

projekt z dnia 15 czerwca 2011 r.

**ROZPORZĄDZENIE
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI**

z dnia 2011 r.

zmieniające rozporządzenie w sprawie trybu przeprowadzania kontroli jednostek organizacyjnych Służby Więziennej

Na podstawie art. 249 § 3 pkt 8 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557, z późn. zm.¹⁾) zarządza się, co następuje:

§ 1. W rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 sierpnia 2003 r. w sprawie trybu przeprowadzania kontroli jednostek organizacyjnych Służby Więziennej (Dz. U. Nr 151, poz. 1470 oraz z 2009 r. Nr 54, poz. 447) wprowadza się następujące zmiany:

1) w § 4 ust. 2 i 3 otrzymują brzmienie:

„2. W Centralnym Zarządzie Służby Więziennej, zwanym dalej "Centralnym Zarządem", i w okręgowych inspektoratach Służby Więziennej, zwanych dalej "okręgowymi inspektoratami", opracowuje się roczne plany kontroli finansowych oraz okresowe plany kontroli problemowych, które zatwierdzane są przez osoby uprawnione do ich zarządzenia.

3. Dyrektor okręgowy Służby Więziennej, zwany dalej "dyrektorem okręgowym" – w terminie do dnia 15 listopada – przesyła do Centralnego Zarządu plany kontroli finansowych podległych jednostek organizacyjnych Służby Więziennej na rok następny i odpowiednio do dnia 15 listopada i 15 maja plany kontroli problemowych, na następne półrocze oraz na bieżąco, w formie pisemnej, informacje o wszelkich zmianach dokonanych w tych planach.”;

2) w § 5 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Dyrektor okręgowy po zakończeniu każdego półrocza przedstawia Dyrektorowi Generalnemu, odpowiednio w terminie do 31 stycznia i 31 lipca, informację dotyczącą działalności kontrolnej okręgowego inspektoratu.”;

3) w § 7:

a) w ust. 1:

- uchyla się pkt 1 i 4,

- po pkt 4 dodaje się pkt 4a w brzmieniu:

„4a) rozpoznawcza – podejmowana poza planem kontroli, obejmująca jednorazowo kilka podległych jednostek organizacyjnych Służby Więziennej, polegająca w szczególności na wstępnym badaniu wybranych zagadnień i ocenie funkcjonowania przyjętych w tym zakresie rozwiązań, w razie potrzeby będąca podstawą do zarządzenia kontroli;”

b) uchyla się ust. 2,

c) po ust. 2 dodaje się ust. 2a w brzmieniu:

„2a. Kontrole problemowe przeprowadzane przez Centralny Zarząd w okręgowych inspektoratach oraz ośrodkach szkolenia Służby Więziennej przeprowadza się w ten sposób, by w okresie 5 lat objąć całokształt podstawowej działalności jednostki kontrolowanej, z wyjątkiem zakresu, w jakim przeprowadza się kontrolę, o której mowa w ust. 1 pkt 2. W przypadku kontroli problemowych przeprowadzanych przez okręgowe inspektoraty w podległych jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej okres ten wynosi 4 lata.”

d) uchyla się ust. 3,

e) po ust. 3 dodaje się ust. 3a w brzmieniu:

„3a. Kontrole problemowe poszczególnych służb należy planować z odpowiednią częstotliwością, mając na względzie konieczność stałego nadzoru nad jednostką kontrolowaną. Obowiązek ten można uznać za wypełniony, jeżeli określona problematyka była w danym okresie przedmiotem innych niż problemowa kontroli zewnętrznych.”

f) ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. Kontrolę finansową przeprowadza się nie rzadziej niż raz na 2 lata, w zakresie określonym w ust. 1 pkt 2.”;

4) w § 10 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Do przeprowadzenia kontroli zewnętrznej, o której mowa w § 7 ust. 1 pkt 2 – 5, uprawnia zarządzenie o przeprowadzeniu kontroli wydane przez zarządzającego kontrolę oraz legitymacja służbowa. Do przeprowadzenia inspekcji, o której mowa w § 7 ust. 1 pkt 6, uprawnia legitymacja służbowa.”;

5) w § 16 po ust. 2 dodaje się ust. 3 w brzmieniu:

„3. Na wniosek kontrolującego kierownik jednostki wskazuje osoby zobowiązane do sprawowania kontroli wewnętrznej nad problematyką będącą przedmiotem

kontroli. Od osób tych kontrolujący może odebrać pisemną informację określającą w szczególności sposób, zakres i częstotliwość prowadzonej kontroli wewnętrznej.”;

