, że podobne nieprawidłowości były już identyfikowane w czasie przeglądu ocen zewnętrznych w 2015 r.

Jednostki kontrolujące powinny przykładać szczególną uwagę do przygotowania kontroli. Upoważnienie dla kontrolerów jest najważniejszym dokumentem, który określa kontrolowanego oraz podstawę i zakres prowadzenia kontroli. Natomiast program kontroli jest istotnym dokumentem, porządkującym proces kontroli oraz zapewniającym sprawną i skuteczną realizację.

Zidentyfikowane przypadki braku obowiązkowych elementów programu kontroli:

- Brak analizy wyników wcześniejszych kontroli lub skarg i wniosków w tym obszarze [dot. 3 UC i 7 UW]. Przy czym jedna z jednostek [dot. 1 UC] zwróciła uwagę, że „*nie występowało o informację nt. skarg i wniosków w kontrolach, które tego nie wymagały z uwagi na informacje pozyskane z innych komórek urzędu lub przedmiot kontroli*”.
- Brak określenia aktualnego stanu prawnego dot. przedmiotu kontroli [dot. 1 UC i 3 UW].
- Nieokreślenie czynników ryzyka [dot. 6 UW].
- Brak określenia metodyki kontroli [dot. UC i 2 UW], w tym opisu zasad doboru próby [dot. 3 UC i 10 UW].
- Brak kompletnego harmonogramu kontroli [dot. 5 UW], w tym brak wyznaczenia terminów dla rozpoczęcia i zakończenia czynności kontrolnych lub terminów sporządzenia dokumentów pokontrolnych [dot. 3 UW].
- Zatwierdzenie programu kontroli z opóźnieniem, po rozpoczęciu czynności kontrolnych [dot. 1 UW].

Pozostałe uwagi, w tym przypadki braku nieobowiązkowych, ale zalecanych *Standardami* elementów programu kontroli:

- Brak uwzględnienia składu zespołu kontrolującego oraz terminu sporządzenia dokumentów pokontrolnych [dot. 1 UC] albo niewskazanie kierownika/koordynatora zespołu kontrolującego [dot. 3 UC i 1 UW].
- Nierealny harmonogram przeprowadzenia czynności kontrolnych [dot. 1 UC].
- W kontroli uproszczonej, brak dokumentu zawierającego minimum informacji niezbędnych do przeprowadzenia kontroli [dot. 4 UW]. W niektórych przypadkach za taki dokument uznawano zawiadomienie, upoważnienie albo inny dokument zebrany przed kontrolą [dot. 2 UW].
- Nieprawidłowa pieczęć kierownika komórki ds. kontroli „*z up. kierownika jednostki*” zamiast „*komórki do spraw kontroli*” [dot. 1 UW].

Oceniający wskazali również przypadki, gdy upoważnienia do przeprowadzenia kontroli były wystawiane zbiorczo dla kilku kontrolerów [dot. 2 UW] albo nie zawierały wszystkich elementów wymaganych przez ustawę, np. brak:

- podstawy prawnej kontroli [dot. 1 UC i 2 UW];
- zakresu kontroli, tj. przedmiotu lub okresu [dot. 1 UC i 3 UW];

---

<sup>22</sup> Standardy kontroli, pkt IV.2

- wskazania okresu ważności upoważnienia, przy czym uzasadniano, że za wystarczające uznano wskazanie terminu kontroli [dot. 1 UW];
- prawidłowego podpisu osoby udzielającej upoważnienia [dot. 1 UC].
- adresu jednostki kontrolowanej [dot. 2 UC i UW].

Zwracano również uwagę na przypadki braku zawiadomienia albo niepoprawnego zawiadomienia o podjęciu czynności kontrolnych [dot. UC i UW], w tym niewskazanie zakresu kontroli [dot. 1 UW].

Za dobre praktyki na etapie przygotowania kontroli uznano m.in. wprowadzenie ramowego wzoru dla programu kontroli [dot. 2 UW], opracowanie szczegółowego dokumentu dot. kryteriów oceny dla kontroli finansowej [dot. 1 UW] oraz przeprowadzanie szkoleń wewnętrznych nt. sporządzania programów kontroli [dot. 2 UW]. Pozytywnie odniesiono się również do formułowania próśb o przygotowanie, przed rozpoczęciem czynności kontrolnych, np. na etapie zawiadomienia o kontroli, dokumentów niezbędnych do rozpoczęcia kontroli [dot. 2 UC i UW]. W przypadku jednego z UW, za dobrą praktykę uznano, informowanie w zawiadomieniu o kontroli o możliwości złożenia umotywowanego wniosku o zmianę terminu rozpoczęcia kontroli. Zdaniem oceniającego pozytywnie wpływa to na czynne uczestnictwo kontrolowanego w procesie kontroli.

