

Warszawa, dnia 7 maja 2004 r.



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**

Piotr Kownacki

KAP - 41002/03

Pan Leszek Juchniewicz
Prezes
Urzędu Regulacji Energetyki

540

090-413/2004/IF

Szanowny Panie Prezeso!

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2001 r. Nr 85, poz. 937 ze zm.) uprzejmie przekazuję Panu Ministrowi „*Informację o wynikach kontroli funkcjonowania kontroli wewnętrznej w ministerstwach i innych jednostkach administracji centralnej*”.

Jednocześnie informuję, że zgodnie z art. 64 ust. 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania może Pan Minister przedstawić Izbie swoje stanowisko dotyczące niniejszej Informacji. Stanowisko to dołącza się do Informacji.

z wyrazami szacunku

Plucen

459/W

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Nr ewid. 35/2004/P/03/003/KAP

Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania kontroli wewnętrznej w ministerstwach i innych jednostkach administracji centralnej

W a r s z a w a m a j 2 0 0 4 r .

Misją: *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizją: *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

Dyrektor Departamentu Administracji Publicznej
Czesława Rudzka – Lorentz

C. Rudzka-Lorentz

Zatwierdzam:

Piotr Kownacki

P. Kownacki

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
tel./fax: 0-prefiks-22-825 44 81
www.nik.gov.pl

1. Wprowadzenie.....	5
2. Podsumowanie wyników kontroli.....	8
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	8
2.2. Synteza wyników kontroli	8
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	12
3. Ważniejsze wyniki kontroli.....	15
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	15
3.2. Istotne ustalenia kontroli	25
3.2.1. Środowisko systemu kontroli	25
3.2.2. Zarządzanie ryzykiem	30
3.2.3. Informacja i komunikacja	33
3.2.4. Ocena i audyt wewnętrzny	34
3.2.5. Mechanizmy (narzędzia) systemu kontroli wewnętrznej	36
3.2.5.1. Mechanizmy systemu kontroli wewnętrznej (czynności kontrolne) w procesie przygotowywania projektów decyzji administracyjnych.	37
3.2.5.2. Mechanizmy systemu kontroli wewnętrznej (czynności kontrolne) w postępowaniach o udzielanie zamówień publicznych.	39
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli	44
4.1. Przygotowanie kontroli	44
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	46
5. Załączniki.....	52
5.1. Wykaz materiałów dotyczących przedmiotu kontroli	52
5.2. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole	52
5.3. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność	53
5.4. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	54
5.5. Słowniczek – międzynarodowe standardy kontroli wewnętrznej	54

5.6. Przykłady pozytywnych rozwiązań w zakresie niektórych elementów systemu kontroli wewnętrznej w kontrolowanych jednostkach.	60
5.6.1. Opis stanowiska pracy	60
5.6.2. Dodatkowe regulacje w zakresie promowania wartości etycznych.	62
5.6.3. Obowiązek informowania o realizacji zadań i celów jednostki	63
5.6.4. Informacja i komunikacja w jednostce	64
5.7. Ocena ryzyka zawodności systemów kontroli wewnętrznej w kontrolowanych jednostkach.	65

1. Wprowadzenie

Numer i temat kontroli: P/03/003 „Funkcjonowanie kontroli wewnętrznej w ministerstwach i innych jednostkach administracji centralnej”

Kontrola została przeprowadzona z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny systemu kontroli wewnętrznej w jednostkach administracji rządowej szczebla centralnego. Ocena dotyczyła funkcjonowania systemu kontroli wewnętrznej, rozumianego jako system kontroli zarządczej, której wprowadzenie, monitorowanie i ocena skuteczności jej działalności jest powinnością zarządzających procesami decyzyjnymi. Przy ocenie istniejącego systemu kontroli wewnętrznej w danej jednostce zostały wzięte pod uwagę następujące elementy:

- identyfikacja istniejącego systemu kontroli wewnętrznej,
- skuteczność istniejącego systemu kontroli,
- działania korygujące podejmowane przez kierownictwo jednostki kontrolowanej w przypadku stwierdzenia niewłaściwego funkcjonowania systemu kontroli wewnętrznej.

Ocena systemu kontroli wewnętrznej (zarządczej) dokonywana była poprzez ustalenie czy system ten funkcjonuje w sposób ciągły, a także czy jest spójny i skuteczny w osiąganiu zamierzonych rezultatów. Kontrolą zostały objęte procedury kontroli wewnętrznej (zarządczej) sformułowane, wprowadzone i stosowane przez kierownictwo jednostki kontrolowanej w celu zapewnienia prawidłowej realizacji zadań w zakresie:

- udzielania zamówień publicznych,
- przygotowania i wydawania decyzji administracyjnych ze szczególnym uwzględnieniem zezwoleń i koncesji.

Badania kontrolne w każdym z tych obszarów tematycznych zmierzały do ustalenia, czy sprawowana w danej jednostce bieżąca kontrola zarządcza na poszczególnych etapach realizacji ww. zadań skutecznie i wystarczająco zabezpieczała prawidłowość ich wykonywania z punktu widzenia legalności, rzetelności, celowości i gospodarności. Przedmiotem kontroli NIK było przede wszystkim sprawowanie przez przełożonych na poszczególnych szczeblach zarządzania bezpośredniego kierownictwa w zakresie prawidłowego wykonywania realizowanych zadań oraz ocena w jakim zakresie osoby odpowiadające za funkcjonowanie urzędu oraz organizację jego pracy wykorzystywały

wyniki tak sprawowanej kontroli wewnętrznej w urzędzie do uzyskania racjonalnej pewności, że osiągnane są zamierzone przez nich rezultaty.

W literaturze z zakresu nauk zarządzania występuje pojęcie „zarządzanie przez kontrolę”. Najbardziej syntetyczną definicję zarządzania jako procesu decyzyjnego, sformułować można w sposób następujący: „zarządzanie jest to proces decyzyjny realizowany na wielu poziomach organizacji, który ma zapewnić eliminację wykrytych zagrożeń, wykorzystywanie zarysowujących się szans oraz efektywne spełnianie przez organizację wszystkich funkcji niezbędnych do osiągnięcia postawionego celu”¹. Zwraca się także uwagę na złożoność procesu zarządzania, w którym funkcja kontrolna odgrywa zasadniczą rolę. Stawiana jest teza, że „bez kontroli nie ma zarządzania”. Odnosi się to do systemu kontroli wewnętrznej (kontroli zarządczej) jako instrumentu zarządzania. Na system kontroli wewnętrznej (czy też inaczej nazywając kontroli zarządczej) składają się bowiem mechanizmy (zasady i procedury), które wiążą się bezpośrednio z rutynowymi, codziennymi procesami pracy oraz zarządzania w organizacji. Bieżące czynności kontrolne obowiązani są wykonywać wszyscy pracownicy na stanowiskach kierowniczych oraz pracownicy upoważnieni do wykonywania określonych czynności kontrolnych, a także ogniwa kontroli instytucjonalnej. Kontrola ta przeprowadzana jest na każdym etapie danego procesu operacyjnego. Działanie kontrolne ma na celu wyeliminowanie przed zakończeniem każdego etapu danego procesu tych zjawisk, które mogą negatywnie wpłynąć na jego wynik końcowy z uwzględnieniem kryteriów celowości, gospodarności, rzetelności i legalności, jak również sprawności organizacji, tj. prawidłowości i efektywności przyjętych kierunków działania, doboru środków w celu wykonania założonych zadań.

NIK jako wyznacznik oceny istniejących systemów kontroli wewnętrznej przyjęła międzynarodowe standardy kontroli wewnętrznej². Podkreślić należy, że powyższe standardy nie mają charakteru normatywnego. Na podstawie tych standardów opracowane zostały przez Ministra Finansów „Standardy kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych”³ odnoszące się do kontroli finansowej, która stanowi jedynie część systemu kontroli wewnętrznej (zarządczej) funkcjonującego w każdej jednostce.

¹ B.R. Kuc, *Kontrola menedżerska Przełamywanie barier* s.22, Wydawnictwo Menedżerskie PTM, Warszawa 2001r

² Patrz Słowniczek – międzynarodowe standardy kontroli wewnętrznej – Załącznik 5.5. do niniejszej Informacji

³ „Standardy kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych” stanowią załącznik do Komunikatu Nr 1 Ministra Finansów z dnia 30 stycznia 2003 r. w sprawie ogłoszenia (Dz. Urz. Ministerstwa Finansów Nr 3 poz. 13)

„Standardy” te także nie mają charakteru aktu normatywnego (powszechnie obowiązującego, czy też wewnętrznego)⁴; jednak procedury kontroli finansowej ustalone z uwzględnieniem tych „Standardów” przez kierowników jednostek sektora finansów publicznych (zgodnie z art. 35 a ust. 3 ustawy o finansach publicznych) są tzw. aktami zarządzania wewnętrznego.

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2002 r. do 30 czerwca 2003 r.

Zakres podmiotowy i termin przeprowadzenia kontroli: Badania kontrolne przeprowadzono w okresie od 1 lipca do 14 listopada 2003 r.

W kontroli uczestniczył Departament Administracji Publicznej i 5 Departamentów NIK⁵. Kontrola została przeprowadzona w 3 ministerstwach i 4 urzędach centralnych (w tym w 1 urzędzie centralnym w ramach kontroli doraźnej rozpoznawczej)⁶.

⁴ Problematyka ta została szczegółowo przedstawiona w podrozdziale 3.1. – Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych.

⁵ Departamenty: Budżetu i Finansów; Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji; Komunikacji i Systemów Transportowych; Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego; Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia.

⁶ Wykaz jednostek objętych kontrolą ujęty jest w załączniku 5.2. do niniejszej Informacji.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

We wszystkich jednostkach administracji rządowej objętych kontrolą funkcjonował system kontroli wewnętrznej rozumiany jako system kontroli zarządczej. Jednakże każda z kontrolowanych jednostek miała inny system kontroli wewnętrznej, ponieważ zarówno te jednostki jak i ich potrzeby w zakresie kontroli wewnętrznej znacznie różniły się między sobą m.in. ze względu na rodzaj działalności, wielkość jednostki, organizację oraz sposób i tradycje zarządzania. NIK stwierdza, że zróżnicowane było również ryzyko zawodności systemów kontroli wewnętrznej w badanych obszarach działalności kontrolowanych jednostek, co oznacza, że systemy te nie we wszystkich jednostkach działały w sposób ciągły, spójny i skuteczny⁷. Istniejące w kontrolowanych jednostkach systemy kontroli wewnętrznej są w dużej mierze zgodne z międzynarodowymi standardami kontroli wewnętrznej. Wystąpiły jednak przypadki, że systemy te nie spełniały wszystkich wymagań określonych przez te standardy, przede wszystkim w zakresie niektórych elementów środowiska kontroli, oszacowania ryzyka i zarządzania nim oraz przepływu informacji wewnątrz jednostki. Ponadto należy zauważyć, że zarządzającym kontrolowanymi jednostkami i poszczególnymi obszarami ich działalności nie były znane międzynarodowe standardy systemu kontroli wewnętrznej jak również nadane przez Ministra Finansów polskie standardy systemu kontroli finansowej będącej integralną częścią systemu kontroli wewnętrznej.

2.2. Synteza wyników kontroli

1. Środowisko systemu kontroli wewnętrznej⁸ w kontrolowanych jednostkach, w ocenie NIK sprzyjało sprawowaniu na poszczególnych szczeblach zarządzania bieżącej kontroli wykonywania zadań właściwego organu w zakresie działalności związanej z wydawaniem decyzji administracyjnych. Umożliwiało również bieżące kontrolowanie wykonywanych zadań związanych z udzielaniem zamówień publicznych oraz realizacją płatności z tytułu zawartych umów. W regulaminach organizacyjnych kontrolowanych

⁷ Patrz: Ocena ryzyka zawodności systemów kontroli wewnętrznej w kontrolowanych jednostkach – załącznik 5.7. do niniejszej Informacji

⁸ Patrz: Słowniczek – międzynarodowe standardy kontroli – załącznik nr 5.5. do niniejszej Informacji

jednostek określono zakres zadań i tryb pracy komórek organizacyjnych, zaś zakres ich działania uszczegółowiono w wewnętrznych regulaminach tych komórek. W 6 kontrolowanych jednostkach wewnętrzne regulaminy komórek organizacyjnych zostały zatwierdzone przez dyrektorów generalnych – zgodnie z art. 39 ust. 7 i 8 ustawy o Radzie Ministrów. Natomiast w 1 jednostce wewnętrzne regulaminy komórek organizacyjnych były zatwierdzane przez kierownika urzędu na wniosek Dyrektora Generalnego – zgodnie z art. 20 ust. 2 pkt 1 lit. c) ustawy o służbie cywilnej. NIK zwraca uwagę na istnienie powyższych rozbieżności między ustawą o służbie cywilnej a ustawą o Radzie Ministrów w tym zakresie.

Kierujący kontrolowanymi urządami poddawali ocenie ich struktury organizacyjne, konsekwencją czego były zmiany dokonywane w tych strukturach. Pracownikom urzędów kierownictwo komunikowało swoje oczekiwania odnośnie ich postaw i zachowań akceptowanych w urzędach oraz tych, które oceniane są jako niepożądane.

Pracownikom kontrolowanych komórek organizacyjnych przedstawiono na piśmie zakresy obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności, których otrzymanie pracownicy potwierdzili własnoręcznym podpisem.

Mniej zadbano o takie elementy środowiska systemu kontroli jak polityka kadrowa, oceny pracowników i doskonalenie ich kwalifikacji (zgodnie ze standardami pracownicy powinni być objęci ciągłą edukacją i szkoleniami przygotowującymi ich do efektywnego działania w zmieniającym się otoczeniu) oraz opisy stanowisk pracy. We wszystkich kontrolowanych jednostkach nie było pisemnych założeń polityki kadrowej, co jest zalecane przez standardy kontroli wewnętrznej. W 2 jednostkach spośród 7 skontrolowanych wystąpiły przypadki nieterminowego przeprowadzania ocen urzędników służby cywilnej, co było naruszeniem przepisów ustawy o służbie cywilnej. W 1 jednostce powierzono realizację zadań z zakresu udzielania zamówień publicznych pracownikom nie posiadającym fachowego przygotowania do wykonywania tych zadań, co skutkowało powstaniem nieprawidłowości w zakresie udzielania zamówień publicznych. (str. 25 – 33)

2. Podstawowym celem każdego urzędu jest obsługa organu administracji w zakresie realizacji jego zadań wynikających z ustaw i innych aktów prawnych. Organ administracji wyznacza cele ogólne i szczegółowe swojej działalności wynikające z przepisów prawa i prowadzonej przez ten organ polityki. NIK stwierdziła, że we wszystkich objętych kontrolą jednostkach takie cele zostały określone. W 5 urzędach

zostały one określone w formie pisemnej w odrębnym dokumencie, natomiast w 2 jednostkach dokumentów takich nie sporządzono, zaś cele były komunikowane w toku bieżącej działalności. Wyniki kontroli w zakresie zarządzania ryzykiem⁹ wskazały, iż we wszystkich kontrolowanych jednostkach były identyfikowane i analizowane zagrożenia dla realizacji celów oraz podejmowane były działania w kierunku zapobieżenia tym zagrożeniom. W 3 kontrolowanych jednostkach w dokumentach zawierających wyznaczone cele wskazywano również obszary ryzyka i możliwe zagrożenia dla realizacji tych celów. Inne, nie ujęte w dokumentach, zidentyfikowane czynniki zagrażające realizacji celów eliminowane były w drodze doraźnych działań osób zarządzających kontrolowaną działalnością. Natomiast w żadnej z kontrolowanych jednostek nie określono mierników i kryteriów oceny realizacji celów, co jest zalecane przez standardy¹⁰. Ponadto NIK zwraca uwagę, że nierealizowanie lub niewłaściwa realizacja wyznaczonych celów potencjalnie zagraża powstaniem ryzyka utraty reputacji, odnoszącego się do utraty dobrego imienia instytucji publicznej bez względu na czynniki, które je spowodowały. (str. 30 –33)

3. Zdaniem NIK, w kontrolowanych jednostkach zapewniono przepływ informacji potrzebnych do bieżącej realizacji zadań przez pracowników oraz służących ocenie stanu realizacji tych zadań przez osoby kierujące urzędami. Niemniej jednak NIK stwierdziła w dwóch jednostkach brak przepływu informacji pomiędzy komórkami organizacyjnymi lub pracownikami, co skutkowało powstaniem nieprawidłowości w obszarze udzielania zamówień publicznych. (str. 33 –34)
4. We wszystkich jednostkach objętych kontrolą system kontroli wewnętrznej był monitorowany. We wszystkich kontrolowanych jednostkach (oprócz jednej – gdzie audytor zatrudniony został już po upływie okresu objętego kontrolą) utworzone zostały komórki audytu wewnętrznego. W ministerstwach funkcjonowały wyodrębnione komórki organizacyjne realizujące kontrolę instytucjonalną zgodnie z ustawą o Radzie Ministrów. W urzędach centralnych nie istnieje, w przeciwieństwie do ministerstw, obowiązek utworzenia wyodrębnionych komórek (stanowisk) kontroli wewnętrznej (instytucjonalnej), jednakże w dwóch jednostkach takie komórki zostały utworzone na podstawie wewnętrznych regulacji. Komórki audytu wewnętrznego oraz komórki kontroli wewnętrznej oceniały m.in. funkcjonowanie działalności badanych jednostek,

⁹ Ocena ryzyka polega na identyfikacji i analizie ryzyka osiągnięcia celów, stanowiących podstawę do ustalenia, w jaki sposób ryzyko powinno być zarządzane, patrz: Słowniczek – międzynarodowe standardy kontroli – Załącznik nr 5.5. do niniejszej Informacji.

¹⁰ Patrz: Słowniczek – międzynarodowe standardy kontroli – Załącznik nr 5.5. do niniejszej Informacji.

a tylko w 1 jednostce – system kontroli wewnętrznej. W kontrolowanych jednostkach wykonywanie kontroli zarządczej było objęte zadaniami osób na kierowniczych stanowiskach wszystkich szczebli. (str. 34 –36)

5. W 6 kontrolowanych jednostkach (spośród 7 objętych kontrolą) wprowadzone mechanizmy systemu kontroli wewnętrznej takie jak szczegółowe regulacje postępowania przez pracowników urzędów przy udzielaniu zamówień publicznych oraz tryb postępowania z dowodami księgowymi określone zostały w formie pisemnej. W 4 kontrolowanych jednostkach NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w stosowaniu wewnętrznych regulacji dotyczących postępowań o udzielenie zamówień publicznych. Stwierdzono, że czynności wykonywane w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego były dokumentowane, a sporządzona dokumentacja pozwalała na ustalenie, że obowiązki w zakresie przygotowania i zatwierdzenia poszczególnych czynności były rozdzielone pomiędzy uprawnionych pracowników. W 2 jednostkach stwierdzono przypadki nieprzestrzegania przez pracowników kontrolowanych komórek organizacyjnych wdrożonych mechanizmów kontrolnych w postępowaniach przy udzielaniu zamówień publicznych. Na skutek braku należycie sprawowanej przez przełożonych kontroli bieżącej postępowań o udzielanie zamówień publicznych prowadzonych przez pracowników w 2 jednostkach doszło również do powstania nieprawidłowości w zakresie stosowania ustawy o zamówieniach publicznych. W ocenie NIK fakty takie nie wystąpiłyby, gdyby przełożeni sprawowali bieżącą kontrolę realizowanych przez podległych pracowników zadań, a w jej wyniku wskazywali błędy i zalecali działania korygujące. W 2 jednostkach NIK oceniła ryzyko zawodności systemów kontroli wewnętrznej w zakresie udzielania zamówień publicznych jako wysokie, w 1 jako średnie i w 4 jako niskie¹¹.

W 4 kontrolowanych jednostkach wprowadzono w formie pisemnej wewnętrzne instrukcje regulujące postępowanie związane z przygotowywaniem projektów decyzji administracyjnych. NIK ustaliła, że w 3 kontrolowanych jednostkach nie było uchybień w zakresie przestrzegania procedur regulujących postępowanie związane z przygotowywaniem projektów decyzji administracyjnych, zaś w pozostałych jednostkach NIK stwierdziła nieliczne nieprawidłowości. Decyzje administracyjne w sprawach właściwych dla kontrolowanych organów były wydawane przez osoby upoważnione. W 2 jednostkach NIK oceniła ryzyko zawodności systemów kontroli

¹¹ Patrz: Ocena ryzyka zawodności systemów kontroli wewnętrznej – załącznik 5.7. do niniejszej Informacji.

wewnętrznej w zakresie wydawania decyzji administracyjnych jako średnie, a w 5 jako niskie¹². (str. 36 – 43)

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli jako naczelny organ kontroli państwowej ma szczególne zadania w zakresie funkcjonowania systemów kontroli w Polsce. W myśl międzynarodowych standardów kontroli wewnętrznej INTOSAI zawartych w „Wytycznych w sprawie standardów kontroli wewnętrznej” za zapewnienie istnienia odpowiedniego systemu kontroli wewnętrznej (zarządczej) w kluczowych obszarach działalności jednostki kontrolowanej, odpowiedzialny jest również najwyższy organ kontroli. Autorzy wyżej przywołanych „Wytycznych....” uznali, iż „wytyczne powinny dotyczyć kontroli całego zarządzania administracją, a nie tylko jej finansami, obejmując pełen zakres działalności rządu. Termin „kontrola wewnętrzna” nie jest tu rozumiany w kategoriach tradycyjnej kontroli finansowej i administracyjnej, lecz nawiązuje do koncepcji kontroli zarządczej”. Najwyższa Izba Kontroli promuje i popiera wprowadzanie skutecznych systemów kontroli wewnętrznej (zarządczej) w jednostkach administracji publicznej, opartych na międzynarodowych standardach kontroli wewnętrznej. Zdaniem NIK międzynarodowe standardy kontroli wewnętrznej powinny być szeroko rozpropagowane w administracji, tym bardziej, że mimo ogólnej zgodności systemów kontroli wewnętrznej w kontrolowanych jednostkach z tymi standardami, w pewnej części systemy te – jak wcześniej wspomniano – nie spełniały wszystkich wymagań określonych przez standardy, przede wszystkim w zakresie niektórych elementów środowiska kontroli, oszacowania ryzyka i zarządzania nim oraz przepływu informacji wewnątrz jednostki. W Polsce istnieją jedynie ogłoszone przez Ministra Finansów, „Standardy kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych”, które jednostki sektora finansów publicznych obowiązane są brać pod uwagę przy tworzeniu procedur kontroli finansowej, jednak dotyczą one tylko kontroli finansowej.

