



# Standardy kontroli w administracji rządowej

**Zatwierdzam:**  
z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów

**Tomasz Arabski**  
Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

Warszawa, dnia 10 lutego 2012 r.

## Spis treści

<b>I.</b>	<b>WSTĘP</b> .....	<b>3</b>
<b>II.</b>	<b>ZASADY PODSTAWOWE</b> .....	<b>5</b>
1.	UCZCIWOŚĆ I RZETELNOŚĆ .....	5
2.	NIEZALEŻNOŚĆ I OBIEKTYWIZM .....	5
3.	POUFNOŚĆ .....	6
4.	PROFESJONALNY OSĄD .....	6
<b>III.</b>	<b>STANDARDY PRACY</b> .....	<b>6</b>
1.	ZAGADNIENIA OGÓLNE .....	6
2.	ZAPEWNIENIE MECHANIZMÓW KONTROLI WEWNĘTRZNEJ (ZARZĄDCZEJ).....	7
3.	ZAPEWNIENIE JAKOŚCI .....	7
4.	OGÓLNE ZASADY POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO (KONTROLI) .....	8
5.	RODZAJE I KRYTERIA KONTROLI .....	9
	<i>Kontrola prawidłowości</i> .....	9
	<i>Kontrola wykonania zadań</i> .....	9
<b>IV.</b>	<b>ETAPY POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO (KONTROLI)</b> .....	<b>9</b>
1.	PLANOWANIE I KOORDYNACJA KONTROLI .....	9
	<i>Plan kontroli</i> .....	9
	<i>Koordinacja</i> .....	10
2.	PRZYGOTOWANIE KONTROLI .....	11
	<i>Program kontroli</i> .....	11
	<i>Powołanie zespołu kontrolnego</i> .....	11
	<i>Dobór próby do kontroli</i> .....	12
	<i>Nieprawidłowości i uchybienia</i> .....	12
3.	CZYNNOŚCI DOWODOWE .....	12
	<i>Dowody kontroli</i> .....	12
	<i>Korzystanie z pomocy biegłych</i> .....	13
4.	DOKUMENTOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	13
	<i>Akta kontroli</i> .....	14
5.	INFORMOWANIE O WYNIKACH KONTROLI .....	14
6.	MONITOROWANIE REALIZACJI ZALECEŃ I WNIOSKÓW .....	14
<b>V.</b>	<b>ZASOBY LUDZKIE KOMÓRKI DO SPRAW KONTROLI</b> .....	<b>14</b>
1.	ZAGADNIENIA OGÓLNE.....	14
2.	KOMPETENCJE ZAWODOWE KONTROLERÓW .....	15

## I. WSTĘP

Niniejsze *Standardy kontroli w administracji rządowej* są realizacją uprawnienia Prezesa Rady Ministrów określonego w art. 8 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej<sup>1</sup> (dalej: *ustawa o kontroli*).

*Standardy*, opracowane w oparciu o bogatą wiedzę i doświadczenie służb kontrolnych w kraju i za granicą, określają ramy w dziedzinie zarządzania, wykonywania i zapewniania jakości działalności kontrolnej. Zostały sformułowane w sposób ogólny, aby służyć zróżnicowanym co do charakteru i zakresu działalności podmiotom wykonującym działalność kontrolną.

### **Cel**

Celem *Standardów* jest zapewnienie profesjonalnego wsparcia dla kontroli prowadzonej przez jednostki administracji rządowej w reżimie prawnym *ustawy o kontroli*. Ustawa ta, będąc najważniejszą od dwóch dekad regulacją tej rangi z dziedziny kontroli, wyznacza nowe ramy prowadzenia działalności kontrolnej przez administrację rządową.

### **Zakres stosowania**

*Standardy* nie stanowią prawa powszechnie obowiązującego. Należy je traktować jako podstawę dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania kontroli instytucjonalnej w administracji rządowej – wsparcia postępowania kontrolnego tak, aby kontrole w jak najpełniejszy sposób realizowały cele wskazane w ustawie: dostarczały wiarygodnych ocen badanych obszarów i jednostek oraz proponowały realne i skuteczne rozwiązania służące doskonaleniu działań administracji w służbie Państwu i obywatelom.

*Standardy* są skierowane do urzędów obsługujących Prezesa Rady Ministrów, Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, ministrów, przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów, urzędów centralnych organów administracji rządowej, urzędów wojewódzkich oraz organów administracji zespolonej i niezespolonej.