Natomiast pod względem zapewnienia sprawności organizacji kontroli dyskusyjne było zalecenie [dot. 1 UW], aby zawiadomienia o przeprowadzeniu kontroli następowały dopiero po zatwierdzeniu programu i podpisaniu upoważnień. Zgodzić się należy, że jest to rozwiązanie modelowe. Dopiero w upoważnieniu następuje formalna decyzja o przeprowadzeniu kontroli, zatwierdzenie jej zakresu i terminu prowadzenia, a także ustalenie składu zespołu kontrolerów. Warto jednak uwzględnić, że do skutecznego zawiadomienia o kontroli wystarczy podanie jedynie przewidywanego czasu trwania czynności kontrolnych (art. 20 *ustawy o kontroli*). Skuteczne zawiadomienie nie wymaga precyzyjnego podawania wszystkich założeń kontroli na podstawie upoważnienia i programu kontroli. Natomiast praktyka zawiadamiania, przy równoległej pracy nad założeniami kontroli może mieć znaczenie w przypadku konieczności pilnego przygotowania i sprawnego podjęcia czynności kontrolnych. Wtedy, dla sprawnego osiągnięcia celów kontroli, korzystniejsze będzie możliwie najwcześniejsze powiadomienie kontrolowanego, w tym nawet ogólne zawiadomienie telefonicznie z podaniem przewidywanego czasu trwania czynności kontrolnych. W takim wypadku zatwierdzenie programu i wydanie upoważnień nastąpi przed przystąpieniem do kontroli. W przypadku ewentualnej zmiany terminu kontroli, powiadomienie może być zaktualizowane lub powtórzone.

**4.3. Czynności kontrolne.** W zakresie prowadzenia kontroli, najpoważniejsze pojedyncze nieprawidłowości dotyczyły prowadzenia kontroli bez podstawy prawnej [dot. 1 UC] oraz realizacji czynności (w tym zadawania pytań i żądania dokumentacji) pomimo upływu ważności upoważnień [dot. 1 UW]. Stwierdzono również prowadzenie oględzin bez udziału kontrolowanego [dot. 1 UC] oraz przypadki braku zmiany trybu kontroli, z uproszczonego na zwykły, w związku z ujawnieniem okoliczności wskazujących na popełnienie przestępstwa, przestępstwa skarbowego, wykroczenia skarbowego lub naruszenia dyscypliny finansów publicznych<sup>23</sup> [dot. UC i UW]. Uwzględnić przy tym należy, że tryb uproszczony nie przewiduje środka odwoławczego i kierownik jednostki kontrolowanej zostaje pozbawiony możliwości złożenia zastrzeżeń.

---

<sup>23</sup> Art. 53 *ustawy o kontroli*.



Najwięcej uwag dot. niedotrzymania terminów realizacji czynności kontrolnych, wskazanych harmonogramem w programie kontroli [dot. 6 UW]. W takich sytuacjach przekazywano informacje do kierownika komórki kontroli lub sporządzano notatki służbowe zawierające wyjaśnienie opóźnienia, które załączano do akt kontroli. Odstępstwa od programu kontroli dot. również metody doboru próby ustalonej w programie kontroli. Np. w jednym przypadku, kontrolerzy odstąpili od zaplanowanej metody doboru próby i oparli się na swoim profesjonalnym osądzie [dot. 1 UW].

W zakresie dokumentacji czynności kontrolnych, sformułowano następujące uwagi:

- Brak albo niekompletne udokumentowanie przeprowadzenia czynności kontrolnych w formie notatki albo protokołu [dot. 5 UC i 2 UW]. Np. brak opisu dokonywania ustaleń, brak ewidencji potwierdzającej nieprawidłowość, brak protokołu z przyjęcia ustnych wyjaśnień albo nieprzejrzyste zestawienia w formie odręcznych notatek.
- Oparcie ustaleń wyłącznie na oświadczeniu pracownika jednostki kontrolowanej i pominięcie weryfikacji dokumentów [dot. 1 UW].
- Niedołączanie do akt kontroli dowodów wobec dokonania oceny pozytywnej z uchybieniami [dot. 1 UW].
- Nadmiarowe /zbędne akta kontroli [dot. 1 UW], np. kopie statutu jednostki i regulaminy albo kserokopie całych dokumentów źródłowych, w tym dokumentację w języku obcym, co nie było niezbędne dla osiągnięcia celu kontroli [dot. 1 UC].
- Brak podpisów kontrolerów lub przedstawicieli kontrolowanego w zestawieniach, które potwierdzałyby zgodność lub prawidłowość prezentowanych danych [dot. 2 UW].
- Brak potwierdzenia zgodności dowodów z oryginalnymi dokumentami źródłowymi [dot. 2 UC i 10 UW].
- Odstąpienie od sporządzenia wykazu akt kontroli [dot. 1 UC i 3 UW] albo sporządzanie wykazu z opóźnieniem, dopiero w toku archiwizacji akt [dot. 1 UW].