6) w § 22:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Ustalenia kontroli zewnętrznej opisuje się w protokole, który powinien przedstawiać fakty stanowiące podstawę do oceny działalności jednostki kontrolowanej w badanym okresie, a w szczególności konkretne nieprawidłowości i uchybienia, ich przyczyny i skutki oraz osoby odpowiedzialne, jak również osiągnięcia i przykłady szczególnie sumiennej pracy, jeżeli stwierdzono je w trakcie kontroli.”,

b) w ust. 2 pkt 8 otrzymuje brzmienie:

„8) rozdzielnik adresatów uwzględniający, w razie kontroli finansowej, doręczenie protokołu – po jednym egzemplarzu – Centralnemu Zarządowi i właściwemu okręgowemu inspektoratowi;”,

c) po ust. 2 dodaje się ust. 2a i 2b w brzmieniu:

„2a. Protokół sporządza się w terminie 14 dni od dnia zakończenia kontroli.

2b. W przypadkach uzasadnionych skomplikowanym charakterem lub zakresem dokonanych ustaleń, jak również ze względu na konieczność zapewnienia prawidłowego toku służby, za zgodą zarządzającego kontrolę termin, o którym mowa w ust. 2a, może zostać przedłużony na czas oznaczony, nie dłuższy jednak niż 30 dni od dnia zakończenia kontroli.”;

7) w § 28 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. W przypadku kontroli finansowej, zarządzanej przez dyrektora okręgowego, jeden egzemplarz zawiadomienia, o którym mowa w ust. 1, przesyła się do wiadomości Centralnego Zarządu.”;

8) w § 29:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. W przypadku stwierdzenia w toku kontroli istotnych nieprawidłowości i uchybień, co do których nie wydano doraźnych zaleceń w czasie kontroli, zarządzający kontrolę w terminie 7 dni od otrzymania protokołu, kieruje do jednostki kontrolowanej wystąpienie pokontrolne.”,

b) ust. 5 otrzymuje brzmienie:

„5. W przypadku kontroli finansowej, zarządzanej przez dyrektora okręgowego, jeden egzemplarz wystąpienia pokontrolnego przesyła się do wiadomości Centralnego Zarządu.”;

9) w § 34

a) ust. 1 i 2 otrzymują brzmienie:

„1. Uproszczone postępowanie kontrolne może być stosowane w toku kontroli zewnętrznej w przypadkach:

- 1) doraźnej kontroli w celu sporządzenia odpowiedniej informacji dla jednostki organizacyjnej Służby Więziennej;
- 2) badania określonych spraw wynikających ze skarg, próśb i wniosków funkcjonariuszy i pracowników oraz osadzonych i członków ich rodzin lub innych osób;
- 3) badań dokumentów i innych materiałów otrzymanych z jednostek podlegających kontroli;
- 4) kontroli rozpoznawczej;
- 5) inspekcji.

2. Do uproszczonego postępowania kontrolnego mają zastosowanie przepisy rozdziału 2, z wyjątkiem § 22 ust. 1 – 4 oraz § 23 – 25.”,

b) po ust. 4 dodaje się ust. 4a i 4b w brzmieniu:

„4a. Sprawozdanie sporządza się w terminie 14 dni od dnia zakończenia kontroli.

4b. W przypadkach uzasadnionych skomplikowanym charakterem lub zakresem dokonanych ustaleń, jak również ze względu na konieczność zapewnienia prawidłowego toku służby, za zgodą zarządzającego kontrolę termin, o którym mowa w ust. 4a może zostać przedłużony na czas oznaczony, nie dłuższy jednak niż 30 dni od dnia zakończenia kontroli.”;

10) § 38 otrzymuje brzmienie:

„§ 38. 1. Kontrolę wewnętrzną przeprowadza się w szczególności przez:

- 1) badanie projektów decyzji, rozkazów, pism, umów, porozumień i innych dokumentów, powodujących powstawanie zobowiązań lub wpływających na warunki i możliwości prawidłowego wykonywania kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania albo na warunki i możliwości wykonywania innych zadań statutowych jednostek organizacyjnych Służby Więziennej;

- 2) badanie rzetelności i terminowości wykonywania zadań przez komórki organizacyjne oraz poszczególnych funkcjonariuszy i pracowników, oraz sprawności ich współdziałania;
- 3) badanie prawidłowości relacji między osadzonymi a funkcjonariuszami i pracownikami;
- 4) badanie stanu rzeczowych i pieniężnych składników majątkowych oraz prawidłowości ich zabezpieczenia przed kradzieżą, zniszczeniem lub uszkodzeniem;
- 5) badanie efektów, zadań i czynności zrealizowanych oraz stanu faktycznego i dokumentów, które je odzwierciedlają.