Przeznaczone są do stosowania podczas realizacji instytucjonalnej kontroli zewnętrznej przeprowadzanej przez jednostki administracji rządowej na podstawie *ustawy o kontroli*. Z uwagi na swój uniwersalny charakter i dążenie do profesjonalizacji wszystkich działań kontrolnych wykonywanych przez administrację rządową, pożądane jest odpowiednie, tj. z uwzględnieniem charakteru i zakresu prowadzonej działalności kontrolnej, stosowanie *Standardów* również w instytucjonalnej kontroli wewnętrznej.

Zachęca się także do stosowania *Standardów* w kontrolach prowadzonych na podstawie innych przepisów, w tym zasad i wytycznych dotyczących wdrażania funduszy Unii Europejskiej, w zakresie w jakim nie są one z nimi sprzeczne.

### **Zawartość**

Dokument został opracowany w oparciu o obowiązujący stan prawny, z uwzględnieniem krajowego i międzynarodowego dorobku w tej dziedzinie. I tak, w *Standardach* wykorzystano postanowienia Wytycznych w sprawie kontroli w administracji rządowej<sup>2</sup>, Wytycznych

---

<sup>1</sup> Dz. U. Nr 185, poz. 1092.

<sup>2</sup> Wytyczne z dnia 14 lipca 2009 r. wydane przez Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej, Standardów Kontroli Najwyższej Izby Kontroli, Kodeksu Etyki Kontrolera Najwyższej Izby Kontroli, Standardów Kontroli INTOSAI, Europejskich Wytycznych Stosowania Standardów Kontroli INTOSAI, Międzynarodowych Standardów Profesjonalnej Praktyki Audytu Wewnętrznego Instytutu Audytorów Wewnętrznych oraz Principles and Standards for Offices of Inspector General.

*Standardy* składają się z pięciu części: *Wstęp*, *Zasady podstawowe*, *Standardy pracy*, *Etapy postępowania kontrolnego* oraz *Zasoby ludzkie komórki do spraw kontroli*. Zawierają one zasady postępowania, których powinno się przestrzegać podczas przeprowadzania kontroli. Stanowią również podstawę do oceny jakości działania komórek do spraw kontroli w administracji rządowej.

Odstępstwa od stosowania *Standardów* powinny być uzasadnione jedynie szczególnymi okolicznościami oraz zostać, w miarę możliwości, odnotowane.

Pojęcia stosowane w *Standardach* należy rozumieć w powiązaniu ze znaczeniem, jakie nadała im przywołana *ustawa o kontroli*.

*Standardy* będą poddawane okresowym przeglądom i na tej podstawie odpowiednio uaktualniane. Dlatego też, wszystkich użytkowników *Standardów* zachęca się do dzielenia się opiniami na temat stosowania zawartych w nich zasad. Uwagi powinny być kierowane do Departamentu Kontroli i Nadzoru Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, który dokona okresowego przeglądu *Standardów*, aby stanowiły one realne wsparcie działalności kontrolnej.

Przekazując Państwu niniejsze *Standardy* do stosowania wyrażam nadzieję, że dzięki pełnemu ich wdrożeniu działalność kontrolna administracji rządowej spełni stawiane przed nią wysokie oczekiwania.

## **II. Zasady podstawowe**

Osoby zarządzające kontrolami, nadzorujące kontrole oraz przeprowadzające kontrole, określane dalej jako kontrolerzy, wykonują swoją pracę kierując się zasadami uczciwości, rzetelności, niezależności, obiektywizmu, poufności i profesjonalnego osądu.

### **1. Uczciwość i rzetelność**

1.1. Kontroler wykonuje swoją pracę kierując się zasadami: uczciwości i rzetelności. W szczególności kontroler:

- kieruje się prawem i przewidzianym trybem postępowania oraz zasadami etycznymi,
- dotrzymuje zobowiązań, powierzone zadania wykonuje sumiennie i terminowo, dążąc do osiągnięcia najlepszych rezultatów swej pracy,
- odpowiedzialnie i aktywnie realizuje swoje obowiązki, z najlepszą wolą i w interesie społecznym, nieograniczającym się jedynie do przestrzegania przepisów.

### **2. Niezależność i obiektywizm**

2.1. Kontroler zobowiązany jest do zachowania niezależności i obiektywizmu.

2.2. Niezależność kontrolera oznacza, że jest on wolny od wszelkich osobistych, zewnętrznych i organizacyjnych czynników (zależności, okoliczności, powiązań, uprzedzeń), które naruszają lub mogą naruszyć jego obiektywizm.

2.3. Obiektywizm nakłada na kontrolera obowiązek bezstronnego ustalenia i prezentowania faktów, dokonywania ocen przy użyciu jasno zdefiniowanych kryteriów, pozostawania intelektualnie uczciwym, niepozostawania w konflikcie interesów i jego unikania.