Rekomendowaną przez jeden z zespołów oceniających praktyką było określenie jednolitego sposobu dokumentowania kontroli i prowadzenia akt. Sugerowano również wyodrębnienie w aktach dokumentów identyfikujących kontrolę (np. metryka kontroli) z dowodów zebranych w trakcie czynności kontrolnych. Jednocześnie sygnalizowano przejście na elektroniczne prowadzenie akt [dot. UC i UW]. W jednej z jednostek kontrole były prowadzone całkowicie w formie elektronicznej. Co do zasady materiał stanowiący akta kontroli był odwzorowany cyfrowo (aparat cyfrowy, ew. skaner), a dokumentacja stanowiąca akta, była gromadzona wyłącznie na nośnikach danych [dot. 1 UW].

**4.4. Nadzór nad czynnościami kontroli.** Większość ocen pozytywnie odnosiła się do działań nadzorczych kierowników zespołów kontrolujących oraz naczelników wewnętrznych komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za kontrole. Najpowszechniejszym mechanizmem nadzoru nad kontrolami jest weryfikacja dokumentów pokontrolnych oraz okresowy przegląd akt. Wśród dobrych praktyk stosuje się również narady, karty przebiegu kontroli oraz sprawozdania z działalności kontrolnej.

Tylko w jednostkowych przypadkach stwierdzano niepełny nadzór nad czynnościami kontrolnymi. W szczególności objawiało się to odstąpieniem od przeglądu akt kontroli albo brakiem dokumentacji (adnotacji) w tym zakresie [dot. 1 UW i 5 UW]. W jednym przypadku stwierdzono, że informacje sprawozdawcze są nierzetelne, ponieważ nie pokrywały się z przekazanymi dokumentami, w zakresie liczby pracowników i kontroli [dot. 1 UC].

Oceniający z międzyresortowego zespołu oceniającego zaobserwowali dobrą praktykę polegającą na sporządzaniu dla każdego postępowania kontrolnego karty kontroli (metryki kontroli) w formie papierowej lub elektronicznej zawierającej informację o przeprowadzonej

kontroli. Podobnie pozytywnie oceniono przygotowywanie kompleksowej informacji o działaniach kontroli jednostce, w tym o kontrolach zewnętrznych i wewnętrznych, a także o kontrolach realizowanych przez organy kontroli zewnętrznej w ministerstwie i w jednostkach podległych i nadzorowanych.

Pozytywne praktyki w zakresie nadzoru zidentyfikowano:

- Narady, tj. wspólne omawianie problemów, zaleceń oraz nietypowych przypadków nieprawidłowości, w celu wypracowania jednolitego stanowiska interpretacyjnego [dot. 1 UW].
- Bieżące wsparcie w toku kontroli przez kierownictwo komórki kontroli i naczelnika wydziału kontroli [dot. 2 UC i UW].
- Weryfikacja ustaleń z kontroli weryfikowane są każdorazowo przez bezpośredniego przełożonego, jak i końcowo przez kierownika komórki ds. kontroli [dot. 3 UC i 1 UW]. Np. w programach zapewnienia jakości działalności kontrolnej ustanowiono obowiązek bieżącej weryfikacji dokumentacji kontrolnej tworzonej przez kontrolerów na wszystkich etapach postępowania, poprzez ich parafowanie przez kierowników właściwych oddziałów przed akceptacją kierownika komórki kontroli. [dot. 1 UW].
- Okresowe przeglądy akt kontroli [dot. 5 UC i 1 UW].
- „Check-lista” albo „karta przebiegu kontroli”. Np. zakończenie kontroli check-listą, która dokumentuje kluczowe elementy procesu kontroli oraz pozwala na pełne rozeznanie w jej tematyce i wynikach. Check-lista zamyka proces kontroli, jest sporządzana przez kontrolera i zatwierdzana przez kierownika komórki kontroli. [dot. 1 UW]. „Karta przebiegu kontroli” (ujęta w zarządzeniu w sprawie kontroli), zawiera podstawowe informacje dotyczące przeprowadzonej kontroli (w tym m.in. sformułowanych ocen oraz zaleceń i wniosków). Dane zawarte w kartach pozwalają na bieżące monitorowanie stanu realizacji planu kontroli oraz pozyskanie danych na potrzeby sprawozdawczości. [dot. 1 UW]. Stosowanie elektronicznego systemu kart przebiegu kontroli umożliwia m.in.: bieżący monitoring realizacji planów kontroli, ocenę wydajności i skuteczności realizowanych kontroli, tworzenie sprawozdań i statystyk, sporządzanie informacji przydatnych do analizy przedkontrolnej, monitoring realizacji skierowanych wniosków/zaleceń pokontrolnych, sporządzanie informacji o kosztach realizowanych kontroli, wskazanie dokumentów pokontrolnych podlegających publikacji w BIP [dot. 1 UW].
- Sprawozdawczość, w tym sporządzanie „kwartalnych informacji z kontroli zewnętrznych przeprowadzonych w jednostkach rządowej administracji zespolonej” albo „rocznych informacji z działalności jednostek rządowej administracji niezespolonej” [dot. 1 UW].