Za wdrażanie standardów kontroli wewnętrznej i opartych na nich skutecznych systemów kontroli wewnętrznej w urzędach administracji rządowej, zdaniem NIK powinni być odpowiedzialni dyrektorzy generalni urzędów, jako bezpośrednio odpowiedzialni za ogół procesów związanych z działalnością jednostki. W tym zakresie dyrektorzy generalni urzędów powinni współpracować z właściwymi organami administracji, dla których urzędy te są aparatami pomocniczymi.

¹² Patrz: Ocena ryzyka zawodności systemów kontroli wewnętrznej – załącznik 5.7. do niniejszej Informacji.

W związku z przedstawionymi ocenami i uwagami NIK wnosi o:

- 1) **rozważenie przez Radę Ministrów możliwości podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu ustawowego uregulowania zasad funkcjonowania kontroli zarządczej w administracji rządowej oraz wprowadzenia przepisami aktu wykonawczego ogólnych standardów tej kontroli opartych na międzynarodowych standardach kontroli wewnętrznej.**

Obecnie w polskim systemie prawnym kwestia zasad funkcjonowania kontroli wewnętrznej (zarządczej) nie jest uregulowana, co powoduje rozbieżności w praktyce działania administracji. Do usunięcia tych rozbieżności przyczyniłoby się uregulowanie powyższych zasad w formie ustawowej oraz wprowadzenie ogólnych, jednolitych standardów kontroli wewnętrznej (opartych na międzynarodowych standardach kontroli wewnętrznej) w drodze aktu wykonawczego wydanego na podstawie stosownego upoważnienia ustawowego. Kierownicy jednostek administracji rządowej zostaliby tym samym zobowiązani do wprowadzenia w podległych im jednostkach systemu kontroli wewnętrznej (zarządczej) zgodnego z regulacjami zawartymi w akcie wykonawczym, z uwzględnieniem specyfiki i potrzeb tych jednostek. Pozwoliłoby to na stworzenie jednolitego systemu kontroli zarządczej i uniknięcie problemów jakie w przypadku kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych wynikają z faktu, że „Standardy kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych” wydane przez Ministra Finansów nie mają charakteru normatywnego.

- 2) **podjęcie przez Prezesa Rady Ministrów, Radę Ministrów oraz właściwych ministrów działań na rzecz wprowadzenia w administracji rządowej:**
 - **obowiązku dokonywania opisów stanowisk pracy w szerszym zakresie niż tylko dla celów publikacji w Biuletynie Służby Cywilnej**
 - **obowiązku opracowania w formie pisemnej zasad polityki kadrowej**
 - **obowiązku opracowywania w formie pisemnej analiz ryzyka**
 - **obowiązku opracowywania w formie pisemnej szczegółowych planów działań oraz szczegółowych celów służących realizacji zadań i celów ogólnych organów administracji rządowej wynikających z przepisów prawa oraz określonych przez Radę Ministrów zgodnie z art. 146 ust. 1 Konstytucji RP.**

Wprowadzenie w administracji rządowej postulowanych przez NIK rozwiązań zobowiązywałoby kierowników jednostek administracji rządowej do uregulowania tych

kwestii zgodnie z rozwiązaniami wynikającymi z międzynarodowych standardów kontroli wewnętrznej. Obecnie w niektórych kontrolowanych jednostkach takie rozwiązania zostały wprowadzone. Do czasu wydania aktu wykonawczego wprowadzającego ogólne standardy kontroli wewnętrznej (zarządczej) w administracji rządowej (o którym mowa w pkt 1) realizacja tego wniosku pozwoliłaby na przybliżenie systemów kontroli wewnętrznej (zarządczej) istniejących we wszystkich jednostkach organizacyjnych administracji rządowej do zaleceń międzynarodowych standardów kontroli wewnętrznej.

- 3) podjęcie przez Radę Ministrów inicjatywy ustawodawczej w celu usunięcia rozbieżności pomiędzy ustawą z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów¹³ a ustawą z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej¹⁴ w zakresie podmiotu uprawnionego do zatwierdzania wewnętrznych regulaminów komórek organizacyjnych ministerstw i urzędów centralnych.**

Zgodnie z art. 39 ust. 7 ustawy o Radzie Ministrów zatwierdzanie wewnętrznych regulaminów organizacyjnych komórek organizacyjnych ministerstwa (i odpowiednio urzędu centralnego) należy do kompetencji dyrektora generalnego, natomiast art. 20 ust. 2 pkt 1 lit. c) ustawy o służbie cywilnej przypisuje dyrektorowi generalnemu jedynie kompetencje do występowania z wnioskiem do właściwego organu administracji rządowej o nadanie regulaminu organizacyjnego urzędu lub jego komórek organizacyjnych. Istniejące obecnie rozbieżności dotyczące zatwierdzania wewnętrznych regulaminów organizacyjnych komórek organizacyjnych ministerstwa (i odpowiednio urzędu centralnego) prowadzą do rozbieżnej praktyki w tym zakresie.

¹³ Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199 ze zm.

¹⁴ Dz. U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 ze zm.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

Zagadnienia dotyczące kontroli i sposobu jej sprawowania w jednostkach administracji rządowej określone zostały m.in. w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹⁵, ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów oraz ustawie z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych¹⁶. Należy zauważyć, że regulacje te dotyczą przede wszystkim kontroli zewnętrznej i kontroli wewnętrznej instytucjonalnej, a także kontroli gospodarowania środkami publicznymi. Zgodnie z tymi przepisami:

- 1) Rada Ministrów kieruje administracją rządową oraz koordynuje i kontroluje prace organów administracji rządowej (art. 146 ust. 3 i ust. 4 pkt 3 Konstytucji), natomiast Prezes Rady Ministrów koordynuje i kontroluje pracę członków Rady Ministrów (art. 148 pkt 5 Konstytucji);
- 2) W celu wykonania zadań i kompetencji określonych w Konstytucji i ustawach Prezes Rady Ministrów może w szczególności żądać informacji, dokumentów i sprawozdań okresowych lub dotyczących poszczególnej sprawy albo rodzaju spraw od ministra, kierownika urzędu centralnego lub wojewody oraz od pracowników urzędów organów administracji rządowej po zawiadomieniu właściwego ministra, kierownika urzędu centralnego lub wojewody (art. 5 pkt 2 ustawy o Radzie Ministrów);
- 3) Do zadań, które z upoważnienia Prezesa Rady ministrów realizuje Kancelaria Prezesa Rady Ministrów zgodnie z przepisami ustawy o Radzie Ministrów, należy m.in.:
 - kontrola realizacji zadań wskazanych przez Radę Ministrów i Prezesa Rady Ministrów oraz przedstawianie wniosków z przeprowadzonych kontroli i przedkładanie propozycji doskonalenia metod kontroli (art. 29 pkt 1);
 - koordynacja działalności kontrolnej Prezesa Rady ministrów wobec organów administracji rządowej (art. 29 pkt 7);
- 4) Zgodnie z art. 34 ust. 1 i 2 ustawy o Radzie Ministrów ministrowie kierują, nadzorują i kontrolują działalność podporządkowanych organów, urzędów i jednostek, w szczególności w tym zakresie:

¹⁵ Dz. U. Nr 78, poz. 483

¹⁶ Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.

- tworzą i likwidują jednostki organizacyjne, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej,
- powołują i odwołują kierowników jednostek organizacyjnych, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej,
- organizują kontrolę sprawności działania, efektywności gospodarowania oraz przestrzegania prawa przez jednostki organizacyjne.

Ministrowie nadzorują i kontrolują działalność organów i jednostek, w stosunku do których uzyskali uprawnienia nadzorcze na podstawie przepisów ustawowych – na zasadach określonych w tych przepisach (powyższe regulacje stosuje się odpowiednio). Zgodnie z art. 34 a ust. 1 – 3 ustawy o Radzie Ministrów minister, w celu dostosowania do polityki ustalonej przez Radę Ministrów zasad i kierunków działania podległych lub nadzorowanych centralnych organów administracji rządowej, innych urzędów lub jednostek organizacyjnych nie mających osobowości prawnej, może wydawać kierownikom urzędów centralnych oraz kierownikom innych urzędów i jednostek organizacyjnych wiążące ich wytyczne i polecenia. Wydawane przez ministra wytyczne i polecenia nie mogą dotyczyć rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej w drodze decyzji administracyjnej. Wytyczne i polecenia, wydane ustnie, wymagają potwierdzenia na piśmie. W myśl przepisów art. 35 ust. 1 – 3 ustawy o Radzie Ministrów minister, do którego zakresu działania należy sprawowanie nadzoru nad urzędem centralnym, jeżeli odrębne przepisy nie stanowią inaczej, m.in. składa Prezesowi Rady Ministrów wnioski o nadanie urzędowi centralnemu statutu oraz wykonuje w stosunku do urzędu centralnego uprawnienia dotyczące zorganizowania kontroli sprawności działania, efektywności gospodarowania oraz przestrzegania prawa przez podległe urzędy centralne.

- 5) Minister Finansów sprawuje ogólną kontrolę nad realizacją dochodów i wydatków budżetu państwa (art. 91 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych), natomiast ministrowie sprawują nadzór i kontrolę nad całością gospodarki finansowej podległych im jednostek (art. 91 ust. 3 ustawy o finansach publicznych).

Zgodnie z art. 39 ust. 3 pkt 2 lit. j) i lit. l) ustawy o Radzie Ministrów w każdym ministerstwie powinna być utworzona komórka organizacyjna, biuro, wydział lub wyodrębnione stanowisko do spraw kontroli, skarg i wniosków oraz do spraw audytu wewnętrznego. Odnosnie urzędów centralnych nie ma takiego obowiązku, na co wskazuje art. 39 ust. 8 ustawy o Radzie Ministrów. W myśl art. 39 ust. 4 ww. ustawy oraz art. 20 ust. 2 pkt 1 lit. a i f ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej bezpośredni nadzór nad ww. komórkami organizacyjnymi sprawuje dyrektor generalny. Art. 39 ust. 6 ustawy

o Radzie Ministrów stanowi, że zakres zadań i tryb pracy komórek organizacyjnych ministerstwa ustala minister w drodze zarządzenia.

NIK zwraca uwagę na rozbieżności w uregulowaniu kwestii zatwierdzania wewnętrznych regulaminów organizacyjnych komórek organizacyjnych ministerstwa (i – zgodnie z art. 39 ust. 8 ustawy o Radzie Ministrów – odpowiednio urzędu centralnego). Zgodnie bowiem z art. 39 ust. 7 ustawy o Radzie Ministrów należy to do kompetencji dyrektora generalnego, natomiast art. 20 ust. 2 pkt 1 lit. c) ustawy o służbie cywilnej przypisuje dyrektorowi generalnemu jedynie kompetencje do występowania z wnioskiem do właściwego organu administracji rządowej o nadanie regulaminu organizacyjnego urzędu lub jego komórek organizacyjnych.

W polskim systemie prawnym, w wyniku realizacji zobowiązań negocjacyjnych Polski wobec Unii Europejskiej, system kontroli wewnętrznej (zarządczej) uregulowany został jedynie w zakresie procesów związanych z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków publicznych oraz gospodarowaniem mieniem (system kontroli finansowej). Od 1 stycznia 2002 r. na mocy art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych, ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz ustawy o służbie cywilnej¹⁷ dodano w ustawie z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych rozdział 5 pn. „*Kontrola finansowa i audyt wewnętrzny w jednostkach sektora finansów publicznych*” (art. 35a - 35t ustawy). Zgodnie z art. 35a ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych kontrola finansowa w jednostkach sektora finansów publicznych dotyczy procesów związanych z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków publicznych oraz gospodarowaniem mieniem i obejmuje:

- 1) zapewnienie przestrzegania procedur kontroli oraz przeprowadzanie wstępnej oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków,
- 2) badanie i porównanie stanu faktycznego ze stanem wymaganym w zakresie pobierania i gromadzenia środków publicznych, zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków ze środków publicznych, udzielania zamówień publicznych oraz zwrotu środków publicznych,
- 3) prowadzenie gospodarki finansowej oraz stosowanie procedur kontroli.

Według przepisu art. 35 a ust. 3 procedury kontroli finansowej ustala w formie pisemnej kierownik jednostki, biorąc pod uwagę powszechnie uznawane standardy.

¹⁷ Dz. U. Nr 102, poz. 1116

Tym samym też regulacje dotyczące kontroli finansowej zawarte w ustawie o finansach publicznych odnoszą się jedynie do zagadnień regulowanych przepisami tej ustawy określonych w jej art. 1, a związanych z szeroko rozumianą gospodarką finansową jednostek sektora finansów publicznych. Odpowiednio odnosi się to do audytu wewnętrznego działającego w tych jednostkach. Minister Finansów jako organ administracji rządowej właściwy w sprawach koordynacji kontroli finansowej i audytu wewnętrznego określił i upowszechnił zarówno standardy kontroli finansowej jak i standardy audytu wewnętrznego (art. 35 o ust. 1 pkt 1 i 2 w zw. z art. 35 n ust. 1 ustawy o finansach publicznych) „zgodne z powszechnie uznawanymi standardami”. Z załącznika do Komunikatu Nr 1 Ministra Finansów z dnia 30 stycznia 2003 r. w sprawie ogłoszenia „Standardów kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych” wynika, że za „powszechnie uznawane standardy” uznano standardy wynikające z następujących dokumentów:

- „Standardy kontroli wewnętrznej w Komisji Europejskiej” – opracowane przez Komisję Europejską – Dyрекcję Generalną ds. Budżetu,
- „Kontrola wewnętrzna – zintegrowana koncepcja ramowa” – raport opracowany przez Komitetu Organizacji Sponsorujących Komisję Treadway (*COSO*),
- „Wytyczne w sprawie standardów kontroli wewnętrznej” – przyjęte przez Międzynarodową Organizację Najwyższych Organów Kontroli (*INTOSAI*),
- „Standardy kontroli wewnętrznej w rządzie federalnym” – opracowane przez Najwyższy Urząd Kontroli w Stanach Zjednoczonych Ameryki (*GAO*).

„Standardy kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych” nie mają więc charakteru aktu prawa powszechnie obowiązującego (gdyż nie mieszczą się w konstytucyjnie zamkniętym systemie źródeł tego prawa), ani też aktu prawa wewnętrznego (akty te mogą bowiem zgodnie z art. 93 ust. 1 Konstytucji być skierowane jedynie wobec jednostek organizacyjnie podległych organowi wydającemu te akty). Zgodnie z art. 35 a ust. 3 ustawy o finansach publicznych przy ustalaniu w formie pisemnej procedur kontroli finansowej kierownik jednostki jest obowiązany „wziąć pod uwagę” standardy określone i upowszechnione przez Ministra Finansów. Procedury kontroli finansowej ustalone przez kierowników poszczególnych jednostek organizacyjnych uwzględniające rozwiązania zawarte w wyżej wymienionych „Standardach” mają charakter tzw. aktów zarządzania wewnętrznego.

Natomiast należy stwierdzić, że w polskim systemie prawnym nie został uregulowany system kontroli wewnętrznej (zarządczej) w rozumieniu ogółu procesów związanych

z działalnością jednostki/organizacji służących do realizacji celów jednostki oraz osiągnięcia określonych rezultatów.

Trzeba jednak przyjąć, że opracowanie i wdrożenie takiego systemu przez dyrektora generalnego urzędu wynika bezpośrednio z obowiązku zapewnienia odpowiedniego funkcjonowania, organizacji i ciągłości pracy urzędu¹⁸. Podstawowymi narzędziami dyrektora generalnego jest sprawowanie bezpośredniego nadzoru w zakresie prawidłowego wykonywania zadań przez komórki organizacyjne urzędu, przygotowywanie projektu regulaminu organizacyjnego urzędu, ustalanie regulaminu pracy oraz prowadzenie kontroli wewnętrznej w urzędzie.

Działalność organów administracji rządowej i funkcjonowanie obsługujących ich urzędów wybranych do kontroli w zakresie udzielania zamówień publicznych oraz przygotowywania projektów decyzji administracyjnych regulowały m.in. następujące przepisy:

1. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji i Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji

- ustawa z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców¹⁹;
- ustawa z dnia 22 czerwca 2001 r. o działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym²⁰;
- ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia²¹;
- ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o usługach detektywistycznych²²;
- rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 października 2001 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji²³;
- rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 marca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji²⁴;
- rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 grudnia 2000 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji²⁵;

¹⁸ Zgodnie z ustawą o służbie cywilnej, dyrektor generalny urzędu, podlegający bezpośrednio właściwemu ministrowi, kierownikowi urzędu centralnego lub wojewodzie, zapewnia funkcjonowanie i ciągłość pracy urzędu, warunki jego działania a także organizację jego pracy, w szczególności poprzez prowadzenie kontroli wewnętrznej w urzędzie. – art. 20 ust. 2 pkt I lit f ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 ze zm.)

¹⁹ Dz. U. z 1996 r. Nr 54, poz. 245 ze zm.

²⁰ Dz. U. Nr 67, poz. 679 ze zm.

²¹ Dz. U. Nr 114, poz. 740 ze zm.

²² Dz. U. z 2002 r. Nr 12, poz. 110 ze zm.

²³ Dz. U. Nr 122, poz. 1343

²⁴ Dz. U. Nr 35, poz. 325 ze zm.

²⁵ Dz. U. Nr 110, poz. 1175 ze zm.

- zarządzenie Nr 75 Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji²⁶;
- zarządzenie Nr 1 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 stycznia 2001 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji²⁷;
- zarządzenie Nr 25 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 października 2002 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji²⁸.

Z nadanego Regulaminu organizacyjnego wynika, że udzielaniem koncesji i zezwoleń wynikających z wymienionych ustaw zajmuje się przede wszystkim Departament Zezwoleń i Koncesji (§ 19 pkt 1, 2, 3, 4 regulaminu), natomiast sprawy związane z udzielaniem zamówień publicznych pozostają w zakresie działania Biura Administracyjno-Gospodarczego (§ 32 pkt 6 regulaminu).

2. Komisja Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych oraz Urząd Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych:

- ustawa z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej²⁹;
- zarządzenie Nr 6 Ministra Finansów z dnia 28 marca 2002 r. w sprawie nadania statutu Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych³⁰;
- zarządzenie Nr 5 Przewodniczącego Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych z dnia 6 września 2002 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędowi Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych³¹.

W regulaminie organizacyjnym ustalono, iż czynności w toku postępowania w sprawie wniosku o udzielenie zezwolenia w zakresie określonym cytowaną wyżej ustawą wykonują w zakresie swojej właściwości m.in. Departamenty: Pracowniczych Programów Emerytalnych (§ 23 ust. 2 pkt 11) i Prawno-Licencyjny (§ 25 ust. 2 pkt 6, 14, 16). Sprawy związane z udzielaniem zamówień publicznych pozostają w zakresie działania Biura Administracyjno-Budżetowego (§ 26 ust. 2 pkt 25).

²⁶ M. P. Nr 26, poz. 434 ze zm.

²⁷ Dz. Urz. MSWiA z 2001 r. Nr 1, poz. 1 ze zm.

²⁸ Dz. Urz. MSWiA z 2002 r. Nr 7, poz. 28 ze zm.

²⁹ Dz. U. z 1996 r. Nr 11, poz. 62 ze zm.

³⁰ Dz. Urz. MF Nr 5, poz. 22

³¹ niepublikowane

3. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki i Urząd Regulacji Energetyki

- ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne³²;
- zarządzenie Ministra Gospodarki z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie nadania statutu Urzędowi Regulacji Energetyki³³;
- zarządzenie Nr 1/2001 Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 18 czerwca 2001 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędowi Regulacji Energetyki³⁴;
- zarządzenie Nr 3/2002 Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 2 lipca 2002 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Urzędowi Regulacji Energetyki³⁵.