2. Na dowód dokonania kontroli dokumentu kontrolujący opatruje go podpisem i datą.

3. Kontrolę wewnętrzną prowadzi się w sposób ciągły w odniesieniu do spraw bieżących oraz przez badanie funkcjonowania poszczególnych służb w okresach minionych.

4. Prowadzenie kontroli wewnętrznej nie wymaga planowania.”;

11) w § 40:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Ustalenia kontroli wewnętrznej mogą być dokumentowe, w zależności od wyników kontroli, w sposób przyjęty w danej jednostce organizacyjnej Służby Więziennej.”,

b) po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1a. Jeżeli po przeprowadzeniu kontroli zachodzi konieczności wydania poleceń, sprawujący kontrolę formułuje je na piśmie określając osoby odpowiedzialne za ich wykonanie i termin realizacji. Po upływie terminu kontrolujący sprawdza sposób wykonania wydanych poleceń.”,

c) uchyla się ust. 2,

d) ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Przepisy ust. 1 i 1a nie naruszają obowiązku opisywania ustaleń kontroli wewnętrznej w innych dokumentach, jeżeli obowiązek ten wynika z przepisów dotyczących sposobów ochrony i obrony jednostek organizacyjnych Służby Więziennej.”,

e) ust. 4 – 6 otrzymują brzmienie:

„4. W przypadkach określonych w § 39 sporządza się protokół kontroli.

5. Ustalenia kontroli wewnętrznej, przeprowadzonej w celu zbadania zasadności skarg w sprawach osadzonych, opisuje się w sprawozdaniu, które powinno przedstawiać fakty, stanowiące podstawę do oceny rozpatrywanych zarzutów, a w szczególności konkretne nieprawidłowości i uchybienia, ich przyczyny i skutki oraz osoby odpowiedzialne, a także wnioski wynikające z dokonanych ustaleń. Do sprawozdania załącza się dowody związane z jego treścią, o których mowa w § 17 ust. 1 pkt 3.

6. Z ustaleniami kontroli wewnętrznej zapoznaje się osoby odpowiedzialne za kontrolowaną problematykę oraz w uzasadnionych przypadkach kierownika danej jednostki organizacyjnej Służby Więziennej.”;

12) w § 44 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Do kontroli wewnętrznej stosuje się odpowiednio przepisy § 9, § 10 ust. 5, § 11 i 12, § 13 ust. 1, § 14, § 16 ust. 1 i 2, § 17, § 18 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 2 – 5, § 19, § 22 ust. 2 pkt 2 – 4, 6, 9 i 10 oraz ust. 5.”.

§ 2. Do kontroli wszczętych przed dniem wejścia w życie niniejszego rozporządzenia stosuje się przepisy dotychczasowe, nie dłużej jednak niż do dnia 1 września 2011 r.

§ 3. Rozporządzenie wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

**Za zgodność pod względem
prawnym i redakcyjnym**

ZASTĘPCA DYREKTORA
Departamentu Legislacyjno-Prawnego

Dorota Kramarczyk
Zastępca prawni

MINISTER SPRAWIEDLIWOŚCI

1) Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 1997 r. Nr 160, poz. 1083, z 1999 r. Nr 83, poz. 931, z 2000 r. Nr 60, poz. 701 i Nr 120, poz. 1268, z 2001 r. Nr 98, poz. 1071 i Nr 111, poz. 1194, z 2002 r. Nr 74, poz. 676 i Nr 200, poz. 1679, z 2003 r. Nr 111, poz. 1061, Nr 142, poz. 1380 i Nr 179, poz. 1750, z 2004 r. Nr 93, poz. 889, Nr 210, poz. 2135, Nr 240, poz. 2405, Nr 243, poz. 2426 i Nr 273, poz. 2703, z 2005 r. Nr 163, poz. 1363 i Nr 178, poz. 1479, z 2006 r. Nr 104, poz. 708 i Nr 226, poz. 1648, z 2007 r. Nr 123, poz. 849, z 2008 r. Nr 96, poz. 620 i Nr 214, poz. 1344 oraz z 2009 r. Nr 8, poz. 39, Nr 22, poz. 119, Nr 108, poz. 911, Nr 98, poz. 817, Nr 62, poz. 504, Nr 115, poz. 963, Nr 190, poz. 1475, Nr 201, poz. 1540, Nr 206, poz. 1589, z 2010 r. Nr 34, poz. 191, Nr 40, poz. 227, Nr 125, poz. 842, Nr 182, poz. 1228, oraz z 2011 r. Nr 39, poz. 201 i 202.