**4.5. Dokument pokontrolny.** *Standardy* formułują szereg postulatów określających jakość wystąpienia pokontrolnego oraz sprawozdania czy informacji z kontroli<sup>24</sup>. Co do zasady oceniający deklarowali zgodność tych dokumentów z *ustawą o kontroli* oraz *Standardami*. Zdarzały się jednak przypadki błędów i odchyłeń. Najistotniejsze to przykłady ustaleń, które nie znalazły potwierdzenia w dowodach zebranych w aktach kontroli [dot. UC i UW], a także nieprecyzyjne odwołania do akt [dot. 1 UW]. Najczęstszym odchyleniem od wymogów ustawy było niewskazanie przyczyn lub skutków stwierdzonych nieprawidłowości.

Przypadki braku obowiązkowych, ustawowych elementów dokumentu pokontrolnego:

- Niewskazanie zakresu, tj. przedmiotu albo okresu objętego kontrolą [dot. 1 UW].
- Brak oceny kontrolowanego obszaru [dot. UC i 2 UW].
- Nieopisanie przyczyn lub skutków stwierdzonych nieprawidłowości [dot. 2 UC i 10 UW].
- Brak wskazania osób odpowiedzialnych za stwierdzone nieprawidłowości [dot. 1 UW].

---

<sup>24</sup> *Standardy kontroli*, pkt IV.4.2.

- Brak podpisu przez kontrolerów [dot. 2 UW] albo kierownika komórki kontroli [dot. 1 UW].
- Nieprawidłowe pouczenie kierownika jednostki kontrolowanej o braku możliwości wniesienia zastrzeżeń do projektu wystąpienia pokontrolnego [dot. 1 UW].
- Brak pisemnego pouczenia o prawie przedstawienia stanowiska do sprawozdania z kontroli prowadzonej w trybie uproszczonym [dot. 2 UC].
- Brak wyznaczenia terminu na przekazanie informacji o sposobie realizacji zalecenia pokontrolnego [dot. 2 UW].
- Brak wskazania terminów rozpoczęcia lub zakończenia czynności kontrolnych [dot. 1 UC].
- Brak wskazania stanowisk służbowych kontrolerów [dot. 1 UC].
- Brak wskazania adresu jednostki kontrolowanej [dot. 2 UC i 3 UW].

Zidentyfikowano również jednostkowe odstępstwa od stosowania *Standardów*, które nie były naruszeniem ustawy. Polegały one m.in. na braku przejrzystości albo zwięzłości [dot. 1 UW] dokumentu pokontrolnego [dot. 2 UW]. W innym przykładzie ustalenia zawarte w dokumencie pokontrolnym wykraczały poza program kontroli, a jednocześnie nie dokonano części ustaleń przez ten program wymaganych [dot. 1 UW]. Stwierdzono również, że dokument pokontrolny nie odniósł się do konkretnego kryterium kontroli [dot. 1 UW] albo miernika, jaki został założony w programie kontroli [dot. 1 UW]. Oceniający zwracali również uwagę na brak syntezy ustaleń i wniosków kontroli oraz zbędne szczegółowe opisy, załączniki (regulaminy, zestawienia, spisy spraw) i cytowania korespondencji (w tym pytań i odpowiedzi). Co do zasady dowody te powinny znajdować się w protokołach, wyjaśnieniach albo innych dokumentach złożonych do akt kontroli [dot. 4 UW]. Przykładowo w wystąpieniu pokontrolnym nie powinno być miejsca na opis wyników kontroli prowadzonych w poprzednich latach, gdyż na to jest miejsce w programie kontroli [dot. 1 UW].

*Przykłady: „ustalenia poczynione w toku kontroli nie były jasno przedstawione, w związku z czym zaistniała konieczność ich modyfikacji na etapie rozpatrywania zastrzeżeń”.*

*„Forma prezentacji ustaleń, na których oparto ocenę nie dawała jasnego obrazu stwierdzonych nieprawidłowości, m.in. nie wskazywano, który przepis prawa został naruszony. W części przypadków dokumenty pokontrolne zawierały opis ustalonego stanu faktycznego, a nie wskazywały ustaleń na podstawie których wydano ocenę skontrolowanej działalności. W jednym przypadku (kontrola jednostki spoza sektora finansów publicznych), zgodnie z programem kontroli, ocena kontrolowanej działalności winna mieć charakter opisowy, jednakże treść projektu wystąpienia zawiera jedynie opis stwierdzonego stanu faktycznego, a nie ocenę skontrolowanego obszaru. W projekcie wystąpienia pokontrolnego cytowano w całości pytania zadane przez kontrolerów, jak i odpowiedzi jednostki kontrolowanej.*

Wśród dobrych praktyk dot. dokumentu pokontrolnego wskazano przekazywanie projektu wystąpienia pokontrolnego z propozycją zaleceń lub wniosków do wyznaczonego radcy prawnego celem akceptacji [dot. 1 UC]. Za dobrą praktykę uznano również wskazywanie oceny ogólnej dot. skontrolowanej działalności [dot. 1 UC] oraz zamieszczanie syntezy ustaleń wraz ze sformułowanymi ocenami na początku wystąpień pokontrolnych. Takie rozwiązanie pozwala na szybką identyfikację najistotniejszych ustaleń kontroli [dot. 1 UW].