Przez konflikt interesów należy rozumieć każdą relację, która faktycznie lub potencjalnie uniemożliwia kontrolerowi wykonanie zadań w sposób niezależny i obiektywny.

Kontrolerzy powinni unikać zarówno faktycznego konfliktu interesów (tj. relacji, które go bezpośrednio wywołują obecnie), potencjalnego konfliktu interesów (tj. relacji, które potencjalnie mogą go wywoływać w przyszłości) oraz postrzeganego konfliktu interesów (tj. relacji, które w odbiorze zewnętrznym będą postrzegane jako konflikt interesów).

2.4. Kontroler nie wykonuje czynności, które mogłyby wywoływać podejrzenie o stronniczość lub interesowność albo stałyby w sprzeczności z jego obowiązkami służbowymi.

2.5. Kontroler informuje przełożonych na piśmie o wszelkich okolicznościach mających lub mogących mieć wpływ na jego niezależność i obiektywizm, w tym o konflikcie interesów, bezpośrednio po powzięciu wiadomości o tych okolicznościach.

- 2.6. Kontroler ma obowiązek niezwłocznego, pisemnego powiadomienia przełożonych o próbach wpływu na jego niezależność – zarówno pochodzących z jednostki, w której jest zatrudniony, jak i ze środowisk zewnętrznych – mogących mieć jakikolwiek niepożądany wpływ na przebieg kontroli, zmierzających do ograniczenia zakresu badań kontrolnych, ograniczenia ujawnienia wyników kontroli lub innych działań czy zaniechań, sprzecznych z etyką kontrolera i negatywnie wpływających na jego obiektywizm.

### **3. Poufność**

- 3.1. Kontroler jest zobowiązany do przestrzegania tajemnicy ustawowo chronionej oraz zachowania w tajemnicy informacji, które uzyskał wykonując obowiązki służbowe. Informacje uzyskane w toku kontroli mogą być wykorzystywane wyłącznie do celów służbowych.
- 3.2. Kontroler zachowuje poufność informacji w celu ochrony interesów Państwa, obywateli i innych podmiotów, a nie w celu ograniczenia jawności i przejrzystości działania.

### **4. Profesjonalny osąd**

- 4.1. W postępowaniu kontrolnym kontroler dokonuje profesjonalnego osądu, zachowuje sceptycyzm zawodowy i bierze pod uwagę ryzyko, że informacje uzyskane w związku z kontrolą mogą być mylące lub nieprawdziwe.
- 4.2. Profesjonalny osąd wymaga prowadzenia kontroli w sposób kompetentny i obiektywny, z należyłą starannością, zgodnie z najlepszą wiedzą i doświadczeniem.

Nieprzestrzeganie zasad podstawowych przez kontrolera powinno być oceniane z uwzględnieniem przepisów o odpowiedzialności dyscyplinarnej lub porządkowej.

## **III. Standardy pracy**

### **1. Zagadnienia ogólne**

- 1.1. Komórka do spraw kontroli wykonuje swoje zadania kompetentnie i obiektywnie, a działalność kontrolna prowadzona jest w sposób wydajny i skuteczny.
- 1.2. Kierownik komórki do spraw kontroli zarządza zasobami, w tym ludzkimi, w sposób zapewniający najwyższą wydajność i skuteczność prowadzonej działalności.
- 1.3. Komórka do spraw kontroli stale doskonali swoje techniki kontroli i metody oceny.
- 1.4. Kontroler wykonuje swoje obowiązki zgodnie z przepisami prawa oraz standardami wydanymi na podstawie *ustawy o kontroli*.
- 1.5. Kontroler jest odpowiedzialny za prawidłowe ustalenie i udokumentowanie stanu faktycznego oraz ocenę kontrolowanej działalności.
- 1.6. Kontroler na wszystkich etapach postępowania kontrolnego wykonuje swoje zadania profesjonalnie, tj. z zachowaniem zasad podstawowych.

- 1.7. Komórka do spraw kontroli współpracuje z audytem wewnętrznym i zewnętrznym oraz kontrolą zewnętrzną.

## **2. Zapewnienie mechanizmów kontroli wewnętrznej (zarządczej)**

- 2.1. Kierownik komórki do spraw kontroli zapewnia prawidłowe funkcjonowanie w tej komórce systemu kontroli wewnętrznej (zarządczej) w celu uzyskania zapewnienia legalnej, skutecznej i wydajnej realizacji zadań kontrolnych oraz rzetelnej sprawozdawczości.
- 2.2. Zapewnienie prawidłowego funkcjonowania systemu kontroli wewnętrznej (zarządczej) w komórce do spraw kontroli polega na dbaniu o środowisko kontroli, promocji zasad etycznych i profesjonalizmu oraz wdrożeniu właściwych mechanizmów kontrolnych w postaci procedur i zarządzania ryzykiem, adekwatnych do charakteru i zakresu prowadzonej działalności kontrolnej.
- 2.3. Zachęca się komórki kontroli do określenia misji swej działalności, uwzględniającej głównych odbiorców wyników kontroli oraz charakter i zakres prowadzonej działalności kontrolnej.
- 2.4. Kontrola instytucjonalna jest elementem kontroli zarządczej. Komórka do spraw kontroli wspiera kierownika swojej jednostki w zapewnieniu funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej na pierwszym i drugim poziomie.