W obowiązującym regulaminie organizacyjnym określono, że prowadzenie postępowania administracyjnego i przygotowywanie projektów w sprawie udzielenia zmiany, cofnięcia lub stwierdzenia wygaśnięcia koncesji (promesy koncesji) na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania, przesyłania, dystrybucji i magazynowania oraz obrotu energią elektryczną, paliwami ciekłymi i gazowymi należy do zadań Departamentu Przedsiębiorstw Energetycznych (§ 16 pkt 1). Sprawy związane z udzielaniem zamówień publicznych pozostają w zakresie działania Biura Obsługi Urzędu (§ 21).

4. Minister Infrastruktury i Ministerstwo Infrastruktury

- ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym³⁶;
- ustawa z dnia 17 czerwca 1997 r. o transporcie kolejowym³⁷;
- ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej³⁸;
- ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej i administracji morskiej³⁹;
- ustawa z dnia 18 września 2001 r. Kodeks morski⁴⁰;
- rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 marca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury⁴¹;
- zarządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2002 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Infrastruktury⁴²;

³² Dz. U. Nr 54, poz. 348 ze zm.

³³ M.P. Nr 26, poz. 436

³⁴ niepublikowane

³⁵ niepublikowane

³⁶ Dz. U. Nr 125, poz. 1371 ze zm.

³⁷ Dz. U. Nr 96, poz. 591 ze zm.

³⁸ Dz. U. z 2001 r. Nr 5, poz. 43 ze zm.

³⁹ Dz. U. Nr 32, poz. 131 ze zm.

⁴⁰ Dz. U. Nr 138, poz. 1545 ze zm.

⁴¹ Dz. U. Nr 32, poz. 302

⁴² M.P. Nr 3, poz. 59

- zarządzenie Nr 6 Ministra Infrastruktury z dnia 9 kwietnia 2002 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwu Infrastruktury⁴³.

Postanowieniami regulaminu organizacyjnego Departament Kolejnictwa został zobowiązany do: - opracowywania pod względem merytorycznym, w porozumieniu z właściwymi komórkami organizacyjnymi projektów decyzji administracyjnych odnośnie dysponowania mieniem PKP S.A. (§ 18 ust. I pkt 23); - wykonywania należących do Ministra zadań wynikających z przepisów ustawy o transporcie kolejowym, w szczególności związanych z udzielaniem koncesji na działalność gospodarczą w zakresie zarządzania liniami kolejowymi i wykonywania przewozów kolejowych (§ 18 ust. I pkt 25). Obowiązek prowadzenia spraw dotyczących licencji i zezwoleń zagranicznych na wykonywanie międzynarodowego transportu drogowego nałożono regulaminem organizacyjnym na Departament Transportu Drogowego (§ 20 ust. I pkt 9), a prowadzenia spraw dotyczących decyzji i postanowień administracyjnych w zakresie merytorycznych właściwości Departamentu powierzono: Departamentowi Transportu Morskiego (§ 22 ust. I pkt 20) oraz Departamentowi Administracji Morskiej i Śródlądowej (§ 23 ust. I pkt 21). Zadania w zakresie prowadzenia spraw dotyczących zamówień publicznych udzielania zamówień publicznych realizuje Biuro Administracyjno-Budżetowe (§ 42 ust. I pkt 24).

5. Minister Edukacji Narodowej i Sportu oraz Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu
 - ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁴⁴;
 - ustawa z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym⁴⁵
 - rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 października 2001 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Edukacji Narodowej i Sportu⁴⁶;
 - rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Edukacji Narodowej i Sportu⁴⁷;
 - zarządzenie Nr 76 Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2002 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Edukacji Narodowej i Sportu⁴⁸;

⁴³ Dz. Urz. MI Nr 4, poz. 10

⁴⁴ j.t. Dz. U. z 1996 r. Nr 67, poz. 329 ze zm.

⁴⁵ Dz. U. Nr 65, poz. 385 ze zm.

⁴⁶ Dz. U. Nr 122, poz. 1333

⁴⁷ Dz. U. Nr 97, poz. 866

⁴⁸ M.P. Nr 26, poz. 435

- zarządzenie Nr 30 Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 22 grudnia 2001 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Ministerstwu Edukacji Narodowej i Sportu⁴⁹;
- zarządzenie Nr 11 Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 30 sierpnia 2002 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Ministerstwu Edukacji Narodowej i Sportu⁵⁰.

W regulaminie organizacyjnym określono, iż do zakresu działania Departamentu Szkolnictwa Wyższego należą m.in. zagadnienia i sprawy wynikające ze współdziałania z Państwową Komisją Akredytacyjną (§ 19 ust. 1) oraz tworzenia, przekształcania i likwidowania uczelni państwowych i niepaństwowych (§ 19 ust. 2). Do zadań Biura Państwowej Komisji Akredytacyjnej wynikających z obsługi administracyjnej prac Komisji należy m.in. przygotowywanie projektów uchwał podejmowanych przez Komisję w sprawie tworzenia i przekształcania uczelni państwowych i niepaństwowych, w tym tworzenia jednostek zamiejscowych (§ 26 ust.1 pkt 3 regulaminu). Sprawy związane z udzielaniem zamówień publicznych pozostawały w zakresie działania Biura Administracyjnego (§ 29 ust. 15 i 16).

6. Główny Inspektor Farmaceutyczny i Główny Inspektorat Farmaceutyczny

- ustawa z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne⁵¹;
- rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 28 kwietnia 2001 r. w sprawie nadania statutu Głównemu Inspektoratowi Farmaceutycznemu⁵²
- rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 2 grudnia 2002 r. w sprawie nadania statutu Głównemu Inspektoratowi Farmaceutycznemu⁵³;
- zarządzenie Nr 11 Głównego Inspektora Farmaceutycznego z dnia 6 lipca 2000 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Głównego Inspektoratu Farmaceutycznego⁵⁴;
- zarządzenie Nr 1 Głównego Inspektora Farmaceutycznego z dnia 7 stycznia 2003 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Głównego Inspektoratu Farmaceutycznego⁵⁵;

⁴⁹ Dz. Urz. MENiS z 2002 r. Nr 1, poz. 2

⁵⁰ Dz. Urz. MENiS Nr 2, poz. 17

⁵¹ Dz. U. Nr 126, poz. 1381 ze zm.

⁵² Dz. U. Nr 39, poz. 460 ze zm.

⁵³ Dz. U. Nr 211, poz. 1797

⁵⁴ niepublikowane

⁵⁵ niepublikowane

W § 13 pkt 3 ppkt 4 obowiązującego regulaminu organizacyjnego określono, iż do zadań Departamentu Organizacyjno-Prawnego należy prowadzenie zagadnień związanych z wydawaniem zezwoleń na obrót hurtowy produktami leczniczymi, prowadzenie rejestru hurtowni farmaceutycznych, a na podstawie § 13 pkt 3 ppkt 5 – prowadzenie we współpracy z komórkami merytorycznymi postępowań odwoławczych od decyzji i postanowień Wojewódzkich Inspektorów Farmaceutycznych oraz przygotowywanie projektów decyzji Głównego Inspektora Farmaceutycznego. Stosownie do przepisu § 13 pkt 4 ppkt 8 Biuro Administracyjno-Budżetowe prowadzi sprawy i koordynuje działania w zakresie postępowania w sprawach o udzielenie zamówień publicznych realizowanych przez Dyrektora Generalnego.

Działalność Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców oraz organizację Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców, które w przedmiotowym zakresie były badane w trakcie kontroli rozpoznawczej, określały m.in. następujące przepisy:

- ustawa z dnia 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach⁵⁶;
- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 czerwca 2001 r. w sprawie nadania statutu Urzędowi do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców⁵⁷;
- zarządzenie Nr 1 Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 5 grudnia 2001 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców⁵⁸.

W regulaminie organizacyjnym określono, że do zakresu działania Departamentu Postępowań Uchodźczych i Azyłowych należy m.in. prowadzenie spraw nadawania i cofania statusu uchodźcy oraz pobytu cudzoziemców oraz prowadzenie spraw udzielania i pozbawiania azylu (§ 11 pkt 1 i 2). Sprawy związane z udzielaniem zamówień publicznych pozostają w zakresie działania Biura Dyrektora Generalnego (§ 17 pkt 2/ e/ oraz w ramach obsługi finansowej Biura Obsługi Finansowej (§ 16).

Sprawy związane z udzielaniem zamówień publicznych reguluje ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych⁵⁹ oraz wydane na jej podstawie akty wykonawcze.

Odnośnie naboru do służby cywilnej oraz opisów stanowisk pracy należy stwierdzić, że zgodnie z art. 22 ustawy o służbie cywilnej dyrektor generalny urzędu ma obowiązek

⁵⁶ Dz. U. z 2001 r. Nr 127, poz. 1400

⁵⁷ Dz. U. Nr 67, poz. 686

⁵⁸ Dz. U. MSWiA z 2002 r. Nr 1, poz. 2

⁵⁹ Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 ze zm.

upowszechnić informacje o wolnych stanowiskach pracy w służbie cywilnej w kierowanym przez siebie urzędzie poprzez umieszczenie ogłoszenia w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie urzędu, a także poprzez opublikowanie go w Biuletynie Służby Cywilnej. Ogłoszenie takie powinno zawierać m.in. określenie stanowiska pracy, wymagania związane ze stanowiskiem pracy zgodnie z opisem danego stanowiska, ze wskazaniem, które z nich są niezbędne, a które dodatkowe, a także zakres zadań wykonywanych na stanowisku pracy. Kwestie terminów dokonywania ocen członków korpusu służby cywilnej regulowane są w art. 73 i 74 ustawy o służbie cywilnej. Zgodnie z art. 74 ustawy nie rzadziej niż raz na 2 lata lub w każdym czasie z własnej inicjatywy bezpośredni przełożony sporządza na piśmie okresową ocenę urzędnika służby cywilnej, wraz z wnioskami dotyczącymi jego indywidualnego programu rozwoju zawodowego. Ocena dotyczy wykonywania przez urzędnika służby cywilnej obowiązków wynikających z opisu zajmowanego przez niego stanowiska pracy. Natomiast pracownicy służby cywilnej zgodnie z art. 73 ustawy podlegają jedynie stałej ocenie bezpośredniego przełożonego w zakresie wykonywania powierzonych zadań.

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Środowisko systemu kontroli⁶⁰

We wszystkich kontrolowanych jednostkach ministrowie i kierownicy urzędów centralnych określili w regulaminach organizacyjnych zakresy zadań i tryb pracy komórek organizacyjnych, a dyrektorzy generalni – zgodnie z przepisami ustawy o Radzie Ministrów – uszczegółowili zakresy działania poszczególnych komórek organizacyjnych w zatwierdzanych przez siebie wewnętrznych regulaminach tych komórek. Natomiast w 1 jednostce (Urząd Regulacji Energetyki – zwany dalej URE) wewnętrzne regulaminy komórek organizacyjnych były zatwierdzane przez Prezesa URE na wniosek Dyrektora Generalnego – zgodnie z przepisami ustawy o służbie cywilnej.

NIK zwraca uwagę na istnienie rozbieżności w obowiązujących przepisach prawa w tym zakresie. Zgodnie z art. 39 ust. 7 ustawy o Radzie Ministrów dyrektor generalny zatwierdza wewnętrzne regulaminy organizacyjne komórek organizacyjnych ministerstwa oraz jednostek organizacyjnych podległych ministrowi, a zgodnie z ust. 8 tego artykułu przepisy ust. 7 stosuje się odpowiednio do kierowników urzędów centralnych oraz

⁶⁰ Patrz: Słowniczek – międzynarodowe standardy kontroli wewnętrznej, Załącznik 5.5. do niniejszej Informacji

utworzonych na podstawie ustawy państwowych jednostek organizacyjnych podległych kierownikom urzędów centralnych. Natomiast art. 20 ust. 2 pkt 1 lit. c) ustawy o służbie cywilnej przypisuje dyrektorowi generalnemu kompetencje do występowania z wnioskiem do właściwego organu administracji rządowej o nadanie regulaminu organizacyjnego urzędu lub jego komórek organizacyjnych.

Obowiązujące w kontrolowanych jednostkach regulaminy organizacyjne określały strukturę organizacyjną i zakres właściwości rzeczowej komórek organizacyjnych.

Istotny czynnik efektywnego funkcjonowania kontroli wewnętrznej w zarządzaniu stanowi racjonalna struktura organizacyjna. W kontrolowanym okresie struktura organizacyjna badanych urzędów była poddawana ocenie przez osoby wykonujące kierownicze funkcje w tych urzędach, konsekwencją czego były zmiany dokonywane w tej strukturze, polegające na likwidacji, łączeniu i powoływaniu nowych komórek organizacyjnych, jak również zmiany w zakresie działania komórek oraz przesunięcia pracowników pomiędzy komórkami organizacyjnymi. Powodem zmian były przede wszystkim: zmiany obowiązującego stanu prawnego i wynikające z nich nowe zadania organów administracji (Główny Inspektorat Farmaceutyczny – GIF, Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu – MENiS, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji – MSWiA, URE), przystąpienie Polski do Unii Europejskiej i zapewnienie prawidłowości procesu pozyskiwania i wykorzystywania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (np. Ministerstwo Infrastruktury – MI, MENiS, URE), analiza dotychczasowej działalności urzędu i usprawnienie tej działalności (MENiS, Urząd do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców – URiC, MSWiA, URE), zmniejszenie kosztów działalności urzędu (URE). W niektórych urzędach zmiany w strukturze organizacyjnej były dokonywane w związku z realizacją zaleceń audytora wewnętrznego (Urząd Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych – UKNUiFE) lub w wyniku ustaleń komórki kontroli wewnętrznej (URiC).

Przykładem zmian organizacyjnych w URiC było przeniesienie w styczniu 2003 r. Zespołu ds. Świadczeń z Departamentu Postępowań Uchodźczych i Azylowych do Biura Organizacji Ośrodków dla Cudzoziemców Ubiegających się o Nadanie Statusu Uchodźcy lub Azyl, mające na celu usprawnienie pracy Zespołu w zakresie realizacji świadczeń dla uchodźców oraz bieżącą kontrolę jego działalności.

W MSWiA w wyniku przeprowadzonej oceny struktury organizacyjnej m.in. w 2002 r. zmniejszono z 22 do 19 liczbę komórek organizacyjnych Ministerstwa. Przykładowo w związku z zakończeniem realizacji części zadań Departamentu Wdrażania i Monitorowania Reformy Administracji Publicznej oraz przejęciu jego pozostałych zadań przez Departament Administracji

Publicznej, DWiMRAP uległ likwidacji. Zlikwidowano także Biuro Obsługi Finansowej, którego zadania w całości przejęło Biuro Administracyjno – Gospodarcze, co było uzasadniane potrzebą powierzenia jednej komórce organizacyjnej całości zadań związanych z realizacją obsługi administracyjnej, gospodarczej i finansowej Ministerstwa.

W MENiS poddawano ocenie strukturę organizacyjną Ministerstwa. W wyniku oceny w 2003 r. wprowadzono zmiany polegające m.in. na utworzeniu oddzielnej komórki dla spraw absorpcji funduszy strukturalnych – Departamentu Strategii Edukacyjnej i Funduszy Strukturalnych oraz wyodrębnieniu w samodzielnej komórce Biura ds. Młodzieży w związku z decyzją Komitetu Integracji Europejskiej zobowiązującą ministrów do dokonania odpowiednich zmian w celu zapewnienia gotowości Polski do członkostwa w UE. Ponadto po rocznej analizie funkcjonowania istniejących komórek organizacyjnych stwierdzono, że niektóre z nich łączą problematykę częstokroć odmienną, co utrudnia korelację merytoryczną zadań. Na podstawie tej analizy podzielono Departament Pragmatyki i Doskonalenia Zawodowego Nauczycieli na dwie komórki organizacyjne: Departament Pragmatyki Zawodowej Nauczycieli z zakresem zadań dotyczących problematyki pracowniczej, systemu awansu zawodowego nauczycieli i systemów wynagradzania oraz Departament Kształcenia i Doskonalenia Nauczycieli, który realizować będzie zadania dotyczące problematyki kształcenia nauczycieli w zakładach kształcenia nauczycieli i szkołach wyższych oraz doskonalenia czynnych nauczycieli.

W URE poddano w 2002 r. ocenie strukturę organizacyjną jednostki. W uzasadnieniu proponowanych Ministrowi Gospodarki zmian w statucie podano m.in., iż zmiany w strukturze organizacyjnej Urzędu uwzględniają prawie pięcioletnie doświadczenia w stosowaniu przepisów ustawy - Prawo energetyczne, a także konieczność zmniejszenia kosztów funkcjonowania Urzędu. W wyniku dokonanych zmian Departament Przedsiębiorstw Energetycznych przejął zadania dotychczasowego Departamentu Koncesji oraz część zadań dotychczasowego Departamentu Planów i Analiz, co związane było z potrzebą powierzenia jednej komórce organizacyjnej całokształtu zadań związanych z regulowaniem działalności przedsiębiorstw energetycznych. Przekształcono dotychczasowe Biuro Współpracy Zagranicznej i Integracji Europejskiej w Departament Integracji Europejskiej i Studiów Porównawczych, co wynikało z potrzeby zintensyfikowania prac w tym zakresie w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, a także z potrzebą większego niż dotychczas wykorzystania doświadczeń innych państw. Utworzono w miejsce dotychczasowych trzech komórek (Biuro Administracyjno - Budżetowe, Biuro Kadr, Szkolenia i Organizacji, Biuro Informatyki oraz w części - Sekretariat Urzędu), jedną komórkę organizacyjną - Biuro Obsługi Urzędu, uzasadniając zmianę potrzebą uzyskania oszczędności w funkcjonowaniu służb obsługujących Urząd⁶¹.

⁶¹ Z ustaleń kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 r. przez URE wynika, iż w porównaniu do 2001 r. wydatki poniesione w 2002 r. były niższe o 14%, a przeciętne zatrudnienie o 4,3%.

Stwierdzono, iż w kontrolowanych jednostkach dokonywano zgodnie z ustawowym obowiązkiem formalnych opisów stanowisk pracy dla potrzeb publikacji w Biuletynie Służby Cywilnej w celu zatrudnienia nowych pracowników, bądź zatrudnienia w drodze konkursu nowych pracowników na niektórych stanowiskach kierowniczych. NIK pozytywnie ocenia fakt, że w niektórych jednostkach (MSWiA, GIF) dokonywano opisów stanowisk pracy w szerszym zakresie niż tylko dla celów publikacji w Biuletynie Służby Cywilnej. W URE pozycje odpowiadające wymaganiom dokładnego opisu stanowiska pracy zawarte są w ujednoliconych wzorach zakresów obowiązków opracowanych na podstawie procedur ISO. Należy dodać, że w trzech urzędach (MENiS, UKNUiFE, MI) trwały prace związane z dokonywaniem opisów wszystkich stanowisk pracy w poszczególnych komórkach organizacyjnych.

W GIF istnieją opisy stanowisk w poszczególnych jednostkach organizacyjnych. W opisach tych określono: miejsce stanowiska w strukturze organizacyjnej Inspektoratu, zakres odpowiedzialności kierowniczej, cel istnienia stanowiska, główne obszary działania i obowiązki osoby zatrudnionej na danym stanowisku, zakres odpowiedzialności, wymagania w zakresie kreatywności, kontaktów i reprezentacji, wiedzy, umiejętności i doświadczenia⁶².

Pracownikom komórek organizacyjnych zajmujących się przygotowywaniem projektów decyzji administracyjnych i postępowaniami o udzielenie zamówienia publicznego we wszystkich kontrolowanych jednostkach przedstawiano na piśmie zakresy obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności, które pracownicy potwierdzali własnoręcznym podpisem. Stwierdzono jednakże, iż w dwóch urzędach łącznie 7 pracownikom (MSWiA – 6 pracownikom, URE – 1 pracownikowi) nie przedstawiono zakresów obowiązków, co stanowiło naruszenie wewnętrznych regulacji obowiązujących w tych urzędach. Zakresy obowiązków nie przewidywały możliwości delegowania uprawnień.

Kontrola wykazała, iż w kontrolowanych jednostkach przeprowadzane były oceny okresowe urzędników służby cywilnej na podstawie art. 74 ustawy o służbie cywilnej. W dwóch urzędach (MSWiA, MENiS) wystąpiły jednak opóźnienia w przeprowadzaniu tych ocen polegające na upływie ponad dwóch lat od poprzedniej oceny urzędnika, co stanowiło naruszenie art. 74 ustawy o służbie cywilnej. Przepisy art. 73 ustawy o służbie cywilnej nie zobowiązują do dokonywania sformalizowanej oceny pozostałych członków korpusu służby cywilnej. NIK za godny upowszechnienia uznaje fakt, że w 2 jednostkach

⁶² Przykładowy opis stanowiska pracy zawarto w Załączniku 5.6 do niniejszej Informacji

(MENiS, UKNUIFE) uregulowano w formie pisemnej zasady przeprowadzania okresowej oceny pracowników służby cywilnej, co jest zalecane przez międzynarodowe standardy kontroli wewnętrznej.