Natomiast sprostować należy pouczenie zawarte w jednej z ocen [dot. 1 UW], gdzie zalecono, aby pouczenie o prawie do złożenia zastrzeżeń, które zostało zawarte w dokumencie pokontrolnym, było dodatkowo zawierane w piśmie przewodnim (przekazującym) do tego dokumentu. Zauważyć należy, że zawarcie stosownego pouczenia w dokumencie pokontrolnym wyczerpuje dyspozycję art. 38 *ustawy o kontroli* i nie jest konieczne powtarzanie tego pouczenia w piśmie przekazującym.

**5. Informowanie o wynikach kontroli.** Wyniki kontroli powinny być przekazywane właściwym szczeblom zarządzania jednostki kontrolującej i kontrolowanej, jednostkom nadzorującym oraz opinii publicznej<sup>25</sup>. Najwięcej uwag w tym obszarze dotyczyło przypadków niedopełnienia obowiązku zamieszczenia wyników kontroli w Biuletynie Informacji Publicznej (dalej: BIP) [dot. 5 UC i 4 UW] albo znaczących opóźnień w ich publikacji [dot. 1 UW]. Przypadki te tłumaczono możliwością ujawnienia informacji o charakterze niejawnym bądź wrażliwym dla podmiotu kontrolowanego [dot. 1 UC] albo koniecznością sądowego rozstrzygnięcia zakresu publikacji danych osobowych, które zawarto w wystąpieniach pokontrolnych [dot. 1 UC]. Oceniający zwrócili również uwagę na brak jednolitej praktyki albo procedury w zakresie publikacji wyników kontroli [dot. 2 UW], w tym określającej odpowiedni termin na zamieszczenie wyników w BIP [dot. 2 UW].

Natomiast najpoważniejszym błędem w zakresie przekazywania wyników kontroli było odstępianie od zawiadomienia rzecznika dyscypliny finansów publicznych po stwierdzeniu możliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych. W tym przypadku urząd wojewódzki [dot. 1 UW], samodzielnie ocenił, że stopień szkodliwości naruszenia jest znikomy i odstąpił od zawiadamiania rzecznika dyscypliny finansów publicznych.

Pozostałe uchybienia w zakresie informowania o wynikach kontroli:

- Nieprzekazanie byłemu kierownikowi jednostki projektu wystąpienia pokontrolnego, mimo że stwierdzono nieprawidłowości zaistniałych w okresie, w którym był kierownikiem jednostki [dot. 2 UW] albo przekazanie projektu po podpisaniu wystąpienia pokontrolnego [dot. 1 UW].
- Brak dokumentów wskazujących na przekazanie informacji o wynikach kontroli kierownikowi jednostki nadrzędnej lub sprawującej nadzór nad jednostką kontrolowaną [dot. 2 UW]. Przy czym w jednej z jednostek [dot. 1 UW] wyjaśniono, że *sporządzane są zbiorcze sprawozdania, które przekazuje się do właściwych instytucji oraz, że wyniki kontroli publikowane są w BIP i każdy ma możliwość zapoznania się z nimi.*
- Niedopełnienie obowiązku anonimizacji danych chronionych (w tym danych osobowych) zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przed opublikowaniem w BIP. [dot. 2 UW].
- Przekazywanie dokumentów pokontrolnych przez osobę działającą w imieniu kierownika jednostki, bez wyraźnego zaznaczenia osoba ta działa z upoważnienia [dot. 1 UW].

Zalecenia w przedmiotowym obszarze postulowały o uregulowanie zasad przekazywania wyników kontroli jednostkom nadzorującym podmioty kontrolowane [dot. 1 UW] oraz zasad publikacji dokumentów pokontrolnych. Najczęściej postulowano o uregulowanie terminów dla publikacji w BIP [dot. 3 UW]. Ponadto w jednym z ministerstw [dot. 1 UC] zaproponowano aby wyniki kontroli były przekazywane do komórek organizacyjnych, których zakres kompetencji obejmuje kontrolowaną problematykę. Za właściwą praktykę uznano również minimalizowanie danych osobowych w toku sporządzania dokumentacji pokontrolnej. Dzięki temu, podczas publikacji w BIP, nie zachodzi potrzeba znacznych ingerencji (anonimizacji) w treść zamieszczanych dokumentów [dot. 1 UW].