## **3. Zapewnienie jakości**

- 3.1. Kierownik komórki do spraw kontroli zapewnia wsparcie merytoryczne oraz właściwy nadzór nad prawidłową realizacją zadań kontrolera na każdym etapie postępowania kontrolnego, tak aby zapewnić osiągnięcie celu kontroli oraz odpowiednią jakość prac.
- 3.2. Minimalnym wymogiem nadzoru jest obowiązek weryfikacji dokumentacji kontrolnej w celu potwierdzenia prawidłowości i adekwatności dokonanych ustaleń oraz sformułowanych ocen i wniosków.
- 3.3. Kierownik komórki do spraw kontroli zapewnia zarządzanie wiedzą w tej komórce.
- 3.4. Kierownik komórki do spraw kontroli opracowuje i realizuje program zapewnienia jakości, mający na celu umożliwienie oceny zgodności działalności tej komórki z *ustawą o kontroli* i standardami wydanymi na podstawie *ustawy o kontroli*.
- 3.5. Program zapewnienia jakości, obejmujący wszystkie aspekty działalności kontrolnej komórki do spraw kontroli, uwzględnia zarówno oceny wewnętrzne (samooceny), jak i oceny zewnętrzne.

Szczegółowość programu zapewnienia jakości jest adekwatna do charakteru i zakresu prowadzonej działalności kontrolnej i wielkości komórki do spraw kontroli.

Program może być sporządzony dla wszystkich komórek jednostki kontrolującej, które prowadzą działalność kontrolną.

- 3.6. Ocena wewnętrzna dotyczy przeglądów okresowych, obejmujących wybrane (samoocena niepełna) lub wszystkie aspekty działalności kontrolnej (samoocena pełna). Samoocena może być potwierdzona oceną zewnętrzną.
- 3.7. Ocena zewnętrzna przeprowadzana jest okresowo przez osobę lub zespół spoza jednostki.
- 3.8. Osoby dokonujące ocen powinny cechować się profesjonalizmem w dziedzinie kontroli oraz kierować się zasadami podstawowymi.
- 3.9. Oceny wewnętrzne mogą być prowadzone w każdym czasie, natomiast pierwsze oceny zewnętrzne powinny mieć miejsce nie później niż po trzech latach od dnia wejścia w życie *ustawy o kontroli*. Kolejne oceny zewnętrzne powinny być dokonywane nie rzadziej niż raz na trzy lata.
- 3.10. Wyniki ocen spełniania przez komórkę do spraw kontroli wymogów *ustawy o kontroli* oraz standardów wydanych na podstawie *ustawy o kontroli* są przekazywane do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, a następnie zestawiane w opracowaniu zbiorczym.

#### **4. Ogólne zasady postępowania kontrolnego (kontroli)**

- 4.1. Postępowanie kontrolne oparte jest na zasadach:
  - prawdy obiektywnej,
  - podmiotowości,
  - kontrydiktoryjności,
  - pisemności.
- 4.2. Zasada prawdy obiektywnej polega na bezstronnym i uczciwym ustalaniu i prezentowaniu ustaleń kontroli i oceny wyników, zgodnie z najlepszą wiedzą i doświadczeniem. Realizacja zasady prawdy obiektywnej następuje poprzez dokonywanie w toku kontroli ustaleń odzwierciedlających stan faktyczny i formułowanie ocen przy użyciu jasno zdefiniowanych kryteriów.
- 4.3. Zasada podmiotowości oznacza, że w toku kontroli dokonywane są ustalenia dotyczące działalności jednostki objętej kontrolą, a formułowane oceny, zalecenia i wnioski wynikają wyłącznie z tych ustaleń.
- 4.4. Zasada kontrydiktoryjności polega na zapewnieniu kierownikowi jednostki kontrolowanej możliwości aktywnego udziału w całej procedurze kontrolnej, w szczególności poprzez zapewnienie w toku postępowania kontrolnego możliwości korzystania ze środków odwoławczych.
- 4.5. Zasada pisemności oznacza, że zgromadzony w toku kontroli materiał dowodowy utrwała się w formie pisemnej lub elektronicznej.