Dyrektor Generalny UKNUIFE wydał w 2003 r. zarządzenie w sprawie zasad przeprowadzania okresowej oceny pracowników korpusu służby cywilnej w Urzędzie. Zasady te są podobne do obowiązujących przy ocenie urzędnika służby cywilnej. Na podstawie zarządzenia w III kwartale 2003 r. przeprowadzono ocenę wszystkich 159 pracowników służby cywilnej.

Dyrektor Generalny MENiS w 2003 r. wprowadził obowiązek dokonywania oceny pracy wszystkich pracowników służby cywilnej zatrudnionych w MENiS przed 1 kwietnia 2003 r. Oceny tej dokonuje się w formie pisemnej. W 2003 r. dokonano oceny 96 spośród 379 pracowników służby cywilnej.

Kontrola NIK wykazała, że w kontrolowanych jednostkach nie były opracowywane w formie pisemnej obowiązujące w urzędzie założenia polityki kadrowej, natomiast w międzynarodowych standardach kontroli wewnętrznej zalecane jest opracowanie takich założeń. W niektórych jednostkach (MENiS, GIF) opracowano procedury przeprowadzania naboru.

Podstawowym dokumentem w zakresie wspierania i promowania wartości etycznych oraz uczciwości zawodowej w badanych jednostkach był „Kodeks etyki służby cywilnej”, stanowiący załącznik do zarządzenia nr 114 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 października 2002 r.⁶³. Kontrola NIK wykazała, że w większości kontrolowanych urzędów (MSWiA, GIF, UKNUIFE, URiC, URE) wprowadzone zostały dodatkowo wewnętrzne regulacje, w których komunikowane były pracownikom oczekiwania odnośnie postaw i zachowań akceptowanych w urzędzie oraz tych, które oceniane są jako niepożądane. Takie przypadki NIK ocenia pozytywnie, jako zgodne z zaleceniami międzynarodowych standardów kontroli wewnętrznej i sprzyjające ochronie przed korupcją. Dla pracowników ministerstw i urzędów organizowano szkolenia, których przedmiotem były także zagadnienia z zakresu etyki zawodowej oraz organizacji i kultury zarządzania.

W GIF obowiązuje Kodeks Etyki Służby Cywilnej i Kodeks etyki dotyczący działań inspekcyjnych. Kodeks etyki dotyczący działań inspekcyjnych. - jest jednym z elementów opracowanej w GIF „Księgi Jakości Departamentu Inspekcji ds. Wytwarzania” czyli zbioru norm i procedur dotyczących realizacji przez Inspekcję Farmaceutyczną misji jaka została przed nią określona do zrealizowania⁶⁴.

⁶³ M. P. Nr 46 poz. 683

⁶⁴ Kodeks etyki dotyczący działań inspekcyjnych zawarto w Załączniku 5.6. do niniejszej Informacji

3.2.2. Zarządzanie ryzykiem⁶⁵

Podstawowym celem każdego urzędu jest obsługa organu administracji przy realizacji jego zadań wynikających z ustaw i innych aktów prawnych oraz polityki Rady Ministrów. Organ administracji wyznacza cele ogólne i szczegółowe swojej działalności. W wyniku kontroli ustalono, że w dwóch jednostkach (URiC, URE) cele podstawowe i służące ich urzeczywistnieniu cele szczegółowe nie były określone w formie dokumentów. W pozostałych kontrolowanych jednostkach były wyznaczane cele podstawowe, które były zamieszczane w dokumentach nazywanych np. „strategia”, „program”, „plan strategiczny” (które miały charakter długofalowy) oraz „roczny plan pracy”. W dokumentach tych określone były również cele szczegółowe związane z realizacją celów podstawowych.

Podstawowym celem Prezesa URiC było wykonywanie zadań określonych w ustawie z dnia 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach oraz ustawie z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji⁶⁶. Celami szczegółowymi związanymi z realizacją celu podstawowego były np. skrócenie czasu trwania określonych postępowań oraz wyeliminowanie określonych uchybień. Cele te były przekazywane dyrektorom komórek organizacyjnych w toku cotygodniowych odpraw kierownictwa lub indywidualnych spotkań z Prezesem lub Dyrektorem Generalnym, natomiast nie były one określone w formie pisemnej, np. w postaci rocznego planu pracy.

W roku 2002 w UKNUIFE realizowany był, przyjęty w Państwowym Urzędzie Nadzoru Ubezpieczeń, szczegółowy plan pracy oraz plan działań Urzędu Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi, w którym określono jedynie cele ogólne⁶⁷. W 2003 r. w UKNUIFE był zatwierdzony plan pracy Urzędu, w którym wyznaczone zostały cele ogólne (zadania główne i 5 zadań priorytetowych) oraz cele szczegółowe (wyznaczono terminy ich wykonania i określono cele dla poszczególnych komórek organizacyjnych).

W URE uznano, iż nie zachodzi konieczność opracowywania dodatkowych planów pracy uwzględniających cele strategiczne i operacyjne dla poszczególnych komórek organizacyjnych, ponieważ Urząd realizuje zadania zgodnie z ustawami, statutem, regulaminami organizacyjnymi, zakresami obowiązków, wewnętrznymi regulacjami zarządzeniami i decyzjami Prezesa URE i dyrektora generalnego.

W GIF cele ogólne w okresie objętym kontrolą, zostały określone w regulaminach organizacyjnych. Ponadto cele ogólne i szczegółowe służące ich realizacji określono w planach pracy na rok 2002 i 2003.

⁶⁵ Patrz: Słowniczek – międzynarodowe standardy kontroli wewnętrznej, załącznik 5.5. do niniejszej Informacji

⁶⁶ Dz. U. Nr 106 poz. 1118 ze zm.

⁶⁷ UKNUIFE, który rozpoczął działalność 1 kwietnia 2002 r., powstał w wyniku połączenia Państwowego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń oraz Urzędu Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi.

W MSWiA opracowany został dokument „Strategia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji na lata 2002 – 2006”, będący „planem strategicznym MSWiA”, w którym przedstawiono „misję i wizję” Ministerstwa oraz sześć „strategii tematycznych”: Bezpieczeństwa Cywilnego, Zapobiegania Przeszłości, Kształtowania Struktur i Procedur w Administracji, Upowszechniania Informacji w Zakresie Integracji Europejskiej, Zarządzania Informacją w MSWiA i Zarządzania Zasobami Ludzkimi. Dla każdej z nich sporządzono szczegółowy plan strategiczny, w którym określono cele ogólne, cele szczegółowe, poszczególne działania, terminy i koszty ich realizacji, komórki odpowiedzialne, kontrolę skuteczności wprowadzania strategii, a także wskazano czynniki wspomagające i utrudniające wprowadzenie strategii.

Ogólne cele działalności dla MI w okresie od 1.01.2002 do 30.04.2003r, wyznaczone zostały w regulaminach organizacyjnych MI a ponadto w dokumentach: Program „Infrastruktura – Klucz do Rozwoju” (określający cele, narzędzia realizacji i planowane źródła finansowania), Program Przygotowań Polski do Członkostwa w Unii Europejskiej (i związany z nim „Wykaz projektów ustaw i rozporządzeń dostosowujących prawo polskie do prawa UE”), harmonogramy legislacyjne Rady Ministrów oraz Plany Pracy Kierownictwa resortu wraz z dokumentami przedkładanymi Kierownictwu do zatwierdzenia. W wielu wyżej wymienionych dokumentach ujęte cele posiadały już formę operacyjną; podano w nich przyszły zakres działania oraz wiążące terminy wykonania. W MI opracowany został także „Plan działania Ministerstwa Infrastruktury w roku 2003”.

W 2002 r. w MENiS cele szczegółowe określone były w planie pracy zawierającym m.in. nazwę departamentu lub samodzielnej komórki organizacyjnej, zadania, celu przyporządkowanego poszczególnym zadaniom, form realizacji, terminu realizacji, określenia skutków finansowych oraz jednostek współpracujących przy realizacji zadania. W Planie tym, nie wskazano osób wykonujących zadania i odpowiedzialnych za realizację poszczególnych zadań oraz nadzorujących te zadania. Plan pracy na 2003 r. nie obejmował zadań bieżących i stałych wynikających bezpośrednio z regulaminu organizacyjnego i zawierał m.in. cel, zadanie, formy realizacji, termin realizacji, skutki finansowe i jednostki współpracujące. W 2003 r. na wniosek Ministra Rada Ministrów przyjęła następujące dokumenty: „Strategia rozwoju sportu w Polsce do roku 2012 – cele i zadania”, „Strategia rozwoju kształcenia ustawicznego do roku 2010”, „Strategia Państwa dla Młodzieży na lata 2003 – 2012”. Dokumenty te określają cele na najbliższe lata i mają być podstawą konstruowania planu pracy MENiS na rok 2004 r.

W części kontrolowanych jednostek (MSWiA, UKNUIFE, GIF) w dokumentach tych wskazywano także obszary ryzyka i możliwe zagrożenia dla realizacji wyznaczonych celów. Zdaniem NIK działania takie jako zgodne z międzynarodowymi standardami kontroli wewnętrznej są godne upowszechnienia.

W zakresie zarządzania ryzykiem wyniki kontroli wskazały, iż we wszystkich kontrolowanych jednostkach były identyfikowane i analizowane zaistniałe zagrożenia dla

realizacji celów oraz podejmowane były systemowe lub doraźne działania kierownictwa kontrolowanych urzędów w celu zapobieżenia tym zagrożeniom.

W URiC istotnym zagrożeniem w realizacji celów była rosnąca liczba cudzoziemców składających wnioski o przyznanie świadczeń socjalnych realizowanych poprzez umieszczenie w ośrodkach dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy. W związku z koniecznością zapewnienia cudzoziemcom świadczeń socjalnych wynikających z ustawy oraz w celu zmniejszenia kosztów związanych z wynajmowaniem ośrodków, Urząd zaplanował utworzenie sieci własnych ośrodków dla cudzoziemców.

W UKNUiFE zostały określone czynniki mogące zagrozić realizacji planu pracy Komisji. Zaliczono do nich m. in. prace nad projektami ustaw ubezpieczeniowych. Ponadto zdefiniowano i wskazano 6 obszarów, gdzie należy podejmować działania mające na celu przeciwdziałanie potencjalnym zagrożeniom związanym między innymi z tworzeniem nowego prawa ubezpieczeniowego, rozwojem rynku ubezpieczeniowego i niedostatkami wiedzy ubezpieczeniowej społeczeństwa.

W GIF analizując czynniki zagrażające realizacji celów wskazywano na problemy finansowe, ponieważ decyzje dotyczące zasobów finansowych, rzeczowych i kadrowych nie zapewniły środków finansowych niezbędnych do realizacji nowych zadań GIF, wynikających z ustawy Prawo farmaceutyczne i wiążących się z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Główny Inspektor Farmaceutyczny występował do Ministra Zdrowia informując o zagrożeniu w realizacji celów.

W ocenie Dyrektora Generalnego MI największym zagrożeniem dla realizacji celów postawionych przed MI są zwykle niewystarczające zasoby finansowe, osobowe i techniczne dla ich realizacji. W MI ocena ryzyka jest przeprowadzana na różnych poziomach zarządzania. Wyniki analizy są przekazywane zarządzającym wyższego szczebla. Na skutek przeprowadzanej analizy ryzyka podejmowane są odpowiednie działania przez kierownictwo wyższego szczebla np. została dokonana zmiana struktury organizacyjnej urzędu, która ma na celu zminimalizowanie zidentyfikowanych czynników mogących mieć niekorzystny wpływ na realizację celów postawionych przed MI. Przykładem innych działań w tym zakresie jest analiza zagrożeń i ocena ryzyk związanych z zadaniami w obszarze budowy systemów oceny zgodności i nadzoru rynku oraz likwidacji luk w niektórych przepisach technicznych. W jej wyniku powstał system monitorowania polegający na przedstawianiu Kierownictwu analiz szczegółowych wraz z oceną ryzyk oraz syntetycznych raportów o stanie spraw wraz z wnioskami.

W MENiS w okresie objętym kontrolą nie było dokumentu, który w sposób kompleksowy opisywałby czynniki ryzyka mogące zagrażać realizacji celów ogólnych i szczegółowych wynikających z realizacji zadań Ministra. W czerwcu 2003 r. rozpoczęto wstępne czynności zmierzające do przeprowadzenia kompleksowej identyfikacji i analizy ryzyk występujących w działalności MENiS. Koordynację tego działania powierzono Wydziałowi Audytu Wewnętrznego.

Biorąc pod uwagę dynamikę ryzyk przyjmuje się, że identyfikacja i analiza ryzyk będzie procesem powtarzalnym w okresach rocznych.

We wszystkich jednostkach objętych kontrolą wprowadzono obowiązek okresowego informowania kierownictwa tych jednostek o realizacji zadań i celów w kontrolowanych jednostkach, co NIK ocenia pozytywnie.⁶⁸

Z ustaleń kontroli NIK wynika, że w dokumentach, w których zawarte były cele ogólne i szczegółowe kontrolowanych jednostek nie zostały zdefiniowane kryteria służące ocenie realizacji celów i zadań, których wprowadzenie postulują międzynarodowe standardy kontroli wewnętrznej. W dokumentach tych nie określono również mierników umożliwiających dokonywanie ocen funkcjonowania systemów kontroli wewnętrznej, istniejących w badanych jednostkach.

3.2.3. Informacja i komunikacja⁶⁹

Zdaniem NIK, w kontrolowanych jednostkach zapewniono przepływ informacji potrzebnych do bieżącej realizacji zadań przez pracowników oraz służących ocenie stanu realizacji tych zadań osobom kierującym urzędami. Zapewniono także obieg informacji o zagrożeniach mogących mieć wpływ na funkcjonowanie poszczególnych jednostek. W kontrolowanych jednostkach pracownicy mieli dostęp do informacji niezbędnych do wykonywania zadań, a także nie utrudniano im dostępu do przełożonych ani do potrzebnych im dokumentów. Za najlepiej spełniający postulowane przez międzynarodowe standardy kontroli wewnętrznej wymagania NIK ocenia system przepływu informacji w URiC, URE i UKNUiFE⁷⁰.

NIK stwierdziła dwa przypadki braku przepływu informacji pomiędzy komórkami organizacyjnymi w MSWiA oraz jeden przypadek braku przepływu informacji potrzebnych pracownikom do bieżącej realizacji zadań w MENiS.

W MSWiA ustalono, że w jednym przypadku istotna informacja nie została wykorzystana w procesie decyzyjnym. Stwierdzono, iż nie wydano polecenia w sprawie realizacji wniosków pokontrolnych sformułowanych w informacji przekazanej Ministrowi po kontroli organizacji sposobu rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków obywateli, przeprowadzonej przez pracowników Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Kontrola NIK wykazała także, iż nie określono w formie pisemnej zasad współdziałania pozostałych komórek organizacyjnych Ministerstwa z Biurem

⁶⁸ Przykłady rozwiązań w zakresie okresowego informowania o realizacji zadań i celów w jednostkach kontrolowanych zawarto Załączniku 5.6. do niniejszej Informacji.

⁶⁹ Patrz: Słowniczek – międzynarodowe standardy kontroli wewnętrznej, Załącznik nr 5.5. do niniejszej Informacji

⁷⁰ Przykłady rozwiązań w tych jednostkach zawarte są w Załączniku 5.6. do niniejszej Informacji.

Administracyjno-Gospodarczym (które realizowało zamówienia publiczne na ich wnioski), co spowodowało brak właściwego przepływu informacji pomiędzy Departamentem Integracji Europejskiej i Współpracy Międzynarodowej a Biurem Administracyjno-Gospodarczym (opis szczegółowy w punkcie 3.2.5.2).

W MENiS kontrola wykazała, że pracownik odpowiedzialny za merytoryczną ocenę realizacji zadań związanych z organizacją kursów adaptacyjnych dla repatriantów nie wiedział, że do jego obowiązków należało nadzorowanie i merytoryczna ocena realizacji postanowień zawartych umów, a dyrektor Biura Administracyjnego zatwierdził do wypłaty faktury potwierdzone merytorycznie przez nieuprawnionego pracownika.

3.2.4. Ocena i audyt wewnętrzny⁷¹

We wszystkich jednostkach objętych kontrolą (oprócz GIF – gdzie audytor zatrudniony został już po upływie okresu objętego kontrolą) utworzone zostały komórki audytu wewnętrznego. W dwóch jednostkach (GIF i URE) nie było komórki kontroli wewnętrznej (kontrola wewnętrzna instytucjonalna). Zakres zadań komórek organizacyjnych wykonujących kontrolę instytucjonalną został określony w regulaminach organizacyjnych urzędów. Natomiast tryb przeprowadzania kontroli przez te komórki określany był w innych dokumentach (w 2 przypadkach „zarządzenie ministra”, poza tym „decyzja ministra”, „instrukcja ministra”, „zarządzenie dyrektora generalnego”).

Komórki audytu wewnętrznego oraz komórki kontroli wewnętrznej oceniały m.in. funkcjonowanie badanych jednostek. We wszystkich kontrolowanych jednostkach pracownicy komórek kontroli wewnętrznej i audytor wewnętrzny posiadali pełny dostęp do dokumentów niezbędnych do wykonywania kontroli i badań audytowych. Dyrektorzy generalni, dyrektorzy i naczelnicy komórek organizacyjnych w kontrolowanych jednostkach na bieżąco oceniali działalność podległych im urzędów lub komórek organizacyjnych.

W UKNUIFE funkcjonowanie systemu kontroli wewnętrznej i jego poszczególnych elementów na bieżąco oceniał Dyrektor Generalny Urzędu przy pomocy podległych mu Wydziału Kontroli Wewnętrznej i Audytora Wewnętrznego. Wydział Kontroli Wewnętrznej sprawujący kontrolę instytucjonalną czynności kontrolne (kontrole problemowe, kompleksowe i sprawdzające) podejmował na podstawie planów kontroli zatwierdzonych przez Dyrektora Generalnego Urzędu Komisji, który następnie zalecenia pokontrolne zatwierdzał i przekazywał do realizacji kierownikom skontrolowanych komórek organizacyjnych. Zalecenia pokontrolne były realizowane. Audytor wewnętrzny w 2002 r. działał na podstawie Harmonogramu wprowadzania audytu wewnętrznego

⁷¹ Patrz: Słowniczek – międzynarodowe standardy kontroli wewnętrznej, Załącznik 5.5. do niniejszej Informacji

w Urzędzie Komisji, a w 2003 r. – Planu audytu wewnętrznego zatwierdzonego przez Dyrektora Generalnego Urzędu Komisji. Zalecenia audytora wewnętrznego (zatwierdzone przez Dyrektora Generalnego) były przekazywane do realizacji kierownikom komórek organizacyjnych objętych zadaniami audytowymi. Zalecenia audytora wewnętrznego były wykonywane.

W URiC kierownictwo Urzędu nie zlecało dokonania oceny funkcjonowania systemu kontroli wewnętrznej audytorowi wewnętrznemu (w sprawach finansowych) lub komórce kontroli wewnętrznej (w innych sprawach), uzasadniając to faktem, iż standardy kontroli finansowej wprowadzone zostały dopiero w roku bieżącym i są obecnie wdrażane. Natomiast w ocenie Prezesa Urzędu brak jest jakichkolwiek formalnych standardów funkcjonowania systemu kontroli wewnętrznej, których istnienie, jako punktu odniesienia, jest warunkiem dokonania oceny funkcjonowania tego systemu. Z ustaleń kontroli wynika, iż Prezes i Dyrektor Generalny Urzędu analizowali na bieżąco funkcjonowanie systemu kontroli wewnętrznej, a zwłaszcza obieg informacji o zagrożeniach dla funkcjonowania Urzędu. Analizy takie dokonywane były przede wszystkim przy omawianiu wyników przeprowadzonych w Urzędzie kontroli, które przeprowadzał Zespół Kontroli podlegający Prezesowi Urzędu w zakresie realizowania zadań przez departamenty merytoryczne Urzędu oraz Dyrektorowi generalnemu w zakresie w jakim został przezeń upoważniony do działania w jego imieniu. Zidentyfikowane problemy były na bieżąco rozwiązywane.

W MI na cyklicznych spotkaniach dyrektorów departamentów i biur z Dyrektorem Generalnym MI omawiano problemy wynikające z bieżącego nadzoru i kontroli nad realizacją zadań MI. Efektem bieżącej oceny systemu kontroli wewnętrznej w MI było m.in. rozdzielenie czynności zastępcy dyrektora oraz głównego księgowego w Biurze Administracyjno – Gospodarczym, których wykonywanie było dotychczas powierzone jednej osobie oraz określenie warunków zawierania i rozliczania umów. Warunki te zostały wyszczególnione w decyzjach Dyrektora Generalnego w sprawie wprowadzenia w życie instrukcji kontroli wewnętrznej i obiegu dokumentów finansowo – księgowych oraz w sprawie wprowadzenia instrukcji postępowania w sprawie zamówień publicznych oraz Regulaminu Pracy Komisji Przetargowej. W MI utworzone także zostało stanowisko Asystenta Dyrektora Generalnego Ministra Infrastruktury. Osoba ta monitoruje realizację – z upoważnienia Dyrektora Generalnego - decyzji i poleceń wydawanych bezpośrednio Dyrektorom Departamentów i Biur oraz poszczególnym pracownikom Ministerstwa. Ponadto, Asystent Dyrektora Generalnego monitoruje realizację bieżących zadań, zaleceń, wniosków i nakazów nałożonych na jednostki organizacyjne MI w związku z przeprowadzonymi kontrolami wewnętrznymi i zewnętrznymi (pod względem terminowości), a w miarę potrzeby, sygnalizuje problemy w ich realizacji. Asystent Dyrektora Generalnego również monitoruje i na bieżąco śledzi zmiany w przepisach prawnych, które wytyczają cele działania i zakres zadań Dyrektora Generalnego. Ponadto w MI istnieje Departament Kontroli realizujący swoje zadania na podstawie rocznych planów kontroli zatwierdzanych przez Ministra oraz wytycznych członków Kierownictwa Ministerstwa oraz Biuro Audytu Wewnętrznego.