**6. Monitorowanie zaleceń pokontrolnych<sup>26</sup>.** Zdecydowana większość jednostek żądała informacji o sposobie wykorzystania uwag i wniosków wynikających z prowadzonych kontroli, a także zasięgała informacji o stanie realizacji zaleceń pokontrolnych lub o innych podjętych działaniach [dot. 12 UC i 12 UW]. Ponadto w części z nich określono zasady albo procedury

---

<sup>25</sup> Standardy kontroli, pkt IV.5.1

<sup>26</sup> Standardy kontroli, pkt IV.6.

monitorowania zaleceń pokontrolnych [dot. 1 UC i 12 UW]. Jednak oceniający w dwóch jednostkach zidentyfikowali kontrole, których zalecenia nie były monitorowane [dot. UC i UW], a w jednym przypadku zwrócili uwagę na brak formalnych zasad monitorowania zaleceń i wniosków pokontrolnych [dot. 1 UW].

Dobrą praktyką wymienioną m. in. przez międzyresortowy zespół oceniający było sporządzanie do każdego postępowania kontrolnego karty monitoringu albo oceny wykonania zaleceń pokontrolnych [dot. 2 UC i UW]. W innej jednostce [UC], raz w roku komórka ds. kontroli opracowuje *Informację z monitoringu realizacji wniosków i zaleceń z kontroli przeprowadzonych w danym roku*. Informacja zawiera zestawienie stanu realizacji zaleceń z przeprowadzonych kontroli.

*Przykładowo: zasady monitorowania zaleceń zostały określone w Polityce Zapewnienia Jakości. Zgodnie z przyjętymi rozwiązaniami, karta monitoringu wypełniana była (oddzielnie dla każdej kontroli) przez kierownika zespołu kontrolerów, a następnie przekazywana do Wydziału Koordynacji Kontroli. W każdym przypadku nieprzedstawienia informacji o sposobie wykonania zaleceń lub wykorzystania wniosków przez jednostkę kontrolowaną podejmowane były działania mające na celu wyegzekwowanie informacji na temat stanu realizacji zaleceń pokontrolnych lub podania przyczyn braku ich realizacji.*

**7. Zarządzanie kadrami kontroli.** Celem zarządzania zasobami ludzkimi jest osiągnięcie najwyższej jakości działalności kontrolnej<sup>27</sup>. W tym obszarze jednostki zwracały uwagę w szczególności na kluczowe znaczenie właściwego doboru zespołu kontrolnego oraz doboru nowej kadry do pracy w kontroli [dot. 1 UC], a także na stosowanie systemu nagród [dot. 1 UC]. Międzyresortowy zespół oceniający, za dobrą praktykę w tym zakresie, uznał wprowadzenie stanowisk dedykowanych koordynacji poszczególnym procesom kontroli. Ponadto pozytywnie odniósł się do korzystania ze wsparcia pozostałych pracowników jednostki, tj. ekspertów z komórek merytorycznych lub pracowników z jednostek podległych.

Najczęściej oceniane jednostki sygnalizowały potrzebę wzmocnienia kadrowego komórek do spraw kontroli [dot. 4 UC i 14 UW], przy czym uzasadniały to skalą działalności albo brakiem odpowiednich specjalistów. Z drugiej strony zidentyfikowano kontrole, w trakcie których kontrolerzy byli delegowani do realizacji innych obowiązków, przy czym zastrzeżono, że *nie rzutowało w sposób utrudniający na przebieg postępowania* [dot. 1 UC]. Ponadto w toku oceny stwierdzono jednostkowy przypadek braku ujęcia czynności kontrolnych w opisie stanowiska pracy kontrolera [dot. 1 UC].

*Przykładowo wg jednego z UW uzasadnieniem dla wzmocnienia kadrowego jest rosnąca liczba jednostek podlegających kontroli, złożony charakter kontrolowanych zagadnień, nowe obszary do kontroli, duża liczba sygnałów obywatelskich.*

*Natomiast w jednym z ministerstw stwierdzono niedoszacowanie etatów przeznaczonych na realizację zadań związanych z kontrolą projektów finansowanych ze środków zagranicznych, w stosunku do aktualnych zadań w tym zakresie. W związku z powyższym zadania te są częściowo realizowane przez kontrolerów, którzy nie są finansowani z funduszy zagranicznych.*

**8. Potencjał zawodowy kontrolerów.** Stałe podnoszenie kompetencji zawodowych jest obowiązkiem każdego kontrolera, realizowanym poprzez wykorzystanie doświadczenia zawodowego, szkoleń oraz samokształcenia<sup>28</sup>. W zdecydowanej większości jednostek, dokonano analizy luk w kompetencjach pracowników oraz określenia obszarów, w których niezbędne było podniesienie wiedzy, umiejętności i kompetencji zawodowych kontrolerów

---

<sup>27</sup> Standardy kontroli, pkt V.1

<sup>28</sup> Standardy kontroli, pkt V.2

[dot. 6 UC i 11 UW]. Potwierdzono również, że co do zasady kontrolerzy uczestniczą w szkoleniach zawodowych [dot. 11 UC i 6 UW]. Przy czym w jednostkowych przypadkach oceniający zaznaczyli, że szkolenia nie uwzględniały wszystkich zagadnień które zostały określone w Standardach kontroli<sup>29</sup> [dot. UC i UW] albo zalecili *udział kierownika komórki ds. kontroli w szkoleniach z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi* [dot. 2 UC].