## **5. Rodzaje i kryteria kontroli**

### **Kontrola prawidłowości**

- 5.1. Celem kontroli prawidłowości jest ustalenie, czy badany obszar działalności jednostki kontrolowanej funkcjonuje prawidłowo. Kontrole prawidłowości mogą mieć zarówno charakter prewencyjny, jak i wykrywający.
- 5.2. Podstawowymi kryteriami kontroli są: legalność, gospodarność, celowość i rzetelność.
- 5.3. Legalność obejmuje zgodność działania z przepisami prawa powszechnie obowiązującego, przepisami prawa wewnętrznego, umowami oraz decyzjami i innymi rozstrzygnięciami w sprawach indywidualnych, a także prawidłowość stanowienia przepisów wewnętrznych obowiązujących daną jednostkę.
- 5.4. Gospodarność obejmuje oszczędne i wydajne gospodarowanie środkami, zgodnie z zasadą uzyskiwania najlepszych efektów przy możliwie najmniejszych nakładach.
- 5.5. Celowość obejmuje zapewnienie zgodności z celami określonymi dla kontrolowanej jednostki lub działalności, stosowanie metod i środków odpowiednich dla osiągnięcia celów oraz osiągnięcie tych celów (skuteczność).
- 5.6. Rzetelność obejmuje wypełnianie obowiązków z należytą starannością, sumiennie i terminowo, wykonywanie zobowiązań zgodnie z ich treścią, dokumentowanie działań zgodnie z rzeczywistością, we właściwej formie i wymaganych terminach, zgodnie z wewnętrznymi regułami funkcjonowania jednostki.

### **Kontrola wykonania zadań**

- 5.7. Kontrola wykonania zadań polega na badaniu skuteczności, wydajności i oszczędności prowadzenia działalności lub zarządzania jednostką kontrolowaną.
- 5.8. Kryteriami kontroli wykonania zadań są: skuteczność, wydajność i oszczędność.
- 5.9. Skuteczność obejmuje osiągnięcie określonych celów oraz zaplanowanych rezultatów.
- 5.10. Wydajność obejmuje uzyskiwanie jak najlepszych produktów przy użyciu dostępnych zasobów.
- 5.11. Oszczędność obejmuje minimalizację kosztów prowadzonych działań, przy zachowaniu wymaganej jakości.

## **IV. Etapy postępowania kontrolnego (kontroli)**

### **1. Planowanie i koordynacja kontroli**

#### **Plan kontroli**

- 1.1. Komórka do spraw kontroli/jednostka kontrolująca prowadzi kontrole zgodnie z okresowym planem kontroli. Planowanie działalności kontrolnej nie wyklucza podejmowania kontroli nieprzewidzianych okresowym planem kontroli (tj. kontroli

doraźnych). Okresowy plan kontroli może uwzględniać kontrole koordynowane i kontrole wspólne.

- 1.2. Plan kontroli powinien być sporządzany w oparciu o dokumenty strategiczne zarządzania Państwem, działem administracji czy jednostką.
- 1.3. Plan kontroli powinien uwzględniać oczekiwania i potrzeby informacyjne zarządzających kontrole oraz być opracowywany w oparciu o analizę ryzyka, w tym określenie czynników mających negatywny wpływ na działalność jednostki kontrolowanej. W analizie ryzyka należy, korzystając ze źródeł wewnętrznych jednostki i zewnętrznych, uwzględnić w szczególności:
  - wyniki wcześniejszych kontroli i audytów,
  - skargi, wnioski i inne sygnały o nieprawidłowościach,
  - kwoty wydatkowanych środków publicznych,
  - wyniki badań i analiz.
- 1.4. Przy planowaniu działalności kontrolnej niezbędna jest również ocena możliwości wystąpienia oszustw, nadużyć oraz obszarów i mechanizmów korupcyjnych.