Uzasadnienie

I. Uwagi ogólne

Projektowana zmiana dotyczy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 sierpnia 2003 r. w sprawie trybu przeprowadzania kontroli jednostek organizacyjnych Służby Więziennej (Dz. U. Nr 151, poz. 1470, z późn. zm.) będącego wykonaniem upoważnienia zawartego w art. 249 § 3 pkt 8 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557, z późn. zm.), zgodnie z którym Minister Sprawiedliwości określi w drodze rozporządzenia tryb przeprowadzania kontroli jednostek organizacyjnych Służby Więziennej, z uwzględnieniem rodzajów kontroli, jej zakresu i częstotliwości, kompetencji do prowadzenia kontroli, sposobu jej przeprowadzania i dokumentowania jej przebiegu, a także sposobu ustalania i przekazywania zainteresowanym wyników kontroli.

Doświadczenia wynikające ze stosowania obecnego rozporządzenia, jak również zachodzące w szerszym kontekście zmiany w modelu zarządzania w Służbie Więziennej, wskazują na częściowe wyczerpywanie się obecnej formuły kontroli jednostek organizacyjnych więziennictwa. Zgodnie z powyższym zarysowuje się potrzeba wprowadzenia w systemie kontroli takich modyfikacji, które zmierzać będą w kierunku zwiększenia dynamiki, selektywności i elastyczności działań realizowanych przez podmioty kontrolujące, szczególnie w odpowiedzi na nieustannie zmieniające się obszary praktyki jednostek penitencjarnych, wymagające szczególnego nadzoru. Zdaniem wnioskodawcy projektu rezultaty takie można osiągnąć głównie poprzez wprowadzenie zmian w systematyce rodzajów kontroli zewnętrznej, w tym odejście od mniej efektywnych kontroli kompleksowych i zastąpienie ich kontrolami o większej sprawności, przy czym nadal uznaje się za pożądane zachowanie idei kompleksowej oceny jednostki w danym okresie czasu.

Ustalenia przeprowadzanych kontroli pozwalają także na wyciągnięcie wniosku o zasadniczym znaczeniu w systemie nadzoru - kontroli wewnętrznej, przeprowadzanej przez kadrę kierowniczą jednostek organizacyjnych Służby

Więziennej. Z jednej strony daje się tutaj aktualnie obserwować tendencja sprowadzająca się do powierzchowności ustaleń, wąskiego zakresu kontroli wewnętrznej, a w skrajnych przypadkach także jej nie przeprowadzania w ogóle. Z drugiej zaś strony można wywieść tezę, że w jednostkach, gdzie kontrola wewnętrzna funkcjonuje aktywnie, obserwuje się generalnie wyższy poziom wywiązywania się z obowiązków nałożonych na administrację jednostki penitencjarnej. Niniejszy projekt kładzie akcent na ciągłość oceny funkcjonowania zarządzanej jednostki w toku kontroli wewnętrznej oraz większą elastyczność w jej przeprowadzaniu. Kolejnym elementem jest podkreślenie obecności oceny sprawowania kontroli wewnętrznej w ustaleniach dokonywanych podczas kontroli o charakterze zewnętrznym. Zakłada się przy tym odformalizowanie w zakresie dokumentowania ustaleń pochodzących z kontroli wewnętrznej, co ma zachęcić sprawujących tego rodzaju kontrolę do większej aktywności w tym kierunku i umożliwić bardziej efektywne wykorzystanie zarezerwowanych na ten cel czasu i środków, jak również pozwolić na stosowanie bardziej dynamicznych i dostosowanych do specyfiki danej służby środków kontroli.

Pozostałe zmiany odpowiadają przyjętym wyżej rozwiązaniom i mają w zasadzie charakter redakcyjnego dostosowania istniejących już obecnie zapisów, wyjątkiem są tutaj przepisy wprowadzające większą dyscyplinę, jeśli chodzi o czas, jaki ma podmiot kontrolujący na sporządzenie protokołu kontroli i sprawozdania w postępowaniu uproszczonym. Przy założeniu, że szybkość dokonywania ustaleń i przekazywania ich podmiotom zainteresowanym jest jednym z elementów skutecznej kontroli *ratio legis* tych propozycji nie nasuwa wątpliwości.

Projekt nie wprowadza innych zmian, w szczególności nie zmienione pozostają kryteria, cele i sposoby przeprowadzenia kontroli oraz procedury dokumentowania ustaleń w kontrolach zewnętrznych. W aktualnym kształcie rozporządzenia kwestie te są uregulowane w sposób zasadniczo zgodny z duchem innych powszechnie obowiązujących w przedmiocie kontroli rozwiązań legislacyjnych, jak również ze standardami funkcjonującymi w administracji rządowej. Przepisy dotyczące kryteriów i celów kontroli są przy tym na tyle uniwersalne, że z powodzeniem odpowiadają na dzień dzisiejszy także nowym potrzebom wykreowanym w związku z unowocześnionym postrzeganiem funkcji nadzoru i kontroli w systemie zarządzania w Służbie Więziennej.