Natomiast poważnym wyzwaniem było spełnienie minimalnego wymiaru 40 godzin szkoleń, służących ciągłemu rozwojowi zawodowemu kontrolera<sup>30</sup>. Standardu tego nie spełniła większość z badanych urzędów [dot. 8 UC oraz 12 UW], przy czym w zależności od jednostki mogło to dotyczyć pojedynczego pracownika albo nawet 3/5 obsady kontrolerskiej.

*W ocenie jednego z UW wyjaśniono, że w związku z dużą fluktuacją kadr, również w komórkach kontroli pracujących z niepełną obsadą etatów kontrolerskich, nie jest możliwe, aby kontroler przeznaczyl na szkolenia ogółem 40 godzin. Dodatkowo z uwagi na możliwości finansowe UW i czasowe kontrolerów nie zawsze możliwy jest ich udział w szkoleniach zewnętrznych. Obecnie kontrolerzy wzmacniają swoje kompetencje kontrolerskie głównie w procesie samokształcenia, ale również w drodze wymiany doświadczeń zawodowych, wiedzy merytorycznej czy umiejętności praktycznych podczas kontaktów roboczych.*

*Celem zwiększenia liczby godzin szkoleniowych, planuje się przeprowadzenie w 2020 r., przez pracowników Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli, cyklu szkoleń dla pracowników (...) poświęconych zagadnieniom kontroli. Seria szkoleń dedykowana będzie w szczególności pracownikom nowozatrudnionym oraz tym, którzy nie nabyli jeszcze odpowiedniego doświadczenia w obszarze kontroli.*

Niemniej istotnym mechanizmem budowania wewnętrznego potencjału kontroli był proces samokształcenia oraz praktyka wzajemnego dzielenia się wiedzą przez pracowników, tj. szkolenia kaskadowe, wykorzystanie trenerów wewnętrznych oraz mentoring w ramach jednostki [dot. 5 UC i 9 UW]. Przykładowo za dobrą praktykę uznano włączanie osób nowozatrudnionych do zespołów z kontrolerami z dużym doświadczeniem i wiedzą w danym obszarze [dot. 1 UW]. Znaczenie miała również odpowiednia organizacja posiadanych zasobów wiedzy, w tym zapewnienie kontrolerom dostępu do aktów prawnych [dot. 1 UC i 11 UW] i podręczników [dot. 1 UC], a także do bazy procedur, programów przeprowadzonych kontroli i wystąpień pokontrolnych jakie powstały w komórce kontrolującej [dot. 4 UC i 1 UW]. Ponadto międzyresortowy zespół oceniający podkreślił wagę i znaczenie spotkań przedstawicieli komórek kontroli z różnych jednostek, odbywanych w celu dyskusji i wymiany doświadczeń.

*Wśród dobrych praktyk wskazano utworzenie dostępnej dla każdego kontrolera tzw. biblioteki kontrolera (zbioru zawierającego informacje o badanych obszarach/zagadnieniach: metodykę kontroli, zasady oceniania, stan prawny przedmiotu kontroli, check-listy itp.). W konkretnych przypadkach był to Podręcznik prowadzenia postępowań kontrolnych przez pracowników Biura Kontroli i Audytu [dot. 1 UC], zakładka w Portalu pracownika, zawierająca dokumenty i materiały stanowiące wsparcie kontrolerów w procesie samokształcenia [dot. 1 UW] albo materiały z poszczególnych szkoleń, zamieszczone na dyskach sieciowych [dot. 1 UC]. Materiały te mogą być wykorzystywane w ramach szkoleń wewnętrznych, jak i do samokształcenia kontrolerów.*

<sup>29</sup> Standardy kontroli, pkt V.2.3, tj. zagadnień z zakresu etyki, metodyki prowadzenia kontroli, rozpoznawania systemowych słabości obszarów kontrolowanych, identyfikacji mechanizmów korupcyjnych, umiejętności społecznych (komunikacja i współpraca w zespole) oraz narzędzi informatycznych.

<sup>30</sup> Standardy kontroli, pkt V.2.4.

### III. Kontekst podsumowania i ocen zewnętrznych.

1. **Podstawa oceny.** *Standardy kontroli* zobowiązały kierowników komórek do spraw kontroli m.in. do opracowania i realizacji programu zapewnienia jakości oraz dokonywania ocen zgodności działalności komórki kontroli z *ustawą o kontroli* oraz *Standardami*<sup>31</sup>. Wyniki ocen były dokumentowane i przekazywane do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Podsumowanie zostało przygotowane przez Departament Nadzoru i Kontroli KPRM, w ramach zadania koordynacji kontroli w administracji rządowej przez Prezesa Rady Ministrów, na podstawie art. 8 ust. 1 *ustawy o kontroli*.

Niniejsze podsumowanie zawiera wyniki ocen z 33 jednostek, które zostały przekazane do KPRM w latach 2017-2020, tj. po ostatnim podsumowaniu ocen w 2015 r.<sup>32</sup>. W przypadku przekazania kilku ocen z jednej jednostki uwzględniono ocenę przekazaną jako ostatnią.