## **Koordinacja**

- 1.5. Prezes Rady Ministrów jest organem właściwym w sprawach koordynowania kontroli, w tym zarządzanej przez inne organy administracji rządowej. Ministrowie, wojewodowie oraz inne organy administracji koordynują działalność kontrolną w ramach posiadanych kompetencji.
- 1.6. Podstawowymi celami koordynacji kontroli w administracji rządowej są:
  - uzyskanie informacji wspomagających dokonywanie ocen wskazanego obszaru funkcjonowania administracji lub podejmowanie decyzji przez organy koordynacyjne,
  - efektywne gospodarowanie zasobami kontroli, w tym kadrowymi i finansowymi,
  - wzmocnienie zdolności kontroli w administracji rządowej jako całości, poprzez wykorzystanie efektu synergii, tj. uzyskania większych korzyści dzięki umiejętnemu połączeniu zasobów i współdziałaniu jednostek kontrolnych,
  - wzmocnianie kompetencji poszczególnych komórek kontroli poprzez: wspieranie komunikacji, współpracy oraz wymianę dobrych praktyk, wiedzy i doświadczenia,
  - doskonalenie standardów i metodyki kontroli.
- 1.7. Zaangażowanie, komunikacja, wzajemne zrozumienie i zaufanie stanowią filary dla skutecznej koordynacji kontroli w administracji rządowej.
- 1.8. W kontrolach koordynowanych z udziałem kontrolera KPRM, jego rola jest każdorazowo określana w programie kontroli lub wskazówkach metodycznych.
- 1.9. W kontrolach koordynowanych, w których nie uczestniczy kontroler KPRM, kierownik zespołu kontrolnego (lub kontroler) zgłasza na bieżąco wszelkie pojawiające się w trakcie kontroli problemy i wątpliwości, osobie wskazanej w programie kontroli lub wskazówkach metodycznych.

## **2. Przygotowanie kontroli**

### **Program kontroli**

- 2.1. Przeprowadzenie czynności kontrolnych poprzedza opracowanie programu kontroli.
- 2.2. Zaleca się, aby w kontrolach, w których nie jest wymagany program kontroli, sporządzać dokument zawierający minimum informacji niezbędnych do przeprowadzenia kontroli, tj. jednostkę kontrolowaną, cel kontroli, tematykę oraz okres objęty kontrolą.
- 2.3. Opracowując program kontroli należy w szczególności:
  - dokonać analizy przedkontrolnej, obejmującej w szczególności stan prawny obszaru objętego kontrolą, wyniki wcześniejszych kontroli przeprowadzonych w jednostce kontrolowanej, skargi i wnioski dotyczące kontrolowanej jednostki lub obszaru oraz czynniki ryzyka,
  - określić cel kontroli, sformułowany w sposób umożliwiający sprawdzenie jego osiągnięcia, oraz zakres kontroli, tj. przedmiot i okres objęty kontrolą,
  - określić tematykę kontroli, której stopień szczegółowości jest adekwatny do celu kontroli oraz istotności i złożoności badanego obszaru,
  - wskazać, na ile to możliwe, dowody niezbędne dla dokonania ustaleń,
  - określić metodykę kontroli oraz rodzaj procedur analitycznych adekwatnych do celu kontroli i zakresu badań kontrolnych, zapewniających wydajne i skuteczne prowadzenie kontroli, a w przypadku badania opartego na próbie – zasady doboru próby do kontroli.

Metody i techniki stosowane podczas zbierania i analizy danych powinny być prawidłowe, tj. powinny mierzyć to, do czego są przeznaczone, a wyniki ich zastosowania nie powinny się zmieniać po powtórzeniu badania w tych samych warunkach.

- wskazać kryteria kontroli oraz mierniki umożliwiające odniesienie ustaleń kontroli do oceny jednostki kontrolowanej,
- określić organizację kontroli, w tym dobór kontrolerów, zakładaną czasochłonność kontroli, a w przypadku kontroli koordynowanych, w których nie uczestniczy kontroler KPRM – osobę, do której można zgłaszać pojawiające się w trakcie kontroli problemy i wątpliwości,
- sporządzić harmonogram kontroli, zawierający co najmniej terminy rozpoczęcia i zakończenia czynności kontrolnych oraz sporządzenia dokumentów pokontrolnych.

### **Powołanie zespołu kontrolnego**

- 2.4. Kontrolę przeprowadza kontroler lub zespół kontrolerów, powoływany przez kierownika jednostki kontrolującej.
- 2.5. Zachęca się, w miarę możliwości kadrowych, do przeprowadzania kontroli w zespołach liczących co najmniej dwóch kontrolerów, spośród których wyznacza się kierownika zespołu.

- 2.6. Kierownik komórki do spraw kontroli zapewnia właściwe wykorzystanie umiejętności kontrolerów w taki sposób, aby zespół kontrolerów łącznie posiadał wiedzę i umiejętności wymagane do prowadzenia danego zadania kontrolnego.

### **Dobór próby do kontroli**

- 2.7. Dobór próby do kontroli dotyczy zarówno wyboru jednostek do kontroli, jak i dokumentów (lub operacji) badanych podczas czynności kontrolnych.
- 2.8. Dobór próby stosuje się w przypadku, gdy nie ma możliwości zbadania wszystkich jednostek lub dokumentów (operacji) dotyczących przedmiotu kontroli.
- 2.9. Doboru próby można dokonać przy wykorzystaniu metod statystycznych i niestatystycznych. Przy doborze próby należy uwzględnić w szczególności cel kontroli oraz populację, z jakiej próba będzie dobrana.
- 2.10. Jeżeli przewiduje się sformułowanie wniosków o całej populacji na podstawie wyników kontroli próby, jej dobór powinien być dokonany w taki sposób, aby była ona reprezentatywna dla całej populacji.
- 2.11. Zasady doboru próby do kontroli należy opisać w programie kontroli.