Niejako w nawiązaniu do powyższego należy bowiem podkreślić, że proponowana nowelizacja wpisuje się w ciąg działań i wysiłków prowadzących do zreformowania Służby Więziennej, przejawiających się wejściem w życie nowej ustawy o Służbie Więziennej, wprowadzeniem zmian w organizacji jednostek penitencjarnych i podniesieniem efektywności zarządzania więziennictwem.

II. Uwagi szczegółowe

§ 4

Zmianie ulega treść ust. 2. Dotychczas roczne plany kontroli były opracowywane dla kontroli kompleksowych i finansowych. Z treści przepisu należało wykreślić kontrole kompleksowe.

Ust. 3 podobnie jak wyżej. W związku z rozszerzoną rolą kontroli problemowych, które w zadanym czasokresie mają dać podstawę do kompleksowej oceny działalności jednostki kontrolowanej, przejmując w tym zakresie funkcje kontroli kompleksowych, zasadne jest by ich harmonogram był przedmiotem nadzoru ze strony Centralnego Zarządu, podobnie jak ma to miejsce dzisiaj w przypadku kontroli kompleksowych. Półroczny okres, na jaki sporządzany jest plan wydaje się optymalny pod względem zachowania pożądanej elastyczności i utrzymania założonej w harmonogramie dyscypliny.

§ 5

Proponowany zapis koresponduje z projektowanym brzmieniem § 4 ust. 3. Półroczny obowiązek przesyłania informacji o działalności kontrolnej okręgowego inspektoratu odpowiada tutaj takim samym okresom, na jakie sporządza się plany kontroli. Wydaje się, że zwiększenie częstotliwości przesyłania informacji, nie powinno stanowić większego obciążenia dla sporządzających, choćby ze względu na większą łatwość sporządzenia czytelnego sprawozdania za krótszy okres, przyczyni się natomiast do bardziej efektywnego nadzoru ze strony Centralnego Zarządu.

§ 7

Projektowane rozporządzenie wprowadza istotne zmiany w systematyce rodzajów kontroli zewnętrznej. Likwidacji ulega instytucja kontroli kompleksowych. Zadanie

kompleksowej oceny działalności jednostek, spoczywać będzie teraz w głównej mierze na kontrolach problemowych.

Sama definicja kontroli problemowej nie ulega zmianie. W dalszym ciągu polega ona na badaniu jednego lub większej ilości zagadnień z zakresu działalności jednostki kontrolowanej. Jednakowoż, w projektowanym stanie prawnym, o dodatkowym znaczeniu kontroli problemowej przesądzać będzie treść § 7 ust. 2a. Kontrole problemowe przeprowadzane przez Centralny Zarząd w okręgowych inspektoratach oraz ośrodkach szkolenia Służby Więziennej przeprowadza się w ten sposób, by w okresie 5 lat objąć całokształt podstawowej działalności jednostki kontrolowanej, z wyjątkiem zakresu, w jakim przeprowadza się kontrolę, o której mowa w ust. 1 pkt 2. W przypadku kontroli problemowych przeprowadzanych przez okręgowe inspektoraty w podległych jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej okres ten wynosi 4 lata. Stosuje się tutaj okresy dotyczące kontroli kompleksowej, obecne w aktualnym rozporządzeniu.

Powody, dla których proponuje się odejście od kontroli kompleksowych to ich statyczność i duże rozciągnięcie w czasie. Zakłada się, że właściwie zaplanowane kontrole problemowe, prowadzone „bardziej na bieżąco” niż kontrola kompleksowa, wspomagane kontrolami rozpoznawczymi, inspekcjami i w razie potrzeby kontrolami doraźnymi eliminują konieczność organizowania zakrojonych na szeroką skalę jednorazowych przedsięwzięć takich jak kontrola kompleksowa. Nie znajduje uzasadnienia potrzeba jednorazowej kontroli wszystkich zagadnień, co jest też pewnego rodzaju fikcją, że jak to ma teraz miejsce, w ciągu, maksymalnie kilku dni rzeczywiście dokona się kompleksowego sprawdzenia szerokiego spektrum zagadnień realizowanych na przestrzeni kilku lat. Wreszcie cechą kontroli kompleksowej był udział wszystkich pionów służb w jednym czasie, wprowadzało to często dezorganizację po stronie kontrolującego i kontrolowanego. Realizując kontrole problemowe można natomiast dobrać termin kontroli w sposób optymalny uwzględniając także wszystkie czynniki i względy organizacyjne. Proponowane rozwiązanie nie stoi na przeszkodzie, ani powtórnemu badaniu określonej problematyki, ani przyjęciu nawet szerokiego zakresu badania w kontroli problemowej.