W URE kontrola wewnętrzna (zarządca) jest sprawowana w toku realizacji zadań przez osoby na kierowniczych stanowiskach (dyrektorzy, zastępcy, naczelnicy). Wykonywanie funkcji nadzoru i kontroli jest immanentną cechą zadań każdego dyrektora departamentu czy oddziału terenowego, kierownika biura, naczelnika. Audytor wewnętrzny przeprowadził, zgodnie z planem, jedno zadanie audytowe pt. „Sphywanie należności z tytułu opłat koncesyjnych wnoszonych przez przedsiębiorstwa energetyczne”. Celem zadania audytowego była identyfikacja i ocena efektywności mechanizmów kontrolnych w procesie gromadzenia środków wnoszonych z tytułu opłat koncesyjnych. Po przeprowadzeniu badania, audytor wewnętrzny ustalił, iż system gromadzenia środków z tytułu opłat koncesyjnych działa w sposób prawidłowy.

3.2.5. Mechanizmy (narzędzia) systemu kontroli wewnętrznej⁷²

W trakcie kontroli badaniu poddano funkcjonowanie systemu kontroli wewnętrznej w zakresie przygotowywania projektów decyzji administracyjnych i udzielania zamówień publicznych. Stwierdzono, iż w 4 kontrolowanych jednostkach wprowadzono w formie pisemnej mechanizmy (narzędzia) systemu kontroli takie jak wewnętrzne instrukcje regulujące postępowanie związane z przygotowywaniem projektów decyzji administracyjnych. W 3 jednostkach (URiC, MENiS, MI) mechanizmy takie wprowadzono wyłącznie w formie ustnych poleceń i wytycznych dyrektorów właściwych komórek organizacyjnych. NIK ocenia, że wprowadzenie powyższych regulacji w formie pisemnej jest spełnieniem wymogów proponowanych przez międzynarodowe standardy kontroli wewnętrznej i warte jest upowszechnienia.

W 6 kontrolowanych jednostkach wprowadzono w formie pisemnej szczegółowe regulacje postępowania przez pracowników urzędów przy udzielaniu zamówień publicznych. Zdaniem NIK regulacje te spełniały wymogi określone w międzynarodowych standardach kontroli wewnętrznej. W MENiS regulacje te nie precyzowały zasad określania i sprawdzania prawidłowości przyjęcia wartości zamówienia, nie opisywały sposobu dokumentowania czynności w toku procesu udzielania zamówień publicznych, postępowania pracowników i ich odpowiedzialności w tym procesie. Nie określały również wymogów dokumentowania procesu udzielania zamówień publicznych, sposobów gromadzenia, porządkowania i przechowywania dokumentacji oraz zasad dostępu do tej dokumentacji przed przekazaniem do archiwum.

⁷² Patrz: Słowniczek – międzynarodowe standardy kontroli wewnętrznej, Załącznik 5.5. do niniejszej Informacji

We wszystkich kontrolowanych jednostkach uregulowano tryb postępowania z dowodami księgowymi.

Nie budził zastrzeżeń NIK przyjęty w urzędach tryb zastępowania osób odpowiedzialnych za dokonywanie poszczególnych czynności w przypadku nieobecności tych osób.

W wyniku kontroli stwierdzono także, że dokumentacja w kontrolowanych komórkach organizacyjnych była zabezpieczona w sposób nie budzący zastrzeżeń i dostępna tylko dla osób upoważnionych.

3.2.5.1. Mechanizmy systemu kontroli wewnętrznej (czynności kontrolne) w procesie przygotowywania projektów decyzji administracyjnych.

W 7 jednostkach objętych kontrolą decyzje administracyjne w sprawach właściwych dla kontrolowanych organów były wydawane przez osoby upoważnione.

NIK ustaliła, że w 3 kontrolowanych jednostkach (UKNUiFE, URE, MSWiA) w badanej próbie nie było uchybień w zakresie przestrzegania procedur regulujących postępowanie związane z przygotowaniem projektów decyzji administracyjnych. W pozostałych jednostkach NIK stwierdziła jedynie nieliczne nieprawidłowości w tym zakresie.

W URiC postępowanie związane z przygotowaniem projektów decyzji nie zostało uregulowane w formie pisemnej, lecz zostało określone ustnymi poleceniami i wytycznymi Dyrektora Departamentu Postępowań Uchodźczych i Azylowych, przekazanymi wszystkim pracownikom. NIK, pomimo braku formy pisemnej tych regulacji, nie wniosła zastrzeżeń do dokumentowania poszczególnych etapów procesu decyzyjnego w Departamencie, stwierdzając jedynie uchybienia polegające na braku w dokumentacji dwóch spraw podpisów pracowników na karcie zakończenia postępowania, potwierdzających przygotowanie i przekazanie przez pracownika projektu decyzji do sprawdzenia przez Naczelnika Wydziału. Poszczególne etapy postępowania związanego z wydawaniem decyzji administracyjnych były właściwie rejestrowane w aktach sprawy i w Systemie Informatycznym POBYT.

W MENiS kontrola decyzji administracyjnych wydanych przez Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w sprawach związanych z tworzeniem, przekształcaniem i likwidowaniem uczelni państwowych i niepaństwowych oraz uruchamianiem kierunków studiów w tych uczelniach i specjalności w wyższych szkołach zawodowych, a także o umorzenie kredytów studenckich wykazała, że procedury stosowane w tym zakresie w Departamencie Szkolnictwa Wyższego nie zostały określone w formie pisemnej, lecz sprowadzały się do ustnych poleceń i wytycznych p.o.

dyrektora departamentu oraz wynikały z regulacji rozproszonych w innych dokumentach organizacyjnych, tj. zakresach obowiązków, instrukcji kancelaryjno-archiwalnej, regulaminie pracy. Ustalono, że w 12 z 50 dokumentacji dotyczących wydania skontrolowanych decyzji administracyjnych potwierdzeniem dokonania sprawdzenia kompletności wniosku w sprawie umorzenia kredytów studenckich, była odrębna notatka sporządzona przez pracownika wykonującego to zadanie i nie nosiła śladów kontroli pracownika nadzorującego wykonanie zadania, a w 3 przypadkach dotyczących wniosków o umorzenie kredytu potwierdzeniem sprawdzenia kompletności wniosku było pismo do kredytobiorcy.

Działanie takie, zdaniem NIK, nie dawało pewności, że pracownik odpowiedzialny za te czynności poprawnie wykonał zadanie.

Potwierdzeniem sprawdzenia projektu decyzji administracyjnej przedkładanej do podpisu ministra były parafy pracowników nadzoru. Kontrola wykazała, że projekty decyzji w sprawie uczelni niepaństwowych były parafowane przez p.o. dyrektora DSW oraz naczelnika Wydziału Uczelni Niepaństwowych w tym Departamencie, przy czym w 7 z 39 wydanych decyzji w sprawie uczelni niepaństwowych nie było parafy naczelnika wydziału.

Zdaniem NIK, sytuacja taka zwiększała ryzyko błędu w przygotowaniu decyzji.

Zastrzeżenia NIK w zakresie funkcjonowania mechanizmów kontroli w procesie wydawania decyzji administracyjnych, budziło także przydzielenie zastępcy dyrektora DSW kompleksu spraw związanych z kredytami studenckimi. Z ustaleń kontroli wynikało, że do zadań zastępcy dyrektora należały m. in. sprawy: koordynacji prac związanych z tworzeniem, zmianami i funkcjonowaniem systemu pożyczek i kredytów studenckich, umorzeń spłaty kredytów, uczestniczenia jako przedstawiciela Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w pracach Komisji ds. Pożyczek i Kredytów Studenckich, a także wydawania - z upoważnienia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu - decyzji administracyjnych w sprawach o całkowite lub częściowe umorzenie kredytu studenckiego. Podkreślić należy, iż w trakcie kontroli NIK, opracowano na piśmie procedury wydawania decyzji administracyjnych.

W toku kontroli w GIF stwierdzono nieliczne nieprawidłowości w dokumentowaniu poszczególnych etapów procesu decyzyjnego, które jednak nie miały ujemnego wpływu na prawidłowość wydanych decyzji. W przypadku przygotowywania przez Departament Organizacyjno-Prawny projektów dwóch decyzji i pisma podpisanego przez Głównego Inspektora Farmaceutycznego naruszone zostały wewnętrzne uregulowania Inspektoratu. Dokumenty te nie zostały zaparafowane przez osoby, które sporządziły ich projekty oraz przez Dyrektora Departamentu.

Z ustaleń kontroli w MI wynikało, iż postępowanie związane z przygotowywaniem projektów decyzji w 3 kontrolowanych Departamentach Kolejnictwa, Rynku Telekomunikacyjnego oraz Transportu Drogowego nie zostało uregulowane w formie pisemnej, lecz oparte było na

poleceniach i wytycznych, przekazanych poszczególnym pracownikom. Niezależnie od powyższych ustaleń stwierdzono, że w MI nie był prowadzony jednolity system rejestrowania decyzji administracyjnych. I tak np., w trzech departamentach merytorycznych, tj. Administracji Morskiej i Śródlądowej, Rynku Poczтового oraz Architektury i Budownictwa prowadzony był rejestr wydanych decyzji. W Departamencie Kolejnictwa prowadzony jest wykaz podmiotów posiadających koncesje, a w Departamencie Transportu Drogowego rejestry prowadzą wydziały merytoryczne. Rejestru decyzji nie stwierdzono w Departamencie Rynku Telekomunikacyjnego.

Brak ujednoczonego systemu rejestracji spraw rozpatrywanych w MI utrudniał – w ocenie NIK – bezpośrednie i szybkie oddziaływanie na sprawność, terminowość i prawidłowość prowadzonych postępowań administracyjnych.

3.2.5.2. Mechanizmy systemu kontroli wewnętrznej (czynności kontrolne) w postępowaniach o udzielanie zamówień publicznych.

W 4 kontrolowanych jednostkach (MI, UKNUiFE, URE, URiC) we wszystkich zbadanych przez NIK postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych przestrzegane były wewnętrzne regulacje dotyczące postępowań o udzielenie zamówień publicznych. Stwierdzono, że czynności wykonywane w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego były dokumentowane, a sporządzona dokumentacja pozwalała na ustalenie, że obowiązki w zakresie przygotowania i zatwierdzania poszczególnych czynności były rozdzielone pomiędzy uprawnionych pracowników. W 3 spośród powyższych 4 jednostek (MI, UKNUiFE, URE) NIK nie stwierdziła również w badanej próbie naruszeń przepisów ustawy o zamówieniach publicznych. W ocenie NIK świadczy to, iż istniejący system kontroli wewnętrznej w tym obszarze działalności wyszczególnionych 3 jednostek działał w sposób ciągły, był spójny i skuteczny.

W URiC brak w wewnętrznych regulacjach dotyczących postępowań o udzielenie zamówień publicznych (które to regulacje poza tym elementem należy uznać za skuteczne) elementu sprawdzenia przez przełożonych sporządzonych przez pracowników dokumentów wymaganych przy udzielaniu określonego zamówienia publicznego, w ocenie NIK spowodował w jednym przypadku naruszenie przepisów ustawy o zamówieniach publicznych.

W 3 jednostkach stwierdzono przypadki (GIF, MENiS, MSWiA) nieprzestrzegania przez pracowników kontrolowanych komórek organizacyjnych wdrożonych wewnętrznych regulacji dotyczących postępowań o udzielenie zamówień publicznych. W ocenie NIK fakty takie nie wystąpiłyby, gdyby przełożeni sprawowali bieżącą kontrolę realizowanych przez

podległych pracowników zadań, a w jej wyniku wskazywali błędy i zalecali działania korygujące.

W MENiS w wyniku kontroli 17 udzielonych zamówień publicznych w okresie od sierpnia 2002 r. do czerwca 2003 r. oraz realizacji płatności z tytułu zawartych umów, stwierdzono, że w teczkach z dokumentacją nie było spisu dokumentów z przeprowadzenia postępowania, odzwierciedlającego kolejne etapy tego procesu, dokumentacja nie była spisana i uporządkowana według etapów procesu postępowania i nie wskazywała jednoznacznie, że poszczególne czynności były weryfikowane przez nadzorujących czynności w procesie zamówień; zakresy obowiązków właściwych pracowników MENiS nie rozdzielały jednoznacznie czynności przygotowywania i zatwierdzania czynności związanych z procesem zamówień publicznych. W postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego nie przestrzegano obowiązku podpisywania i parafowania umów przez dyrektora BA, głównego księgowego i dyrektora departamentu merytorycznego, tj. przez osoby wskazane w regulacjach wewnętrznych określonych w pismach Dyrektora Generalnego z dnia 30 maja 2000 r i 29 lipca 2003 r. W 12 umowach na realizację zamówienia publicznego na organizację kursów adaptacyjnych dla repatriantów znajdował się jedynie podpis zastępcy dyrektora BA i parafa pracownika odpowiedzialnego za przeprowadzenie postępowania. Dokumentacja przedłożona przez wykonawcę zamówienia na organizację kursu adaptacyjnego dla repatriantów w Wasilkowie, nie była weryfikowana przez pracownika merytorycznego wskazanego w umowie, skutkiem czego nie wyegzekwowano od wykonawcy ww. zadania, rzetelnej dokumentacji potwierdzającej faktyczne uczestnictwo w tym kursie osób, które nie wypełniły osobiście ankiety potwierdzającej uczestnictwo i nie podały danych identyfikacyjnych. Z przeanalizowanych 20 ankiet uczestników ww. kursu w Wasilkowie, w 6 nie było danych identyfikacyjnych, a podpisy w tych ankietach świadczyły, że nie zostały one podpisane osobiście przez wymienioną w tym oświadczeniu osobę. W związku z powyższym, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, MENiS nierzetelnie rozliczyło środki w wysokości 157. tys. zł, wydatkowane na realizację kursu adaptacyjnego dla repatriantów w Wasilkowie. Ponadto z ustaleń kontroli wynika, że zastępca dyrektora BA odpowiedzialny za nadzór i kontrolę procesu zamówień publicznych, w 12 postępowaniach przewodniczył komisji przetargowej i podpisywał umowę na realizację tych zamówień.

Podkreślić należy, iż w trakcie kontroli NIK, Dyrektor Generalny podjął działania w celu uzupełnienia procedur udzielania zamówień publicznych, a do czasu zakończenia kontroli, p.o. dyrektora BA aneksem wprowadził zmiany w regulaminie wewnętrznym w zakresie zadań Wydziału Zamówień Publicznych oraz procedur udzielania zamówień publicznych.

W 2 jednostkach spośród 7 objętych kontrolą (MSWiA, GIF) na skutek braku należycie sprawowanej kontroli bieżącej postępowań o udzielanie zamówień publicznych

prowadzonych przez pracowników tych jednostek, oprócz nieprzestrzegania przez pracowników kontrolowanych komórek organizacyjnych wdrożonych wewnętrznych regulacji dotyczących postępowań o udzielenie zamówień publicznych, doszło również do powstania nieprawidłowości, polegających na naruszeniu przepisów ustawy o zamówieniach publicznych.

W MSWiA w 2 przypadkach komórki merytoryczne Biura Administracyjno-Gospodarczego pominęły obowiązujące w Biurze przepisy wewnętrzne regulujące postępowanie przy udzielaniu zamówień publicznych, tj. sporządziły wnioski o udzielenie zamówienia publicznego, bez podania w nich propozycji trybu postępowania i jego uzasadnienia oraz bez zamieszczenia potwierdzenia Głównego Księgowego BA-G o zabezpieczeniu w środki finansowe. Mimo to Dyrektor Biura wyraził zgodę na realizację tych wniosków.

Zdaniem NIK na skutek braku należytej sprawowanej kontroli bieżącej postępowań o udzielanie zamówień publicznych prowadzonych przez pracowników BA-G doszło również do powstania nieprawidłowości.

Powstałe w MSWiA nieprawidłowości to m.in.:

- opóźnienia w wysyłaniu ogłoszeń do Biuletynu Zamówień Publicznych o wyniku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na zakup notebooków i na zakup usług przewozowych w kraju i zagranicą w pasażerskim transporcie lotniczym, wynoszące odpowiednio 9 i 4,5 miesiąca. Ogłoszenia takie powinny zostać przesłane do Biuletynu Zamówień Publicznych niezwłocznie po zawarciu umowy, a zostały przesłane dopiero w trakcie kontroli NIK;*
- brak wystąpienia Komisji Przetargowej (w postępowaniach na zakup notebooków i na dostawę sprzętu informatycznego) do p.o. Dyrektora BA-G z propozycją wyboru najkorzystniejszej oferty, co stanowiło naruszenie ustawy o zamówieniach publicznych oraz jak również świadczyło o nieprzestrzeganiu regulaminów komisji przetargowych zatwierdzanych przez Dyrektora Biura,*
- zawarto z PLL LOT S.A. umowę na zakup usług przewozowych pomimo braku weksla mającego stanowić zabezpieczenie należytego wykonania umowy wymagane od oferenta przez MSWiA. Działania mające na celu pozyskanie wymaganego zabezpieczenia podjęto dopiero w dniu 13 października 2003 r., tj. w czasie kontroli NIK.*

Kontrola NIK wykazała także, iż nie określono w formie pisemnej zasad współdziałania pozostałych komórek organizacyjnych Ministerstwa z Biurem Administracyjno-Gospodarczym (które realizowało zamówienia publiczne na ich wniosek), co spowodowało brak właściwego przepływu informacji pomiędzy Departamentem Integracji Europejskiej i Współpracy Międzynarodowej a BA-G. I tak, przypadku postępowania o udzielenie zamówienia przez MSWiA na zakup usług przewozowych w kraju i zagranicą stwierdzono, że postępowanie to wszczęto dopiero po miesiącu od daty wygaśnięcia wcześniej obowiązującej umowy z PLL LOT S.A. Z ustaleń

kontroli wynikało, że Dyrektor BA-G nie był zobowiązany do „przypominania” o konieczności składania „stosownych wniosków we właściwym czasie” w celu wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, zaś Dyrektor DIEiWM wyjaśnił, że „nie był zobowiązany żadnym dokumentem do występowania w sprawie podpisania umowy na przewozy pasażerskie liniami lotniczymi”, a ponadto nie pozostaje to w zakresie zadań DIEiWM.

W ocenie Izby uregulowane sposoby przepływu informacji pomiędzy komórkami organizacyjnymi MSWiA oraz sprecyzowane mechanizmy ich współpracy, jako elementy wspomagające system kontroli wewnętrznej, zapobiegłyby powstawaniu nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień publicznych.

W GIF przy zakupie towarów i usług wielokrotnie naruszane były przepisy ustawy o zamówieniach publicznych oraz wewnętrzne uregulowania jednostki w tym zakresie. W okresie objętym kontrolą Inspektorat przeprowadził ogółem 13 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego (wszystkie w 2002 roku) o łącznej wartości 522,7 tys. zł. Nieprawidłowości stwierdzono w przypadku wszystkich postępowań. W Inspektoracie nie opracowano planu zamówień publicznych na 2002 i 2003 r., mimo że taki obowiązek nakładało zarządzenie Dyrektora Generalnego. W 3 przypadkach udzielono zamówień publicznych w trybie zapytania o cenę i z wolnej ręki, bezpodstawnie powołując się na ustawowe przesłanki zastosowania tych trybów. Zdaniem NIK takie postępowanie miało na celu uniknięcie konieczności stosowania się do rygorów przewidzianych dla przetargu nieograniczonego. W przypadku 5 postępowań dopuszczone zostały do oceny oferty, które powinny podlegać odrzuceniu stosownie do postanowień ustawy o zamówieniach publicznych. Podczas postępowania dot. wynajmu powierzchni biurowej wpłynęły dwie oferty, obie nie odpowiadające warunkom określonym w zapytaniu o cenę, a mimo to zostały uznane za ważne postępowanie zakończono podpisaniem umowy. Przy zakupie programu komputerowego antywirusowego i bazodanowego oraz wkładów atramentowych do drukarek nie odrzucono jednej z dwóch ofert nie spełniającej wymagań określonych w zapytaniu o cenę. Podczas postępowań o zakup komputerów stacjonarnych, przenośnych oraz akcesoriów komputerowych prowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego oraz zapytania o cenę nie odrzucono 2 ofert firm, które nie spełniały warunków określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz zapytaniu o cenę. W postępowaniu dot. zakupu kserokopiarek i rzutnika multimedialnego, prowadzonym w trybie zapytania o cenę, nie odrzucono 3 ofert nie odpowiadających wymaganiom określonym przez zamawiającego. W 4 przypadkach, spośród wyżej opisanych, gdyby odrzucono wadliwe oferty, to skutkowałoby to obowiązkiem unieważnienia przez Inspektorat postępowań o zamówienie publiczne. Wszystkie oprócz jednej umowy z zakresu zamówień publicznych zostały podpisane przez Dyrektora Generalnego bez uzyskania parafy Głównego Księgowego i Radcy Prawnego, co stanowiło naruszenie zarządzenia Dyrektora Generalnego.