### **Nieprawidłowości i uchybienia**

- 2.12. Za nieprawidłowość należy uznać działanie lub zaniechanie, które z punktu widzenia kryteriów kontroli jest nielegalne, niegospodarne, niecelowe lub nierzetelne, a w przypadku kontroli wykonania zadań – nieskuteczne, niewydajne lub nieoszczędne.
- 2.13. Za uchybienie należy uznać odstępstwo od stanu pożądanego o charakterze wyłącznie formalnym, nie powodujące następstw dla kontrolowanej działalności, zarówno w aspekcie finansowym, jak i wykonania zadań.
- 2.14. W przypadku ujawnienia w toku kontroli okoliczności wskazujących na popełnienie przestępstwa lub wykroczenia albo przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego, naruszenia dyscypliny finansów publicznych lub innych czynów, za które ustawowo przewidziana jest odpowiedzialność, kontroler niezwłocznie informuje o tym kierownika komórki do spraw kontroli, który podejmuje właściwe działania.

## **3. Czynności dowodowe**

### **Dowody kontroli**

- 3.1. Ustalenia kontroli, oceny i uwagi muszą opierać się na dowodach kontroli.
- 3.2. Dowody powinny być:
- rzetelne, tj. wystarczające pod względem ilościowym i właściwe dla uzyskania wyników kontroli oraz obiektywne i wiarygodne,
  - stosowne, tj. odnoszące się do celu kontroli, kryteriów kontroli i pozostające w logicznym związku z tym, czego mają dowodzić,
  - racjonalne, tj. koszt ich uzyskania powinien być proporcjonalny do wartości dowodu dla osiągnięcia celu kontroli.

- 3.3. W przypadku sprzeczności między poszczególnymi dowodami, kontroler jest zobowiązany do wyjaśnienia tych sprzeczności, mając na uwadze, że zazwyczaj za bardziej wiarygodne należy uznać dowody z dokumentów lub inne dowody rzeczowe oraz dowody zewnętrzne.
- 3.4. Jeżeli dowody z wyjaśnień i oświadczeń pracowników lub kierownictwa jednostki kontrolowanej odnoszą się do istotnych kwestii, należy dążyć do pozyskania na ich potwierdzenie również dowodów z innych źródeł.

### **Korzystanie z pomocy biegłych**

- 3.5. Korzystanie z opinii biegłych wymaga upewnienia się z należytą starannością co do ich kwalifikacji oraz co do ich bezstronności w odniesieniu do danego zadania.
- 3.6. Kontroler, przed wystąpieniem z wnioskiem o powołanie biegłego, musi upewnić się, że wykonanie przez biegłego opinii będzie użyteczne dla kontroli z punktu widzenia celu i zakresu kontroli.
- 3.7. Umowa zawierana z biegłym powinna zawierać jego zobowiązanie do przestrzegania zasad podstawowych kontroli.

## **4. Dokumentowanie wyników kontroli**

- 4.1. Dokumentacja pokontrolna obejmuje dokumenty przedstawiające ocenę badanej działalności wraz z ustaleniami kontroli, na których ta ocena została oparta oraz dowody kontroli.
- 4.2. Dokument pokontrolny powinien być:
  - zgodny z prawem,
  - obiektywny,
  - kompletny, tj. zawierać wszystkie istotne i niezbędne informacje,
  - zwięzły, tj. skupiać się na temacie kontroli i nie zawierać zbędnych informacji, nie służących realizacji celu kontroli,
  - jasny, tj. łatwo zrozumiały i logiczny, wolny od nieścisłości,
  - użyteczny, tj. przydatny, wspierający kierownictwo jednostki kontrolowanej w udoskonalaniu i wprowadzaniu usprawnień działalności lub zapobiegający nieprawidłowościom,
  - wiarygodny i rzetelny, tj. wolny od błędów, wiernie odzwierciedlający stan faktyczny oraz oparty na odpowiednich dowodach kontroli,
  - poprawny pod względem językowym,
  - sporządzony w ustalonym terminie.
- 4.3. Oceny, zalecenia i wnioski powinny być formułowane w sposób obiektywny i opierać się na dokonanych w toku kontroli ustaleniach, popartych dowodami.
- 4.4. Przekazując kierownikowi jednostki kontrolowanej wyniki kontroli należy każdorazowo rozważyć, w odniesieniu do danych oczekiwań i okoliczności, relację pomiędzy terminowością dostarczenia wyników kontroli a ich poziomem szczegółowości.