Wypada podkreślić, że postulat odejścia od kontroli kompleksowych pojawił się już przy okazji wewnętrznych uzgodnień strony służbowej, podczas prac nad projektem

poprzedniej nowelizacji rozporządzenia, ostatecznie takie stanowisko zaprezentowała również strona związkowa, jednakże ze względu na zasadniczo inny cel tamtych prac, postulat nie został wtedy szerzej rozwinięty.

W porównaniu do stanu obecnego proponuje się również likwidację kontroli sprawdzających. Z dotychczasowej praktyki wynika, że kontrole sprawdzające były zarządzane po kontroli kompleksowej, głównie z powodu szerokiego zakresu problematyki jakiej miały w takiej sytuacji dotyczyć. Po rezygnacji z kontroli kompleksowych ich pozostawienie w postaci odrębnego typu kontroli wydaje się zbędne, tym bardziej, że, zgodnie z brzmieniem § 16 ust. 2 kontrolujący jest obowiązany podczas przeprowadzanych kontroli sprawdzać wykonanie poleceń, zaleceń i wniosków w zakresie kontrolowanych zagadnień, wynikających z poprzednio przeprowadzonych kontroli zewnętrznych. Wynika z tego, że zadanie sprawdzenia stosowania się do poprzednich ustaleń i tak powinno być elementem każdej kontroli. Jeśliby natomiast, na taką konieczność wskazywały zakres lub waga badanych zagadnień, kontrole sprawdzającą zastąpią z powodzeniem kontrole problemowe lub doraźne.

W proponowanym modelu obok planowanych kontroli problemowych występują nieplanowane kontrole rozpoznawcze polegające na wstępnym badaniu określonej problematyki, najczęściej w szerszym zakresie, co ma służyć bardziej aktywnemu wyszukiwaniu obszarów ewentualnych nieprawidłowości. Szczegółowość kontroli rozpoznawczych jest z założenia mniejsza niż kontroli problemowych, ponieważ badanie danego obszaru zajmować będzie mniej czasu, koncentrując się na sprawdzaniu ewentualnych najczęściej występujących nieprawidłowości i badaniu kluczowych kwestii z zadanego obszaru. Wymagać to będzie z pewnością nowego podejścia ze strony kontrolujących i być może wiązać się z potrzebą opracowania specyficznych metod kontrolnych. W przypadku stwierdzenia istotnych sygnałów wskazujących na istniejące nieprawidłowości, których rzetelne zbadanie przekracza możliwości oferowane przez formułę kontroli rozpoznawczej, efektem kontroli powinno być zarządzenie w niedługim czasie kontroli problemowych bądź doraźnych. Z drugiej strony program i sposób przeprowadzenia kontroli rozpoznawczej powinien umożliwiać w przypadku wysokiej oceny realizacji obowiązków, uzyskanie uzasadnionego przekonania o prawidłowym funkcjonowaniu służby w danym zakresie.

W obu przypadkach rezultaty kontroli rozpoznawczych mogą mieć wpływ na proces planowania przyszłych kontroli nie tylko w danej jednostce, ale i w skali okręgu lub całej służby.

Elementem kluczowym po zlikwidowaniu instytucji kontroli kompleksowej będzie planowanie i koordynowanie kontroli problemowych w taki sposób, by mogły przejąć w pełni funkcję tej pierwszej, uwzględniając jednocześnie postulat stałego nadzoru nad jednostką kontrolowaną. Taki jest cel projektowanego brzmienia § 7 ust. 3a. Z założenia ma on wykluczać sytuację, kiedy długa bezczynność kontrolującego jest następnie kwitowana jedną lub kilkoma kontrolami problemowymi przeprowadzonymi w szerokim zakresie i krótkim czasie. Z kolei brzmienie drugiego zdania tego przepisu pozwoli rozładować terminarz kontroli problemowych stwarzając możliwość włączenia do systemu kompleksowej oceny także ustaleń kontroli doraźnych i ewentualnie rozpoznawczych, co przyczyni się do elastyczności planowania i tym samym większej wydolności systemu kontroli.

§ 7 ust. 4

Osobnego omówienia wymaga zmiana dotycząca częstotliwości kontroli finansowych, występujących niejako obok pozostałych kontroli o charakterze zewnętrznym. Funkcjonujący obecnie zapis jest odzwierciedleniem zmiany w poprzedniej ustawie o finansach publicznych, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2001 roku i nakładała na organ sprawujący, na podstawie odrębnych przepisów, nadzór nad jednostką sektora finansów publicznych obowiązek wykonywania kontroli w tym zakresie w każdym roku i objęcia tą kontrolą co najmniej 5 % wydatków nadzorowanej jednostki. Kolejna ustawa o finansach publicznych z dnia 30.06. 2005 r. nie powieliła już tego zapisu, podobnie jak obecnie obowiązująca ustawa o finansach publicznych z dnia 27.08.2009 r. Aktualnie zapis rozporządzenia w zakresie wymaganej częstotliwości kontroli finansowej nie stanowi już odniesienia do innych przepisów powszechnie obowiązujących.