Zdaniem NIK funkcjonujący w GIF system kontroli wewnętrznej w obszarze zamówień publicznych nie działał prawidłowo: nie wykrył powstałych błędów, nie wywołał reakcji na ich powstanie, nie doprowadził do skorygowania tych błędów. Wystąpiło zatem wysokie ryzyko zawodności systemu kontroli wewnętrznej, które spowodowało, iż kontrolowana działalność prowadzona była w sposób nieprawidłowy, bowiem we wszystkich prowadzonych postępowaniach naruszono przepisy ustawy o zamówieniach publicznych.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Przy opracowaniu programu tej kontroli, przyjęto jako miarę oceny międzynarodowe standardy funkcjonowania kontroli wewnętrznej wydane przez Międzynarodową Organizację Najwyższych Organów Kontroli *INTOSAI*, opublikowane m.in. w „*Wytocznych w sprawie standardów kontroli wewnętrznej*” w celu sprawdzenia na ile system kontroli wewnętrznej w administracji odpowiada wymogom międzynarodowym.

Standardy kontroli wewnętrznej określone w „*Wytocznych w sprawie standardów kontroli wewnętrznej INTOSAI*” mogą być stosowane we wszystkich rządowych jednostkach organizacyjnych. Mogą być również traktowane jako akceptowane minimum standardów w procesie tworzenia systemu kontroli wewnętrznej⁷³.

Tematykę niniejszej kontroli skonstruowano na podstawie koncepcji zawartej w „Raporcie Komitetu Organizacji Sponsorujących Komisję Treadway” (*COSO*)⁷⁴, wypracowanej na bazie doświadczeń eksperckich.

Zgodnie z tą koncepcją system kontroli wewnętrznej obejmuje pięć ściśle ze sobą powiązanych elementów, które wynikają ze sposobu w jaki działalność jednostki jest prowadzona i są zintegrowane z zarządzaniem. Te elementy mają zastosowanie wobec wszystkich *organizacji*, a ich wdrożenie może odbywać się w różny sposób, w zależności od charakteru i rozmiaru tych organizacji. Do tych składników należą:

- **Środowisko systemu kontroli** – jest ono podstawą dla wszystkich innych elementów kontroli wewnętrznej.
- **Zarządzanie ryzykiem** – każda jednostka narażona jest na różne rodzaje ryzyka, którym musi zarządzać.

⁷³ „WytoczneINTOSAI”, rozdział I pkt 5. Zgodnie z międzynarodowymi standardami kontroli INTOSAI przez system kontroli wewnętrznej (ang. *Internal Control*) rozumie się cały system kontrolnych rozwiązań finansowych i innych, łącznie ze strukturą organizacyjną, metodami, procedurami i służbami kontroli wewnętrznej, ustanowiony przez kierownictwo, mający za zadanie wspomóc je w prowadzeniu interesów kontrolowanej jednostki w sposób oszczędny, wydajny i skuteczny; zapewniający stosowanie się do polityki kierownictwa. System kontroli wewnętrznej ma za zadanie ochraniać aktywa i zasoby, zabezpieczać dokładność i kompletność rejestrów księgowych oraz generować terminową i wiarygodną informację finansową i zarządczą.

⁷⁴ Raport COSO stał się głównym punktem odniesienia dla standardowych wytycznych na polu zarządzania korporacyjnego, kontroli wewnętrznej i zewnętrznej i kontroli systemów informacyjnych. Raport COSO stanowi kluczowy element w pracach obecnie prowadzonych przez Wewnętrzny Komitet Kontroli INTOSAI („Podręcznik kontroli Europejskiego Trybunału Obrachunkowego”, przyjęty 30 czerwca 1998 r., str. 131, tłum. własne NIK, 2001 r.)

- **Mechanizmy (narzędzia) kontrolne** – to polityka i procedury, które pozwalają na zapewnienie, że podejmowane były odpowiednie działania w celu skoncentrowania się na ryzyku związanym z realizacją celów jednostki.
- **Informacja i komunikacja** – stosowne informacje muszą być zidentyfikowane, zdobyte i zakomunikowane w odpowiedniej formie i czasie, żeby umożliwić pracownikom wypełnianie ich obowiązków.
- **Ocena i audyt wewnętrzny** – systemy kontroli wewnętrznej muszą być monitorowane, tj. poddane procesowi, który pozwala na dokonanie oceny ich skuteczności.

Stąd badaniem kontrolnym objęto metody i procedury kontroli wewnętrznej istniejące w jednostce kontrolowanej w ujęciu wymienionych pięciu elementów systemu kontroli wewnętrznej (środowisko kontroli wewnętrznej, zarządzanie ryzykiem, komunikacja i informacja, mechanizmy kontrolne oraz ocena i audyt wewnętrzny).

W celu realizacji tematyki w zakresie oceny mechanizmów kontrolnych w procesie decyzyjnym i procedur w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego przyjęto, że na podstawie własnego osądu kontroler powinien był dokonać doboru 10 udzielonych zamówień publicznych (z wyłączeniem zamówień publicznych skontrolowanych w badanym okresie przez NIK, w szczególności w toku kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 r.), jednak ze szczególnym uwzględnieniem udzielonych zamówień, które miały miejsce w okresach podwyższonego ryzyka: np. koniec okresu sprawozdawczego, sezon urlopowy, okres bezpośrednio po zmianach organizacyjnych. Jeżeli w badanym okresie udzielono mniej niż 10 zamówień publicznych, to należało objąć kontrolą wszystkie udzielone zamówienia. Doboru próby należało dokonać przy zastosowaniu niestatystycznej metody doboru próby. W celu realizacji tematyki w zakresie oceny mechanizmów kontrolnych w procesie decyzyjnym i procedur na etapie przygotowywania i wydawania decyzji administracyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem zezwoleń i koncesji przyjęto, że na podstawie własnego osądu kontroler powinien był dokonać doboru decyzji z całego okresu objętego kontrolą, jednak ze szczególnym uwzględnieniem operacji, które miały miejsce w okresach podwyższonego ryzyka: np. koniec okresu sprawozdawczego, sezon urlopowy, okres bezpośrednio po zmianach organizacyjnych. Doboru próby należało dokonać przy zastosowaniu niestatystycznej metody doboru próby. Liczebność próby do kontroli wynosiła 30 decyzji.

Niniejsza kontrola planowa została poprzedzona kontrolą rozpoznawczą przeprowadzoną przez Departament Administracji Publicznej w okresie od 14 maja do 17 czerwca 2003 r. w Urzędzie do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców. Kontrola rozpoznawcza została przeprowadzona na podstawie tematyki zawartej w programie kontroli planowej i z tego względu jej ustalenia i wyniki przedstawione są w niniejszej informacji.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Kierownikom wszystkich 7 objętych kontrolą jednostek przekazane zostały protokoły kontroli. Do protokołów kontroli nie zostały zgłoszone zastrzeżenia. Do kierowników wszystkich objętych kontrolą jednostek skierowano 7 wystąpień pokontrolnych. Ostatnie wystąpienie przekazano 15 stycznia 2004 r. Do jednego wystąpienia pokontrolnego zostały zgłoszone zastrzeżenia wniesione przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki do Kolegium NIK. Zastrzeżenia dotyczyły sprostowania omyłki pisarskiej, zamieszczenia w wystąpieniu oceny nie mającej podstawy w ustaleniach zawartych w protokole kontroli i nie pozostającej w związku z przedmiotem kontroli. Te zastrzeżenia zostały uwzględnione w całości przez Kolegium NIK. Pozostałe zastrzeżenia – oddalone przez Kolegium NIK w całości – dotyczyły m.in.:

- wykreślenia z treści wystąpienia niektórych fragmentów i ocen ze względu na brak umocowania tych fragmentów i ocen w ustaleniach zawartych w protokole kontroli lub ze względu na wkraczanie w kompetencje Prezesa URE;
- wykreślenia z treści wystąpienia wniosku dotyczącego realizacji ustaleń kontroli wewnętrznej, w zakresie egzekwowania obowiązku sporządzania przez referenta sprawy opinii z badania dokumentów dla postępowań administracyjnych w sprawie zmiany, cofnięcia, uchylecia lub stwierdzenia wygaśnięcia koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej, ze względu na brak umocowania tego wniosku w ustaleniach zawartych w protokole kontroli oraz ze względu na to, że obowiązujące w URE regulacje nie nakładają na pracowników takiego obowiązku;
- wykreślenia z treści wystąpienia wniosku dotyczącego rozważenia celowości wyszczególnienia w *Procedurze postępowania przygotowującego decyzje koncesyjne*, stanowiącej załącznik do decyzji nr 9/98 Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 12 października 1998 r. – katalogu spraw koncesyjnych nią objętych, ze względu na

brak jego podstaw w przedmiocie kontrolowanej działalności, brak umocowania w ustaleniach kontroli oraz logiczną sprzeczność.

Po zakończeniu kontroli przeprowadzonej w Urzędzie do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców NIK sformułowała wnioski dotyczące w szczególności:

- 1) nałożenia na przełożonych obowiązku sprawdzania przygotowanych przez uprawnionych pracowników dokumentów związanych z udzielaniem zamówień publicznych;
- 2) uregulowania w formie pisemnej postępowania związanego z przygotowywaniem w Urzędzie projektów decyzji administracyjnych w sprawach o nadanie statusu uchodźcy;
- 3) wyeliminowania istniejących uchybień w dokumentowaniu przez pracowników Departamentu Postępowań Uchodźczych i Azylowych czynności związanych z przygotowywaniem projektu decyzji administracyjnych w sprawach o nadanie statusu uchodźcy.

W odpowiedzi Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców poinformował NIK o sposobie realizacji wniosków pokontrolnych, w tym m.in., że:

- 1) polecił Dyrektorowi Generalnemu Urzędu oraz Dyrektorowi Biura Dyrektora Generalnego URiC wzmoczenie nadzoru nad przygotowywaniem dokumentów związanych z udzielaniem zamówień publicznych oraz w dniu 25 sierpnia 2003 r. wydał im pisemne polecenie wnikliwego sprawdzania dokumentów związanych z udzielaniem zamówień publicznych;
- 2) w związku z wejściem w życie z dniem 1 września 2003 r. nowej ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zostanie wprowadzony w formie decyzji Prezesa Urzędu tryb postępowania związanego z przygotowywaniem projektów decyzji administracyjnych w sprawach o nadanie statusu uchodźcy, którego projekt został przygotowany w sierpniu 2003 r.

Po zakończeniu kontroli przeprowadzonej w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji NIK sformułowała wnioski dotyczące w szczególności:

- 1) nałożenia na właściwych przełożonych obowiązku sprawdzania przygotowanych przez uprawnionych pracowników dokumentów związanych z udzielaniem zamówień publicznych pod kątem zgodności z wewnętrznymi regulacjami obowiązującymi w Biurze Administracyjno-Gospodarczym;
- 2) określenia zasad współdziałania komórek organizacyjnych Ministerstwa przy udzielaniu zamówień publicznych w celu zapewnienia sprawnego przepływu informacji;
- 3) spowodowania przekazywania do Biuletynu Zamówień Publicznych ogłoszeń o wynikach postępowań o udzielenie zamówień publicznych niezwłocznie po zawarciu umów;
- 4) podjęcia stosownych działań w celu zobowiązania komisji przetargowych do występowania z propozycją wyboru najkorzystniejszej oferty do Dyrektora BA-G zgodnie z wymogami ustawy o zamówieniach publicznych;

- 5) spowodowania realizacji wniosku sformułowanego przez Departament Kontroli dotyczącego obowiązku prowadzenia spisu spraw dla dokumentacji sporządzanej z postępowań o udzielenie zamówienia publicznego;
- 6) kontynuowania prac w zakresie uzupełnienia i zaktualizowania zakresów czynności dla wszystkich pracowników MSWiA.

W odpowiedzi Podsekretarz Stanu w MSWiA poinformował NIK o sposobie realizacji wniosków pokontrolnych, w tym m.in., że:

- 1) polecił podjęcie działań na rzecz wyeliminowania stwierdzonych uchybień i niedociągnięć oraz, że rozpoczęto prace związane z opracowaniem procedury prowadzenia i udzielania zamówień publicznych (odnosi się do wniosków 1 – 4);
- 2) na bieżąco prowadzona jest archiwizacja dokumentacji sporządzanej z prowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego;
- 3) na przełomie listopada i grudnia 2003 r. dokonano przeglądu regulaminów organizacyjnych komórek organizacyjnych Ministerstwa oraz porównano te regulaminy z liczbą zatrudnionych pracowników, a także opisami stanowisk pracy i zakresami czynności wszystkich zatrudnionych; wyniki przekazano w formie sprawozdania Dyrektorowi Generalnemu MSWiA.

Po zakończeniu kontroli przeprowadzonej w Urzędzie Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych NIK sformułowała wniosek dotyczący wpisania obowiązku składania kwartalnych sprawozdań z realizacji celów określonych planami pracy do wewnętrznych regulaminów organizacyjnych poszczególnych komórek organizacyjnych Urzędu.

W odpowiedzi Przewodniczący Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych poinformował NIK o sposobie realizacji wniosku pokontrolnego, w tym m.in., że zapis taki zostanie dokonany w regulaminach organizacyjnych poszczególnych komórek po wejściu w życie nowego statutu Urzędu oraz regulaminu organizacyjnego Urzędu w 2004 r.

Po zakończeniu kontroli przeprowadzonej w Urzędzie Regulacji Energetyki NIK sformułowała wnioski dotyczące w szczególności:

- 1) egzekwowania od pracowników Urzędu przestrzegania - zgodnie z Kodeksem postępowania administracyjnego - obowiązku należytego i wyczerpującego informowania stron o wszelkich okolicznościach mogących mieć wpływ na ich prawa i obowiązki w prowadzonych sprawach koncesyjnych;
- 2) realizacji ustaleń kontroli wewnętrznej, w zakresie egzekwowania obowiązku sporządzania przez referenta sprawy opinii z badania dokumentów dla postępowań administracyjnych

w sprawie zmiany, cofnięcia, uchylecia lub stwierdzenia wygaśnięcia koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej;

- 3) rozważenia celowości wyszczególnienia w *Procedurze postępowania przygotowującego decyzje koncesyjne*, stanowiącej załącznik do decyzji nr 9/98 Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 12 października 1998 r. – katalogu spraw koncesyjnych nią objętych.

W odpowiedzi Prezes Urzędu Regulacji Energetyki poinformował NIK o sposobie realizacji wniosków pokontrolnych, w tym m.in., że:

Po zakończeniu kontroli przeprowadzonej w Ministerstwie Infrastruktury NIK sformułowała wnioski dotyczące w szczególności:

- 1) aktualizowania kart stanowisk pracy pracowników Ministerstwa Infrastruktury, zgodnie z zasadami określonymi w regulaminie pracy;
- 2) rozważenia celowości wprowadzenia jednolitych zasad rejestracji decyzji administracyjnych w poszczególnych departamentach, bądź centralnego rejestru wydanych decyzji administracyjnych, umożliwiającego skuteczną kontrolę terminowości oraz właściwego przebiegu postępowania administracyjnego;
- 3) rozważenia zasadności wprowadzenia (na szczeblu departamentów), pisemnych zasad postępowania w procesie przygotowywania projektów decyzji administracyjnych.

W odpowiedzi Minister Infrastruktury poinformował NIK o sposobie realizacji wniosków pokontrolnych, w tym m.in., że:

- 1) do końca grudnia 2003 r. sporządzone zostały opisy stanowisk pracy we wszystkich komórkach organizacyjnych MI oraz zaktualizowano karty stanowisk pracy w niezbędnym zakresie;
- 2) w chwili obecnej nie jest możliwe wprowadzenie nowego systemu rejestracji, sprawa będzie rozważona przed dniem 1 maja 2004 r. w związku z tym, że po przystąpieniu Polski do UE będą wydawane nowe zezwolenia unijne, które będzie można zacząć rejestrować w nowym systemie;
- 3) poszczególne komórki, zdaniem Ministra, w wystarczający sposób normują zasady postępowania w procesie przygotowywania projektów decyzji administracyjnych, zgodnie z zasadami Kpa.

Po zakończeniu kontroli przeprowadzonej w Ministerstwie Edukacji Narodowej i Sportu NIK sformułowała wnioski dotyczące w szczególności:

- 1) uzupełnienia procedur w zakresie kontroli wewnętrznej, w tym kontroli finansowej oraz procedur wydawania decyzji administracyjnych i udzielania zamówień publicznych;
- 2) wprowadzenia zmian w podziale zadań, kompetencji i odpowiedzialności pracowników, wyraźnie podkreślających odpowiedzialność na każdym etapie realizowanych zadań;

- 3) rozważenia rozdzielania zadań związanych z przygotowaniem i wydawaniem decyzji administracyjnych oraz udzielaniem zamówień publicznych;
- 4) wdrożenia mechanizmów dokumentowania działań mających na celu dokonywanie oceny funkcjonowania obowiązujących procedur oraz identyfikacji ryzyka i rejestrowania odstępstw od tych procedur.

W odpowiedzi Minister Edukacji Narodowej i Sportu poinformowała NIK o sposobie realizacji wniosków pokontrolnych, w tym m.in., że:

- 1) podjęte zostały prace dotyczące przygotowania uzupełniających procedur w zakresie wewnętrznej kontroli finansowej oraz uzupełnione zostały procedury w zakresie zamówień publicznych, a także ustalono procedury w zakresie rozpatrywania wniosków i przygotowywania projektów decyzji administracyjnych, zgodnie z wnioskami NIK;
- 2) dokonywane są korekty zapisów w Regulaminie Organizacyjnym Ministerstwa wprowadzające zmiany w podziale zadań i uprawnień oraz obowiązków i odpowiedzialności kierowników komórek organizacyjnych w zakresie bieżącej kontroli realizacji zadań;
- 3) we wrześniu i październiku 2003 r. przeprowadzono w Ministerstwie identyfikację i analizę czynników ryzyka występujących w działalności operacyjnej, w wyniku których ustalono wartości czynników ryzyka dla wszystkich obszarów działania MENiS.

Po zakończeniu kontroli przeprowadzonej w Głównym Inspektoracie Farmaceutycznym NIK sformułowała wnioski dotyczące w szczególności:

- 1) podjęcia niezbędnych decyzji prowadzących do przeszkolenia, z zakresu stosowania ustawy o zamówieniach publicznych, osób odpowiedzialnych w Inspektoracie za tę działalność;
- 2) zaprzestania praktyk przyjmowania dokumentów bezpośrednio przez jednostki organizacyjne Inspektoratu z pominięciem ustalonej drogi obiegu dokumentacji;
- 3) ewidencjonowania dokumentacji wpływającej do Sekretariatu Dyrektora Generalnego pod datą rzeczywistego jej wpływu;
- 4) wyeliminowania przypadków nie parafowania projektów decyzji przez osoby odpowiedzialne za ich przygotowanie i przez odpowiednich Dyrektorów komórek organizacyjnych;

W odpowiedzi Główny Inspektor Farmaceutyczny poinformowała NIK o sposobie realizacji wniosków pokontrolnych, w tym m.in., że:

- 1) zobowiązała Dyrektora Generalnego GIF do przygotowania nowego zarządzenia regulującego zasady, formy i tryb udzielania zamówień publicznych, uwzględniającego charakter urzędu i środki finansowe jakimi dysponuje Inspektorat oraz podjęła przy udziale Dyrektora Generalnego decyzje dotyczące przygotowania planu szkoleń na 2004 r. w celu skierowania na szkolenia specjalistyczne z zakresu stosowania ustawy o zamówieniach publicznych osób odpowiedzialnych w Inspektoracie za tę działalność;

- 2) wydała przy udziale Dyrektora Generalnego polecenia dotyczące zaprzestania praktyk przyjmowania dokumentów bezpośrednio przez pracowników komórek organizacyjnych z pominięciem ustalonej drogi obiegu dokumentacji, ewidencjonowania dokumentacji pod datą jej rzeczywistego wpływu oraz wyeliminowania przypadków nieparafowania projektów decyzji przez osoby odpowiedzialne za ich przygotowanie przez dyrektorów odpowiednich komórek organizacyjnych.