## **Akta kontroli**

- 4.5. Kontroler dokumentuje przebieg i wyniki czynności kontrolnych w aktach kontroli.
- 4.6. Zawartość akt kontroli powinna być zgodna z przepisami i podlegać okresowym przeglądom pod względem kompletności.

## **5. Informowanie o wynikach kontroli**

- 5.1. Wyniki kontroli przekazywane są właściwym szczeblom zarządzania jednostki kontrolującej i kontrolowanej, jednostkom nadzorującym oraz opinii publicznej, z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z przepisów prawa.
- 5.2. Komórka do spraw kontroli przedstawia kierownictwu swojej jednostki wyniki kontroli do wykorzystania w procesie zarządzania jednostką oraz w sprawowaniu nadzoru nad innymi organami i jednostkami.

## **6. Monitorowanie realizacji zaleceń i wniosków**

- 6.1. Kierownik jednostki kontrolującej zapewnia monitorowanie realizacji wyników kontroli.
- 6.2. W kontrolach koordynowanych, w których zadania kierownika jednostki kontrolującej wykonuje Prezes Rady Ministrów, zalecenia i wnioski monitorują kierownicy jednostek, w których właściwości znajdują się jednostki kontrolowane.
- 6.3. W kontrolach koordynowanych wyniki monitoringu przekazywane są do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.
- 6.4. Kierownik jednostki kontrolującej wskazuje termin do poinformowania go o sposobie wykorzystania uwag i wniosków oraz wykonania zaleceń, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia.

W przypadku niewykonania zaleceń pokontrolnych kierownik jednostki kontrolującej może żądać od kierownika jednostki kontrolowanej wskazania innego niż określony w zaleceniu sposobu usunięcia stwierdzonej nieprawidłowości lub wykonania działań związanych z realizacją zadań przez jednostkę.

- 6.5. Kierownik jednostki kontrolującej ma prawo żądania w każdym czasie informacji o stanie realizacji zaleceń pokontrolnych lub innych działaniach podjętych w wyniku kontroli.

## **V. Zasoby ludzkie komórki do spraw kontroli**

### **1. Zagadnienia ogólne**

- 1.1. Kierownik komórki do spraw kontroli zapewnia, że kontrolerzy, jako zespół, posiadają wymagane kompetencje na poziomie zapewniającym najwyższą jakość, wydajność i skuteczność prowadzonej działalności kontrolnej.
- 1.2. Celem zarządzania zasobami ludzkimi jest osiągnięcie najwyższej jakości działalności kontrolnej, której zakres, charakter i jakość są zgodne z oczekiwaniami

zarządzającego kontrolę, *ustawą o kontroli* oraz standardami wydanymi na podstawie *ustawy o kontroli*.

- 1.3. Zarządzanie zasobami ludzkimi obejmuje wdrożenie właściwych procedur rekrutacji, rozwoju zawodowego, szkolenia i oceny pracy kontrolerów.

## **2. *Kompetencje zawodowe kontrolerów***

- 2.1. Obowiązkiem każdego kontrolera jest stałe podnoszenie kompetencji zawodowych poprzez wykorzystanie doświadczenia zawodowego, szkolenia oraz samokształcenie.
- 2.2. Kontroler posiada taki poziom wiedzy, umiejętności i doświadczenia, który pozwala skutecznie i efektywnie wypełniać powierzone zadania.
- 2.3. Rozwijanie kompetencji zawodowych kontrolerów zapewnia kierownik jednostki kontrolującej przy współpracy z kierownikiem komórki do spraw kontroli. Zachęca się kierowników komórek do spraw kontroli do opracowania programu rozwoju zawodowego kontrolerów.
- 2.5. Proces rekrutacji prowadzony jest w sposób zapewniający wybór najlepszego kandydata.
- 2.6. Planując rozwój zawodowy kontrolerów uwzględnia się zagadnienia z zakresu etyki, metodyki prowadzenia kontroli, rozpoznawania systemowych słabości obszarów kontrolowanych, identyfikacji mechanizmów korupcyjnych, umiejętności społecznych (komunikacja i współpraca w zespole) oraz narzędzi informatycznych.
- 2.7. Przyjmuje się, że 40 godzin szkoleniowych rocznie to minimalny wymiar szkoleń służący ciągłemu rozwojowi zawodowemu kontrolera.

Opracował:  
Departament Kontroli i Nadzoru  
Kancelarii Prezesa Rady Ministrów