Tym samym nie istnieją przeszkody do przyjęcia rozwiązania w proponowanym kształcie. Zdaniem projektodawcy nowy zapis pozwoli na poszerzenie zakresu kontroli, jak również podniesienie ich poziomu merytorycznego i efektywności. Proponowana zmiana nie spowoduje przy tym ujemnych skutków w zakresie ewentualnego rozliczenia osób odpowiedzialnych za powstałe szkody.

§ 10

Zmiana ma charakter redakcyjny. Kontrole rozpoznawcze przeprowadzane będą na podstawie zarządzenia o przeprowadzeniu kontroli.

§ 16

Propozycja rezerwuje dla kontrolującego uprawnienie polegające na możliwości zażądania od osób, sprawujących w jednostce kontrolowanej kontrolę wewnętrzną, informacji będącej w istocie krótkim sprawozdaniem z ich aktywności w tym zakresie. Skutkiem nowelizacji będzie odformalizowanie kontroli wewnętrznej, nowa regulacja nie nakłada już obowiązku prowadzenia książki kontroli, która pełniła często *de facto* m. in. funkcję rejestru kontroli. W tej sytuacji kontrolujący nie ma bezpośredniego wglądu w historię funkcjonowania kontroli w jednostce. Wiedzę w tym zakresie uzyska bezpośrednio od sprawującego kontrolę wewnętrzną. Analizując ewentualne obawy co do rzetelności informacji, należy mieć na względzie, że to po stronie kontrolowanego leży ryzyko udzielenia niepełnych lub niezgodnych z prawdą informacji. Z jednej strony może on narazić się na zarzut małej aktywności i zaniedbywania obowiązków na tym polu, z drugiej strony na zarzut przeprowadzania kontroli w sposób nierzetelny, co może być stwierdzone w toku dalszych czynności kontrolnych. Pomimo odformalizowania czynności pokontrolnych zapis taki wskazuje również kierownikom jednostek i innym sprawującym kontrolę wewnętrzną na potrzebę wypracowania uporządkowanego i podlegającego weryfikacji modelu sprawowania kontroli. Istotnym elementem jest również określenie obecności oceny sprawowania kontroli wewnętrznej w ustaleniach dokonywanych podczas kontroli o charakterze zewnętrznym.

§ 22 ust. 3 i 4

W porównaniu ze stanem obecnym proponuje się zmianę polegającą na wprowadzeniu większej dyscypliny czasowej. Zapis „bez zbędnej zwłoki” zastępuje się zobowiązującym do sporządzenia protokołu w ciągu 14 dni. Praktyka wykazuje, że nierzadko zdarzają się przypadki nadużywania zapisu w obecnym kształcie. Po rezygnacji z kontroli kompleksowych i wytwarzanych w ich efekcie bardzo obszernych protokołów, proponowane rozwiązanie nie powinno być szczególnie uciążliwe. Szybkość sporządzania ustaleń pokontrolnych ma także swój wymiar w aspekcie skuteczności kontroli. Jednocześnie przewidziano sytuację w której sporządzenie w skróconym terminie rzetelnych ustaleń może być utrudnione bądź niemożliwe.

§§ 22 ust. 2 pkt 8, 28 i 29 ust. 5

Zmiany o charakterze redakcyjnym - usunięto wyrazy „kontrola kompleksowa”.

§ 29 ust. 1

Sporządzenie wystąpienia pokontrolnego jest etapem wtórnym w stosunku do sporządzenia protokołu, przewidywany 7 dniowy termin powinien być w tej sytuacji wystarczający. Utrzymanie obecnego 30 dniowego terminu byłoby oczywiście nieproporcjonalne.

§ 34

W przypadku kontroli rozpoznawczej proponuje się stworzenie możliwości opisanie ustaleń w trybie uproszczonego postępowania kontrolnego. Przy założeniu celów dla których wprowadza się kontrolę rozpoznawczą, rozwiązania przewidziane głównie dla kontroli problemowej i finansowej (łącznie z pełnym protokołem § 22) będzie najczęściej zbyt sformalizowane i niewspółmierne do pożądanym efektów tego rodzaju kontroli.