2. **Forma ocen.** *Standardy kontroli* przewidują możliwość przeprowadzenia okresowych ocen w formie wewnętrznej (tzw. samooceny) oraz w formie przeglądów/ocen zewnętrznych, przeprowadzanych przez osobę lub zespół spoza jednostki. Przy czym oceny zewnętrzne powinny być dokonywane nie rzadziej niż raz na pięć lat<sup>33</sup>. Możliwe jest również dokonanie oceny zewnętrznej poprzez potwierdzenie/walidację samooceny. W bieżącym cyklu ocen nie przyjęto jednolitych założeń i poszczególne zespoły oceniające dysponowały swobodą w zakresie doboru metodyki i formy udokumentowania oceny. Niemniej większość jednostek przed albo w trakcie walidacji skorzystała z przygotowanego w KPRM *Kwestionariusza samooceny działalności kontrolnej komórki ds. kontroli*<sup>34</sup>.

Zdecydowana większość jednostek (30, tj. 91%) dokonała oceny wewnętrznej na zasadzie wzajemnego przeglądu partnerskiego. W ministerstwach dominującą formą była pełna ocena zewnętrzna, natomiast w urzędach wojewódzkich, walidacja wcześniejszej samooceny. Jeden z urzędów [dot. 1 UC] zaangażował specjalistę spoza administracji rządowej. Natomiast pozostałe 2 jednostki przekazały jedynie samoocenę [dot. 1 UC i 1 UW], przy czym w części przypadków zaznaczono, że ocena zewnętrzna będzie przeprowadzona w późniejszym terminie.

3. **Współpraca w toku oceny.** Pozytywną praktyką była samoorganizacja ministerstw i urzędów wojewódzkich w zespoły oceniające, które dokonywały wzajemnych przeglądów partnerskich, tj. walidacji lub ocen zewnętrznych. Rozwiązanie to było optymalne z punktu widzenia kosztów oraz pozwoliło wzajemnie zaznajomić się z metodyką ocen w innych urzędach oraz funkcjonującymi rozwiązaniami organizacyjnymi. Grupy te opracowały wspólne metodyki ocen. Ostatecznie 30 jednostek (91%) zorganizowało się w 7 grup przeglądowych, które liczyły od 2 do 8 urzędów. Przy czym na szczególną uwagę zasługuje porozumienie zawarte pomiędzy 6 resortami<sup>35</sup>, które w wyniku oceny zaproponowało wspólną *Listę dobrych praktyk zidentyfikowanych w ministerstwach, objętych przeglądem partnerskim* (załącznik).

Porozumienia w sprawie przeprowadzenia wzajemnej oceny zewnętrznej jakości działalności kontrolnej były zazwyczaj zawierane przez Dyrektorów Generalnych jednostek i objęły:

- 8 urzędów wojewódzkich, [UWwłkp, UWłódz, UWśw, UWmał, UWpodk, UWłubel, UWśl, UWkuj.pom], porozumienie z 26 czerwca 2019 r.;
- 6 ministerstw [MNiSW, MRPiPS, MRiRW, MSZ, MS, MF], porozumienie z 14 maja 2019 r.;

<sup>31</sup> *Standardy kontroli*, pkt. III.3. *Zapewnienie jakości*.

<sup>32</sup> *Podsumowanie wyników ocen wewnętrznych przeprowadzonych przez ministerstwa i urzędy wojewódzkie* z dnia 9 października 2015 r.

<sup>33</sup> *Standardy kontroli*, pkt. III.3.6-11.

<sup>34</sup> Załącznik do pisma KPRM z 28 lutego 2019 r., znak: COA.ZKK.5800.3.2019.MG. Opublikowane na BIP KPRM pod adresem: <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-kancelarii-prezesa/kontrola-i-nadzor/kontrola/koo/7261.Koordinacja-kontroli.html>.

<sup>35</sup> Porozumienie z 14 maja 2019 r. pomiędzy MNiSW, MRPiPS, MRiRW, MSZ, MS oraz MF.

- 5 ministerstw [MEN, MŚ, MGM, MKiDN, MC], porozumienia zawierane 25 i 26 czerwca 2019 r. oraz 8 lipca 2019 r.;
- 4 urzędy wojewódzkie [UWlubus. UWpom, UWdoln. UWzach.pom];
- 3 urzędy wojewódzkie [UWmaz, UWpodl, UWwar.maz], porozumienie z 13 marca 2020 r.;
- 2 ministerstwa [MSiT, MZ], porozumienie z 27 kwietnia 2017 r.;
- 2 ministerstwa [MSWiA, MON].

Maciej Tomczak  
Dyrektor  
Departamentu Nadzoru i Kontroli

*/-podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym-/*

Załącznik: *Lista dobrych praktyk zidentyfikowanych w ministerstwach, objętych przeglądem partnerskim.*