5. Załączniki

5.1. Wykaz materiałów dotyczących przedmiotu kontroli

1. Standardy kontroli wydane przez Komisję Standardów Kontroli Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI). Polska wersja została wydana przez NIK w 2000 r. Wersję angielską opublikowano pod tytułem: INTOSAI Auditing Standards (INTOSAI, czerwiec 1989).
2. Wytyczne w sprawie standardów kontroli wewnętrznej INTOSAI, czerwiec 1992 (opublikowane jako wkładka do „Kontroli państwowej” nr 4/97).
3. Europejskie wytyczne stosowania Standardów Kontroli INTOSAI, wydane w języku polskim przez NIK w 2000 roku.
4. Podręcznik kontrolera – katalog publiczny NIK – WSK („Standardy kontroli NIK”, NIK, Warszawa, lipiec 2002 r., „Metodyka doboru próby do kontroli”, NIK, Warszawa, sierpień 2002 r.)
5. Kontrola wewnętrzna – zintegrowana koncepcja ramowa, raport Komitetu Organizacji Sponsorujących TREADWAY (COSO), wyd. I, Fundacja Rozwoju Rachunkowości, Warszawa 1999.
6. B.R.Kuc, Kontrola menedżerska, Przełamywanie barier, Wydawnictwo Menedżerskie PTM, Warszawa 2001r.
7. B.R. Kuc, Audyt wewnętrzny, Teoria i praktyka, wyd. I, Wydawnictwo Menedżerskie PTM, Warszawa 2002.
8. G. Sobieszek, Z. Rola, Kontrola wewnętrzna, wyd. I, Agencja Wydawnicza „Skigraf”, Warszawa 2000
9. Podręcznik kontroli Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, przyjęty przez Trybunał 30 czerwca 1998 r., tłum. własne NIK, 2001 r.

5.2. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole

1. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji – Departament Administracji Publicznej.
2. Urząd do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców – Departament Administracji Publicznej – w ramach kontroli rozpoznawczej.
3. Urząd Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych – Departament Budżetu i Finansów.
4. Urząd Regulacji Energetyki – Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.
5. Ministerstwo Infrastruktury – Departament Komunikacji i Systemów Transportowych.
6. Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu – Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego.
7. Główny Inspektorat Farmaceutyczny – Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia.

5.3. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

1. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
 - Krzysztof Janik – Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji – od 19 października 2001 r.
 - Zbigniew Zaczyński – zastępujący Dyrektora Generalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji – od 1 grudnia 2001 r. do 18 stycznia 2002 r.
 - Jerzy Bart – Dyrektor Generalny Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji – od 18 stycznia 2002 r.
2. Urząd do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców
 - Piotr Stachańczyk – Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców – od 21 września 2001 r.
 - Jan Węgrzyn – pełniący obowiązki Dyrektora Generalnego Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców – od 3 lipca 2001 r., Dyrektor Generalny Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców – od 2 stycznia 2003 r.
3. Urząd Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych
 - Jan Monkiewicz – Przewodniczący Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych – od 1 kwietnia 2002 r.
 - Jan Grzelak – Dyrektor Generalny Urzędu Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych – od 1 kwietnia 2002 r.
4. Urząd Regulacji Energetyki
 - Leszek Juchniewicz – Prezes Urzędu Regulacji Energetyki – od 23 czerwca 1997 r.
 - Agnieszka Mazurek – zastępująca Dyrektora Generalnego Urzędu Regulacji Energetyki – od 1 stycznia do 22 kwietnia 2002 r.
 - Longina Putka – Dyrektor Generalny Urzędu Regulacji Energetyki – od 23 kwietnia 2002 r.
5. Ministerstwo Infrastruktury
 - Marek Pol – Minister Infrastruktury – od 19 października 2001 r.
 - Andrzej Grabowski – Dyrektor Generalny Ministerstwa Infrastruktury – od 24 października 2001 r.
6. Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu
 - Krystyna Maria Łybacka – Minister Edukacji Narodowej i Sportu – od 19 października 2001 r.
 - Michał Piskorz – Dyrektor Generalny Ministerstwa Edukacji Narodowej i Sportu – od 5 stycznia 1999 r. do 31 stycznia 2002 r.
 - Maciej Olejniczak – zastępujący Dyrektora Generalnego Ministerstwa Edukacji Narodowej i Sportu – od 27 listopada 2001 r.
7. Główny Inspektorat Farmaceutyczny
 - Maria Głowniak – Główny Inspektor Farmaceutyczny – od 12 stycznia 2000 r. do 23 stycznia 2002 r.
 - Dorota Duliban – Główny Inspektor Farmaceutyczny – od 23 stycznia 2002 r.
 - Helena Feliksiak – Dyrektor Generalny Głównego Inspektoratu Farmaceutycznego – od 29 czerwca 2001 r.

5.4. Wykaz organów, którym przekazano informacje o wynikach kontroli

1. Prezydent RP
2. Marszałek Sejmu
3. Marszałek Senatu
4. Prezes Rady Ministrów
5. Minister Edukacji Narodowej i Sportu
6. Minister Finansów
7. Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej
8. Minister Infrastruktury
9. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
10. Minister Zdrowia
11. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
12. Główny Inspektor Farmaceutyczny
13. Komisja Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych
14. Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców
15. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki
16. Szef Służby Cywilnej
17. Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych Sejmu RP
18. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
19. Kierownictwo NIK

5.5. Słowniczek – międzynarodowe standardy kontroli wewnętrznej

- Międzynarodowe standardy kontroli wewnętrznej – obejmują m.in. wydane przez Międzynarodową Organizację Najwyższych Organów Kontroli *INTOSAI* „Wytyczne w sprawie standardów kontroli wewnętrznej”, wydane przez Europejski Trybunał Obrachunkowy⁷⁵ „Europejskie wytyczne w sprawie stosowania standardów kontroli *INTOSAI*” oraz standardy będące przedmiotem raportu Komitetu Organizacji

⁷⁵ „Europejskie wytyczne stosowania standardów kontroli *INTOSAI*” (ang. European Implementing Guidelines for the *INTOSAI* Auditing Standards) zostały przetłumaczone i wydrukowane w 2000 r. przez Najwyższą Izbę Kontroli.

Sponsorujących Komisję Treadway⁷⁶ (COSO). Powyższe standardy były podstawą dla opublikowanych w dniu 30 stycznia 2003 r. przez Ministra Finansów „Standardów kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych”. Standardy kontroli finansowej zostały opublikowane na podstawie art. 35 o ust. 1 pkt 1, zgodnie z którym „Koordynacja kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych obejmuje (...) określanie i upowszechnianie standardów kontroli finansowej, zgodnych z powszechnie uznawanymi standardami”. We wstępie do „Standardów kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych” Minister Finansów poinformował, że standardy te „zostały określone w oparciu o powszechnie uznawane standardy” a przy ich opracowywaniu uwzględniono: „Standardy kontroli wewnętrznej w Komisji Europejskiej” – opracowane przez Komisję Europejską – Dyрекcję Generalną ds. Budżetu, „Kontrolę wewnętrzną – zintegrowaną koncepcję ramową” – raport opracowany przez Komitet Organizacji Sponsorujących Komisję Treadway (COSO), „Wytyczne w sprawie standardów kontroli wewnętrznej” – przyjęte przez Międzynarodową Organizację Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI), „Standardy kontroli wewnętrznej w rządzie federalnym” – opracowane przez Najwyższy Urząd Kontroli w Stanach Zjednoczonych Ameryki (GAO). Wynika z tego, że przyjęte przez NIK jako wyznacznik oceny systemu kontroli wewnętrznej międzynarodowe standardy kontroli wewnętrznej można traktować również jako powszechnie uznawane standardy kontroli wewnętrznej w rozumieniu ustawy o finansach publicznych.

Dla ułatwienia i przejrzystości kontroli NIK przyjęła podział standardów na pięć obszarów odpowiadających pięciu podstawowym elementom systemu kontroli wewnętrznej, analogicznie jak w „Standardach kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych” wzorowanych w tym zakresie na „Raporcie Komitetu Organizacji Sponsorujących Komisję Treadway” (COSO)⁷⁷. W standardach podkreślono, że system kontroli wewnętrznej obejmuje pięć ściśle ze sobą powiązanych elementów, które wynikają ze sposobu w jaki działalność jest prowadzona i są

⁷⁶ Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – COSO – wrzesień 1992 r. COSO (Komitet Organizacji Sponsorujących Komisję Treadway) składa się z pięciu amerykańskich instytutów zawodowych reprezentujących biegłych rewidentów, audytorów wewnętrznych i dyrektorów finansowych. Przywołany raport jest wiernym tłumaczeniem wersji jednolitej wydanej w maju 1994 r. Autorami raportu są wiodący partnerzy i członkowie zarządu firmy Coopers&Lybrand.

⁷⁷ Raport COSO stał się głównym punktem odniesienia dla standardowych wytycznych na polu zarządzania korporacyjnego, kontroli wewnętrznej i zewnętrznej i kontroli systemów informacyjnych. Raport COSO stanowi kluczowy element w pracach obecnie prowadzonych przez Wewnętrzny Komitet Kontroli INTOSAI („Podręcznik kontroli Europejskiego Trybunału Obrachunkowego”, przyjęty 30 czerwca 1998 r., str. 131, tłum. własne NIK, 2001 r.)

zintegrowane z zarządzaniem. Te elementy mają zastosowanie wobec wszystkich *organizacji*, a ich wdrożenie może odbywać się w różny sposób, w zależności od charakteru i rozmiaru tych organizacji. Do tych składników należą: środowisko systemu kontroli, zarządzanie ryzykiem, informacja i komunikacja, ocena i audyt wewnętrzny oraz mechanizmy systemu kontroli. Poniżej przedstawiono definicje poszczególnych elementów systemu kontroli wewnętrznej w ujęciu „Standardów kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych” opublikowanych przez Ministra Finansów oraz w ujęciu „Raportu Komitetu Organizacji Sponsorujących Komisję Treadway” (*COSO*). Należy podkreślić, że mimo iż standardy kontroli finansowej dotyczą części systemu kontroli wewnętrznej w jednostce, jaką jest kontrola finansowa, to poszczególne standardy i definicje mogą być wykorzystywane jako standardy określające funkcjonowanie systemu kontroli wewnętrznej w odniesieniu do całej działalności jednostki – nie tylko w zakresie kontroli finansowej.

STANDARDY KONTROLI FINANSOWEJ – zgodnie ze „Standardami kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych”

- **Środowisko systemu kontroli finansowej** – środowisko systemu kontroli finansowej jest fundamentem dla pozostałych standardów kontroli finansowej. Standardy w tym zakresie dotyczą systemu zarządzania jednostką i jej zorganizowania jako całości. Środowisko systemu kontroli finansowej w sposób zasadniczy determinuje jakość kontroli finansowej w jednostce. Środowisko systemu kontroli obejmuje: uczciwość i inne wartości etyczne⁷⁸, kompetencje zawodowe⁷⁹, strukturę organizacyjną⁸⁰, identyfikację zadań wrażliwych⁸¹ oraz powierzenie uprawnień⁸².

⁷⁸ Kierownik jednostki oraz pracownicy posiadają taki poziom osobistej i zawodowej uczciwości, który zapewnia osiągnięcie celów kontroli finansowej. Kierownik jednostki poprzez przykład i codzienne decyzje powinien wspierać i promować wartości etyczne oraz uczciwość osobistą i zawodową wszystkich pracowników. Pracownicy rozumieją, jakie zachowanie i postępowanie jest uważane w jednostce za etyczne. Kierownik jednostki oraz pracownicy powinni być pozytywnie nastawieni do kontroli finansowej i wspierać jej funkcjonowanie.

⁷⁹ Kierownik jednostki oraz pracownicy posiadają taki poziom wiedzy, umiejętności i doświadczenia, który pozwala im skutecznie i efektywnie wypełniać powierzone zadania i obowiązki, a także rozumieć znaczenie rozwoju systemu kontroli finansowej. Proces zatrudnienia powinien być prowadzony w taki sposób, aby zapewnić wybór najlepszego kandydata na dane stanowisko pracy.

⁸⁰ Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres sprawozdawczości jest przejrzysty i spójny oraz został określony w formie pisemnej. Każdemu pracownikowi został przedstawiony na piśmie zakres jego obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności.

⁸¹ Kierownik jednostki powinien zidentyfikować zadania, przy wykonywaniu których pracownicy mogą być szczególnie podatni na wpływy szkodliwe dla gospodarki finansowej jednostki oraz powinien ustanowić odpowiednie środki zaradcze. Zestawienie zadań wrażliwych oraz procedury służące realizacji środków zaradczych zostały określone w formie pisemnej i zapoznano z nimi pracowników.

⁸² Zakres uprawnień dotyczących gospodarki finansowej lub majątkowej jednostki powierzonych poszczególnym pracownikom jest precyzyjnie określony oraz odpowiedni do wagi podejmowanych decyzji i ryzyka z nimi związanego. Przyjęcie uprawnień jest potwierdzone podpisem pracownika.

- **Zarządzanie ryzykiem** – osiągnięcie celów każdej jednostki wiąże się z ryzykiem. Zarządzanie ryzykiem ma na celu zwiększenie prawdopodobieństwa osiągnięcia celów jednostki. Standardy w tym obszarze wskazują na niezbędne elementy tego procesu, lecz nie określają jedynej metody zarządzania ryzykiem. Zarządzanie ryzykiem obejmuje: monitorowanie realizacji zadań⁸³, identyfikację ryzyka⁸⁴, analizę ryzyka i podejmowanie działań zaradczych⁸⁵.
- **Informacja i komunikacja** – standardy w obszarze informacji i komunikacji dotyczą zapewnienia wszystkim pracownikom jednostki informacji niezbędnych do wykonywania przez nich obowiązków, w szczególności związanych z kontrolą finansową, a także zapewnienia efektywnego systemu komunikacji zarówno wewnętrznej, jak i zewnętrznej. System komunikacji powinien umożliwiać przepływ potrzebnych informacji wewnątrz jednostki zarówno w kierunku pionowym (w dół i w górę struktury organizacyjnej), jak i poziomym. System efektywny to taki, który nie tylko zapewnia przepływ informacji, ale także gwarantuje, że informacje te zostaną właściwie zrozumiane przez odbiorców. Informacja i komunikacja obejmuje: bieżącą informację⁸⁶, efektywny system komunikacji wewnętrznej⁸⁷, komunikację zewnętrzną⁸⁸.
- **Ocena i audyt wewnętrzny** – standardy w zakresie oceny i audytu wewnętrznego wprowadzają zasadę ciągłej oceny przyjętego systemu kontroli finansowej dokonywanej przez kierownika jednostki oraz niezależnej i obiektywnej oceny tego

⁸³ Kierownik jednostki zapewnia przygotowanie rocznego planu pracy jednostki zawierającego poszczególne cele i zadania, komórki organizacyjne odpowiedzialne za ich realizację oraz zasoby (np. osobowe, finansowe, rzeczowe) przeznaczone do ich realizacji. Kierownik jednostki prowadzi bieżącą ocenę (monitoring) realizacji zadań za pomocą mierzalnych wskaźników lub precyzyjnie zdefiniowanych kryteriów.

⁸⁴ Kierownik jednostki systematycznie, nie rzadziej niż raz w roku, dokonuje identyfikacji zewnętrznego i wewnętrznego ryzyka związanego z osiąganiem celów jednostki, dotyczącego zarówno działania całej jednostki, jak i prowadzonych przez jednostkę konkretnych programów, projektów czy zadań. W przypadku zmiany warunków, w których funkcjonuje jednostka, identyfikacja ryzyka powinna być ponawiana.

⁸⁵ Kierownik jednostki zapewnia systematyczne poddawanie zidentyfikowanego ryzyka analizie mającej na celu określenie możliwych skutków i prawdopodobieństwa wystąpienia danego ryzyka. Kierownik jednostki określa akceptowany poziom ryzyka a także działania, które należy podjąć w celu zmniejszenia danego ryzyka do poziomu akceptowanego.

⁸⁶ Kierownik jednostki, kierownicy komórek organizacyjnych oraz pracownicy otrzymują w odpowiedniej formie i czasie właściwe i rzetelne informacje potrzebne im do wypełniania obowiązków, w szczególności wynikających z przyjętego systemu kontroli finansowej.

⁸⁷ System komunikacji wewnętrznej gwarantuje, że każdy pracownik rozumie cele systemu kontroli finansowej, sposób jego funkcjonowania a także swoją rolę i odpowiedzialność w tym systemie. Są zapewnione skuteczne mechanizmy przekazywania ważnych informacji w obrębie struktury organizacyjnej.

⁸⁸ Kierownik jednostki zapewnia funkcjonowanie efektywnego systemu komunikacji z podmiotami, które mogą mieć znaczący wpływ na osiąganie celów jednostki, a także inną działalność jednostki dotyczącą w szczególności wydatkowania lub gromadzenia środków publicznych.

systemu przez audytora wewnętrznego. Obejmuje ocenę systemu kontroli finansowej⁸⁹ i audyt wewnętrzny⁹⁰.

- **Mechanizmy systemu kontroli finansowej** – standardy w tym zakresie stanowią zestawienie podstawowych mechanizmów, które powinny funkcjonować w ramach systemu kontroli finansowej, nie tworząc jednak wyczerpującego zbioru. System kontroli finansowej powinien być elastyczny i dostosowany do specyficznych potrzeb jednostki. Mechanizmy (narzędzia) systemu kontroli obejmują m.in. dokumentowanie systemu kontroli finansowej⁹¹, dokumentowanie i rejestrowanie operacji finansowych i gospodarczych⁹², zatwierdzanie operacji finansowych⁹³, podział obowiązków⁹⁴, nadzór⁹⁵, rejestrowanie odstępstw⁹⁶, ciągłość działalności⁹⁷, a także ograniczenie dostępu do zasobów⁹⁸.

STANDARDY KONTROLI WEWNĘTRZNEJ – będące przedmiotem raportu Komitetu Organizacji Sponsorujących Komisję Treadway (COSO)⁹⁹

W „Raporcie Komitetu Organizacji Sponsorujących Komisję Treadway” (COSO) podkreślono, że system kontroli wewnętrznej obejmuje pięć ściśle ze sobą powiązanych

⁸⁹ Kierownik jednostki stale ocenia funkcjonowanie systemu kontroli finansowej i jego poszczególnych elementów. Zidentyfikowane problemy są na bieżąco rozwiązywane.

⁹⁰ W przypadkach określonych w ustawie w jednostkach prowadzona jest również obiektywna i niezależna ocena systemu kontroli finansowej przez audytora wewnętrznego.

⁹¹ System kontroli finansowej jednostki, w szczególności procedury, instrukcje, wytyczne kierownictwa, zakresy obowiązków, jest rzetelnie dokumentowany, a dokumentacja ta jest łatwo dostępna dla wszystkich pracowników, którym te informacje są niezbędne.

⁹² Wszystkie operacje finansowe i gospodarcze, a także inne znaczące zdarzenia są rzetelnie dokumentowane, a dokumentacja ta jest łatwo dostępna dla upoważnionych osób. Dokumentacja jest pełna oraz umożliwia prześledzenie każdej operacji finansowej, gospodarczej lub zdarzenia od samego początku, w trakcie ich trwania i po zakończeniu. Operacje finansowe i gospodarcze i inne znaczące zdarzenia są bezzwłocznie rejestrowane i prawidłowo klasyfikowane.

⁹³ Kierownik jednostki lub upoważnieni przez niego pracownicy zatwierdzają wszelkie operacje finansowe i gospodarcze przed ich realizacją. Poszczególne czynności związane z realizacją operacji finansowych lub gospodarczych są wykonywane wyłącznie przez osoby do tego upoważnione.

⁹⁴ Kluczowe obowiązki dotyczące prowadzenia, zatwierdzania, rejestrowania i sprawdzania operacji finansowych, gospodarczych i innych zdarzeń są rozdzielone pomiędzy różne osoby, z uwzględnieniem obowiązków i odpowiedzialności głównego księgowego jednostki określonych w przepisach prawa. Sporządzone jest zestawienie obowiązków, które w danej jednostce muszą być rozdzielone pomiędzy różnych pracowników.

⁹⁵ Prowadzony jest właściwy nadzór w ramach hierarchii służbowej, którego celem jest upewnienie się, że zadania wynikające z przyjętego systemu kontroli finansowej są realizowane.

⁹⁶ Wszystkie przypadki, w których ze względu na nadzwyczajne okoliczności odstąpiono od procedur, instrukcji lub wytycznych są uzasadniane, dokumentowane i zatwierdzane przez kierownika jednostki lub upoważnionego pracownika.

⁹⁷ Zapewnione są odpowiednie mechanizmy w celu utrzymania ciągłości działalności jednostki, w szczególności operacji finansowych i gospodarczych, w każdym czasie i okolicznościach.

⁹⁸ Dostęp do zasobów finansowych, materialnych i informacyjnych jednostki mają wyłącznie upoważnione osoby. Zostały wyznaczone osoby odpowiedzialne za ochronę i właściwe wykorzystanie zasobów jednostki. Prowadzone są okresowe porównania rzeczywistego stanu zasobów z zapisami w rejestrach.

⁹⁹ Tłumaczenie z jęz. angielskiego – zespół PIKW pod kierownictwem E. Saundersa.

elementów, które wynikają ze sposobu w jaki działalność jest prowadzona i są zintegrowane z zarządzaniem. Te elementy mają zastosowanie wobec wszystkich *organizacji*, a ich wdrożenie może odbywać się w różny sposób, w zależności od charakteru i rozmiaru tych organizacji. Do tych składników należą:

- **Środowisko systemu kontroli** – jest ono podstawą dla wszystkich innych elementów kontroli wewnętrznej, wprowadzając dyscyplinę i strukturę; do czynników środowiska kontroli należą m.in. uczciwość, wartości etyczne i kompetencje pracowników; styl operacyjny zarządzania; sposób, w jaki kierownictwo przydziela uprawnienia i odpowiedzialność oraz organizuje i dba o rozwój pracowników.
- **Oszacowanie ryzyka** – każda jednostka narażona jest na różne rodzaje ryzyka, które musi oszacować. Ocena ryzyka polega na identyfikacji i analizie ryzyka osiągnięcia celów, stanowiących podstawę do ustalenia, w jaki sposób ryzyko powinno być zarządzane. Ze względu na fakt, że gospodarcze, prawne i operacyjne warunki ulegają zmianie, wymagane są mechanizmy identyfikacji i zarządzania poszczególnymi rodzajami ryzyka związanymi ze zmianą.
- **Czynności kontrolne** – to polityka i procedury, które pozwalają zapewnić, żeby podejmowane były odpowiednie działania w celu skoncentrowania się na ryzyku związanym z realizacją celów jednostki. Czynności kontrolne dokonywane są w całej organizacji, na wszystkich jej szczeblach. Należą do nich takie czynności jak: zezwolenia, uprawnienia, weryfikacje, uzgadnianie, przeglądy działalności operacyjnej, ochrona zasobów i podział obowiązków.
- **Informacja i komunikacja** – stosowne informacje muszą być zidentyfikowane, zdobyte i zakomunikowane w odpowiedniej formie i czasie, żeby umożliwić pracownikom wypełnianie ich obowiązków. Efektem funkcjonowania systemów informacyjnych są raporty, zawierające informacje operacyjne, finansowe i informujące o zgodności z prawem, które umożliwiają zarządzanie i kontrolowanie jednostki. Efektywna komunikacja musi mieć również miejsce w szerszym znaczeniu, przepływając wewnątrz organizacji poziomo i pionowo. Wszyscy pracownicy muszą otrzymać czytelną informację od kierownictwa jednostki jaką rolę pełnią w systemie kontroli wewnętrznej, jak również w jaki sposób czynności jednej osoby odnoszą się do pracy innych. Musi również istnieć efektywna komunikacja z podmiotami zewnętrznymi.
- **Monitoring** – systemy kontroli wewnętrznej muszą być monitorowane, tj. poddane procesowi, który ocenia jakość działania w czasie. Stały monitoring pojawia się w toku

operacji i składają się na niego regularne czynności zarządcze i nadzorcze oraz inne działania podejmowane przez pracowników przy wykonywaniu ich obowiązków. Natomiast zakres i częstotliwość osobnych ocen przede wszystkim od oszacowania ryzyka oraz efektywności procedur monitoringowych.

5.6. Przykłady pozytywnych rozwiązań w zakresie niektórych elementów systemu kontroli wewnętrznej w kontrolowanych jednostkach.

5.6.1. Opis stanowiska pracy

Przykładowy opis stanowiska pracy „Główny Specjalista ds. Prawnych w Departamencie Organizacyjno-Prawnym” w GIF.

część A:

1. Data sporządzenia opisu: 23.09.2002 r.

Dane organizacyjne:

Urząd

Główny Inspektorat Farmaceutyczny

Departament

Organizacyjno-Prawny

Zespół/Wydział

Zespół ds. Prawnych

Stanowisko

-

Wymiar czasu pracy

Pełny etat

Miejsce w organizacji

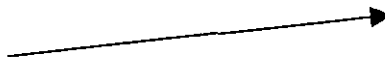
Zgodnie z zał. schematem organizacyjnym

GLÓWNY INSPEKTOR FARMACEUTYCZNY



DYREKTOR DEPARTAMENTU ORG.-PRAWN.

GLÓWNY SPECJALISTA DS. PRAWNYCH



Cześć B:

2. Zakres odpowiedzialności kierowniczej:

- Kierowanie i nadzorowanie pracy Zespołu - 3 stanowiska*
- Brak indywidualnych uprawnień w zakresie dysponowania środkami finansowymi - brak wydzielonego budżetu.*

3. Cel istnienia stanowiska

- Realizacja zadań merytorycznych Zespołu ds. Prawnych w Departamencie Organizacyjno-Prawnym.*

4. Główne obszary działania i obowiązki

- *nadzór nad prowadzeniem postępowań odwoławczych od decyzji i postanowień Wojewódzkich Inspektorów Farmaceutycznych i przygotowywanie oraz opiniowanie projektów decyzji Głównego Inspektora Farmaceutycznego,*
- *przygotowywanie odpowiedzi oraz pełnej dokumentacji do przekazania do NSA w związku ze skargami na decyzje Głównego Inspektora Farmaceutycznego,*
- *udział w przygotowywaniu projektów aktów prawnych oraz występowanie z wnioskiem do Ministra Zdrowia o nowelizację przepisów,*
- *przygotowywanie opinii aktów prawnych przygotowywanych przez centralne organy administracji rządowej,*
- *udział w przygotowywaniu wyjaśnień, informacji i odpowiedzi w zakresie zagadnień należących do właściwości rzeczowej Głównego Inspektora Farmaceutycznego,*
- *współpraca w zakresie porównywania przepisów polskich oraz obowiązujących w Unii Europejskiej,*
- *opracowywanie informacji oraz sporządzanie sprawozdań z zaawansowania przeprowadzanych spraw,*
- *współpraca z administracją rządową, samorządową oraz innymi placówkami w zakresie właściwości urzędu.*

Część C: analiza wg czynników

5. Odpowiedzialność:

- a) personalna - kierowanie pracą Zespołu - 3 stanowiska w podległości bezpośredniej. Potrzeba wiedzy fachowej z zakresu prawa ze szczególnym uwzględnieniem prawa farmaceutycznego oraz znajomość zakresu zadań inspekcji farmaceutycznej.*
- b) finansowa - brak dyspozycyjności środkami finansowymi.*
- c) decyzje - udział w przygotowywaniu strony prawnej decyzji Głównego Inspektora Farmaceutycznego, dotyczących władczych rozstrzygnięć administracyjnych w opracowywanych tematach.*
- d) złożoność i kreatywność - na tym stanowisku sprawy z zakresu obsługi prawnej realizowanych zadań inspekcji farmaceutycznej, o różnorodnym charakterze. Wymagana szeroka analiza problemu pod względem obowiązujących przepisów oraz uzgodnienia z przełożonymi. Konieczna pełna współpraca i pomoc prawna dla pracowników Głównego Inspektoratu Farmaceutycznego. Zdolność wyszukiwania, możliwości odwołania się do wcześniejszych rozstrzygnięć i rozwiązań oraz zasięgania opinii specjalistów i konsultantów.*
- e) Kontakty i reprezentacja - istnieje potrzeba kontaktów wewnętrznych - pomiędzy departamentami i stanowiskami. Prowadzone zagadnienia wymagają konsultacji oraz uzgodnień wewnętrznych. Reprezentacja prawna urzędu na zewnątrz.*

f) *Wiedza, umiejętności i doświadczenie: wymagana wiedza fachowa z dziedziny prawa w tym prawa farmaceutycznego w szczególności oraz zadań inspekcji (nadzoru) farmaceutycznej.*

Doświadczenie: praca w administracji publicznej.

Wyszkolenie: mile widziane szkolenia w zakresie aspektów prawnych w pracy inspekcji farmaceutycznej.

5.6.2. Dodatkowe regulacje w zakresie promowania wartości etycznych.

Przykładowy dokument istniejący w GIF p.n.: „Księga Jakości Departamentu Inspekcji ds. Wytwarzania” w części dotyczącej kodeksu etyki działań inspekcyjnych:

„3.1. Przyniesienie inspektora ds. wytwarzania.

Jako inspektor ds. wytwarzania świadomy swych obowiązków i moralnej odpowiedzialności, mając na względzie ochronę zdrowia i życia ludzkiego, uroczyste przysięgam wykonywać powierzone mi obowiązki zgodnie z prawem i według swojej najlepszej wiedzy. W swoim postępowaniu kierować się zawsze zasadami uczciwości i sumienności, zachowując w tajemnicy wszystko o czym dowiem się w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych. (...)

3.2 Część ogólna

I. Kodeks etyki inspektora określa obowiązki moralne, wynikające z ogólnych zasad etycznych, stosowanych w GIF. Zobowiązuje on inspektora do ich przestrzegania i dbania o godność zawodową.

II. Naruszeniem godności zawodowej jest każde postępowanie, które jest sprzeczne z etyką i podważa tym samym zaufanie do inspektora.

III. Powołaniem inspektora jest współdziałanie w ochronie życia i zdrowia ludzi i zwierząt poprzez kontrolowanie warunków wytwarzania produktów leczniczych oraz ich jakości.

IV. Inspektor wykonując swoje zadanie musi posiadać wolność postępowania zgodnego ze swym sumieniem oraz swobodę działań zawodowych stosowną do wskazań etycznych, aktualnego poziomu wiedzy i stanu prawnego.

V. Inspektor odpowiada osobiście za swoją pracę. Ma on obowiązek odmówić wykonania czynności niezgodnych z zasadami etyki lub obowiązującymi przepisami prawa.

VI. Inspektor nie pozwala narzucić sobie postawy zawodowej, która byłaby sprzeczna z jego zawodową niezależnością oraz przepisami niniejszego kodeksu.

VII. Inspektor nie prowadzi usług doradczych ani konsultacyjnych dla podmiotów kontrolowanych.

VIII. Przy wykonywaniu obowiązków służbowych inspektor nie ujawnia osobom trzecim posiadanych informacji, które mogłyby naruszyć dobro podmiotu kontrolowanego.

3.4 Część szczegółowa:

I. Inspektor wykonujący swoje obowiązki zawodowe jest bezstronny, uczciwy i obiektywny.

- II. Inspektor zobowiązany jest do zachowania w tajemnicy wszelkich informacji uzyskanych w trakcie kontroli.*
- III. Inspektor wykonuje swoje obowiązki służbowe wykorzystując w pełni posiadaną wiedzę i umiejętności.*
- IV. Inspektor nie może składać prywatnych obietnic powiązanych z wykonywaną funkcją w GIF.*
- V. Inspektor nie może wobec osób trzecich dyskredytować lub komentować postępowania innego inspektora.*
- VI. Inspektor powinien cenić i szanować swoją pracę i postępować tak aby budzić szacunek i zaufanie.*
- VII. Inspektor zobowiązany jest zgodnie z postępowaniem nauki stale doskonalić umiejętności zawodowe.*
- VIII. Inspektor nie może angażować się w działalność, pośrednio lub bezpośrednio, która kolidowałaby z wykonywaniem obowiązków służbowych.*
- IX. Stosunki między inspektorami powinny opierać się na wzajemnym szacunku, lojalności, koleżeństwie i solidarności. Powinni oni dzielić się swoimi doświadczeniami i służyć sobie pomocą. Wzajemna ocena pracy powinna być sprawiedliwa a krytyką powinna być formułowana w sposób bezstronny i przekazywana w pierwszej kolejności osobie zainteresowanej”.*

5.6.3. Obowiązek informowania o realizacji zadań i celów jednostki

1. MSWiA

W MSWiA Dyrektor Generalny przekazał plan strategiczny Ministerstwa dyrektorom komórek organizacyjnych zaangażowanym w jego realizację z jednoczesnym poleceniem informowania o stopniu wykonania planu. Dyrektorzy zostali zobowiązani do składania (raz na pół roku) Dyrektorowi Generalnemu pisemnej informacji o stopniu wykonania zadań w kierowanych przez nich komórkach. Składając te informacje komórki organizacyjne MSWiA sygnalizowały równocześnie o zdarzeniach mogących mieć wpływ na realizację zadań wynikających z planu strategicznego MSWiA. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Generalnego informacje te są również podstawą do ewentualnej modyfikacji planu strategicznego MSWiA w szczególności w zakresie terminów realizacji. Ponadto dyrektorzy komórek organizacyjnych w formie pisemnej przekazywali okresowe informacje o stanie realizacji zadań do Dyrektora Gabinetu Politycznego Ministra. Dyrektorzy komórek organizacyjnych w toku narad i odpraw informowali pracowników o etapach, kierunkach działań lub ewentualnych zagrożeniach w realizacji zadań, a w trybie okresowych spotkań służbowych z naczelnikami wydziałów oceniali realizację zadań. Po naradzie z dyrektorem komórki organizacyjnej naczelnicy na organizowanych przez siebie naradach informowali podległych pracowników o stanie podjętych do realizacji zadań.

2. URiC

W URiC w toku cotygodniowych odpraw kierownictwa lub indywidualnych spotkań z Prezesem lub Dyrektorem Generalnym przekazywane były informacje o stanie realizacji zadań. W kwestii sporządzania okresowych raportów o stopniu realizacji poszczególnych celów szczegółowych, w Urzędzie sporządzane były cotygodniowe raporty informujące o wykonywaniu zadań oraz o znaczących wydarzeniach mogących mieć wpływ na funkcjonowanie jednostki.

5.6.4. Informacja i komunikacja w jednostce

1. URiC

W URiC zapewniono przepływ informacji potrzebnych do bieżącej realizacji zadań i służących ocenie stanu realizacji tych zadań, jak również obieg informacji o zagrożeniach związanych z funkcjonowaniem Urzędu. Do mechanizmów tych należał m.in. System Informatyczny POBYT dający możliwość uzyskania różnych zestawień analitycznych za dany przedział czasowy lub wg stanu na dany dzień rejestracji, a dotyczących np. liczby i rodzaju spraw będących w toku, czy też liczby oraz rodzaju spraw zakończonych. Gromadzone były także informacje pisemne w sprawach mogących mieć znaczenie dla działalności Urzędu, np. o ilości osób przebywających w ośrodkach, o ilości złożonych wniosków o nadanie statusu uchodźcy, o przebiegu procesu komputeryzacji.

2. URE

W URE bieżący przepływ informacji zapewniała wewnętrzna poczta elektroniczna, wydawnictwa URE, bezpośrednie kontakty z przełożonymi (konsultacje, narady). System informatyczny URE umożliwiał tworzenie merytorycznych baz danych i niezbędnego oprogramowania (zespołów informacyjnych) stosownie do potrzeb poszczególnych departamentów. Kluczowym rejestrem w tym ustawieniu baz jest rejestr koncesji. Zastosowane rozwiązania umożliwiają oprogramowaniu aplikacyjnemu tylko bierny („read-only”) dostęp do okresowo aktualizowanej kopii rejestru koncesji. Aktualizację i utrzymanie pierwotnego rejestru prowadzi wyznaczony pracownik Departamentu Przedsiębiorstw Energetycznych (DPE) i tylko ten pracownik ma takie uprawnienia. Wszyscy pozostali pracownicy URE, w tym pracownicy DPE, mają tylko bierny dostęp do kopii rejestru koncesji. Baza danych uczestników zamówień publicznych była prowadzona w URE przez pracownika odpowiedzialnego za zamówienia publiczne w Wydziale Administracji i Transportu Biura Obsługi Urzędu (BOU). Dostęp do tych danych posiadali tylko upoważnieni pracownicy BOU. W ramach poszczególnych aplikacji wyznaczone były osoby, kompetentni pracownicy merytoryczni, mający uprawnienia administratorów aplikacji i mogący tworzyć grupy dostępu do leżących w ich kompetencji zasobów informacyjnych.

3. UKNUiFE

Pracownicy UKNUiFE byli informowani o zagrożeniach związanych z bieżącym funkcjonowaniem Komisji i Urzędu Komisji oraz otrzymywali informacje potrzebne do bieżącej realizacji zadań. Zagadnienia te były omawiane na posiedzeniach kierownictwa Komisji i na naradach kadry kierowniczej Urzędu Komisji organizowanych przez Przewodniczącego Komisji z udziałem Dyrektora Generalnego. Ustalenia z tych posiedzeń przekazywano kierownikom komórek organizacyjnych, którzy zobowiązani zapisem Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Komisji zapoznawali z ustaleniami podległych sobie pracowników.

5.7. Ocena ryzyka zawodności systemów kontroli wewnętrznej w kontrolowanych jednostkach.

Analiza funkcjonujących w kontrolowanych jednostkach systemów kontroli wewnętrznej i wyniki przeprowadzonych kontroli pozwoliły na dokonanie oceny ryzyka zawodności systemów kontroli wewnętrznej w obszarach objętych kontrolą, tj. w zakresie wydawania decyzji administracyjnych i udzielania zamówień publicznych. Dokonanie oceny ryzyka zawodności systemów kontroli wewnętrznej umożliwiło stwierdzenie, czy systemy kontroli wewnętrznej działały w sposób skuteczny, spójny i ciągły, co zaprezentowano w poniższej tabeli:

Lp.	Kontrolowana jednostka	Obszar objęty kontrolą	Ocena ryzyka zawodności systemów kontroli wewnętrznej	Uzasadnienie
1	2	3	4	5
1.	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	Wydawanie decyzji administracyjnych	Niskie	Na podstawie analizy dokumentacji 30 wydanych decyzji administracyjnych oceniono, iż system kontroli wewnętrznej działał w sposób skuteczny, ciągły i spójny, w wyniku czego w obszarze kontrolowanej działalności nie wystąpiły nieprawidłowości.

		Udzielanie zamówień publicznych	Średnie	Na podstawie analizy 10 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego oceniono, iż opracowany system kontroli wewnętrznej nie funkcjonował wystarczająco, w wyniku czego wystąpiły przypadki pojedynczych nieprawidłowości, nie mających jednak wpływu na prawidłowość prowadzonej działalności.
2.	Urząd do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców	Wydawanie decyzji administracyjnych	Niskie	Na podstawie analizy dokumentacji 30 wydanych decyzji administracyjnych oceniono, iż system kontroli wewnętrznej działał w sposób skuteczny, ciągły i spójny, w wyniku czego w obszarze kontrolowanej działalności nie wystąpiły nieprawidłowości.
		Udzielanie zamówień publicznych	Niskie	Na podstawie analizy 10 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego oceniono, iż system kontroli wewnętrznej działał w sposób skuteczny, ciągły i spójny, w wyniku czego w obszarze kontrolowanej działalności nie wystąpiły nieprawidłowości.
3.	Urząd Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych	Wydawanie decyzji administracyjnych	Niskie	Na podstawie analizy dokumentacji 30 wydanych decyzji administracyjnych oceniono, iż system kontroli wewnętrznej działał w sposób skuteczny, ciągły i spójny, w wyniku czego w obszarze kontrolowanej działalności nie wystąpiły nieprawidłowości.
		Udzielanie zamówień publicznych	Niskie	Na podstawie analizy 11 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego oceniono, iż system kontroli wewnętrznej działał w sposób skuteczny, ciągły i spójny, w wyniku czego w obszarze kontrolowanej działalności nie wystąpiły nieprawidłowości.

4.	Urząd Regulacji Energetyki	Wydawanie decyzji administracyjnych	Niskie	Na podstawie analizy dokumentacji 44 wydanych decyzji (30 postępowań) administracyjnych oceniono, iż system kontroli wewnętrznej działał w sposób skuteczny, ciągły i spójny, w wyniku czego w obszarze kontrolowanej działalności nie wystąpiły nieprawidłowości.
		Udzielanie zamówień publicznych	Niskie	Na podstawie analizy 10 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, iż system kontroli wewnętrznej działał w sposób skuteczny, ciągły i spójny, w wyniku czego w obszarze kontrolowanej działalności nie wystąpiły nieprawidłowości.
5.	Ministerstwo Infrastruktury	Wydawanie decyzji administracyjnych	Niskie	Na podstawie analizy dokumentacji 30 wydanych decyzji administracyjnych oceniono, iż system kontroli wewnętrznej działał w sposób skuteczny, ciągły i spójny, w wyniku czego w obszarze kontrolowanej działalności nie wystąpiły nieprawidłowości.
		Udzielanie zamówień publicznych	Niskie	Na podstawie analizy 10 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego oceniono, iż system kontroli wewnętrznej działał w sposób skuteczny, ciągły i spójny, w wyniku czego w obszarze kontrolowanej działalności nie wystąpiły nieprawidłowości.
6.	Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu	Wydawanie decyzji administracyjnych	Średnie	Na podstawie analizy dokumentacji 50 wydanych decyzji administracyjnych oceniono, iż opracowany system kontroli wewnętrznej nie funkcjonował wystarczająco, w wyniku czego wystąpiły przypadki pojedynczych nieprawidłowości, nie mających jednak wpływu na prawidłowość prowadzonej działalności.

		Udzielanie zamówień publicznych	Wysokie	Na podstawie analizy 17 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego stwierdzono nieprawidłowości w funkcjonowaniu systemu kontroli wewnętrznej, w wyniku których kontrolowana działalność nie była prowadzona w sposób prawidłowy.
7.	Główny Inspektorat Farmaceutyczny	Wydawanie decyzji administracyjnych	Średnie	Na podstawie analizy dokumentacji 30 wydanych decyzji administracyjnych oceniono, iż opracowany system kontroli wewnętrznej nie funkcjonował wystarczająco, w wyniku czego wystąpiły przypadki pojedynczych nieprawidłowości, nie mających jednak wpływu na prawidłowość prowadzonej działalności.
		Udzielanie zamówień publicznych	Wysokie	Na podstawie analizy 13 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego stwierdzono nieprawidłowości w funkcjonowaniu systemu kontroli wewnętrznej, w wyniku których kontrolowana działalność prowadzona była w sposób nieprawidłowy.