Zmiany przewidywane ust. 4a i 4b mają taki sam cel jak nowy zapis w § 22 ust. 2a i 2b.

§ 38

System kontroli przewidziany rozporządzeniem opiera się na dwóch filarach. Są nimi kontrola zewnętrzna i wewnętrzna. Na poziomie kryteriów i celów kontroli określonych w przepisach ogólnych rozporządzenia zróżnicowanie między tymi rodzajami kontroli nie występuje. Nie ulega jednak wątpliwości, że pierwsza z racji swojej specyfiki powinna być bardziej sformalizowana. Druga, będąca wykonaniem bezpośredniego, codziennego nadzoru wymaga większej elastyczności. Projekt zakłada odformalizowanie kontroli wewnętrznej także w zakresie dotyczącej jej nomenklatury. Rezygnuje się z podziału na kontrolę wstępną, bieżącą i następną, którego główna konsekwencja sprowadzała się do obowiązku dokumentowania ustaleń kontroli następnej. Niniejszy podział dokonany poprzez wprowadzenie definicji rodzajów kontroli wewnętrznej z jednej strony w oparciu o kryterium momentu przeprowadzenia kontroli, z drugiej zaś jej przedmiotowego zakresu, wydaje się nie do końca uzasadniony i prowadzi raczej do trudności interpretacyjnych i usztywnienia systemu kontroli.

Proponuje się w zamian określenie jedynie przedmiotowego zakresu kontroli, który w zasadzie nie odbiega treścią od sformułowań używanych w chwili obecnej,

zmianą jest tu umieszczenie propozycji dotyczących zakresu kontroli w katalogu otwartym, co dodatkowo uelastyczni kontrolę wewnętrzną.

Niniejszy projekt kładzie akcent na ciągłość oceny funkcjonowania zarządzanej jednostki w wyniku kontroli wewnętrznej w odniesieniu do spraw bieżących. Jest to podstawą niezaburzonego funkcjonowania jednostki penitencjarnej i dokonuje się poprzez stałe egzekwowanie wykonywania obowiązków służbowych na odpowiednim poziomie.

Kontrola wewnętrzna polega również na kompleksowej ocenie realizacji obowiązków, kiedy obejmuje ona funkcjonowanie danej problematyki w szerszej perspektywie czasowej – znajdujemy tutaj odpowiednik obecnej kontroli następnej.

Istotna zmiana zachodzi w zakresie planowania kontroli. Aktualnie obowiązek planowania wynika z § 4 ust. 1 rozporządzenia. Po zmianie decyzja o planowaniu kontroli pozostanie w gestii sprawującego kontrolę i zależeć będzie od przyjętego przez niego, bądź przełożonych rozwiązania. Można wyobrazić sobie rozmaite podejścia do tego problemu, biorąc jednak pod uwagę główne kryterium oceny funkcjonowania kontroli wewnętrznej, jakim ma być skuteczność, nie wydaje się celowe narzucanie rozwiązań w tym zakresie w nowelizowanym akcie prawnym.

§ 40

Dotychczasowe rozwiązania przewidują dokumentowanie kontroli wewnętrznych w ich postaci następnej w specjalnie do tego celu prowadzonych ksiązkach kontroli. Książki prowadzi się w każdej komórce organizacyjnej, a w przypadku braku wyodrębnionych komórek prowadzi się jedną książkę dla całej jednostki. Każda kontrola musi być opisana w takiej książce. Na podstawie dotychczasowych doświadczeń można stwierdzić, że obecne rozwiązanie jest niedoskonałe, ponieważ większa część kontroli wewnętrznych nie stwierdza poważnych nieprawidłowości, a rozbudowane wpisy w książce są w takich przypadkach zbędne.

Proponuje się, by ustalenia kontroli wewnętrznej mogły być dokumentowe, w zależności od jej wyników, w sposób przyjęty w danej jednostce organizacyjnej Służby Więziennej. Wydaje się, że w większości przypadków będzie to rozwiązanie bardziej oszczędne od aktualnego, w każdym razie będzie ono bardziej dostosowane do modelu zarządzania i indywidualnych uwarunkowań panujących w danej jednostce.

Zakłada się przy tym możliwość od odstąpienia od dokumentowania poszczególnych kontroli w ogóle.

Niemniej w przypadku konieczności wydania poleceń, sprawujący kontrolę formułuje je na piśmie określając osoby odpowiedzialne za ich wykonanie i termin realizacji. Sytuacja, w której konieczne jest wydanie poleceń powinna znaleźć odzwierciedlenie w stosownym dokumencie, co ma istotne znaczenie zarówno dla osoby kontrolującej, jak i kontrolowanej.

Jak już wskazano powyżej rozwiązanie takie ma zachęcić sprawujących kontrolę wewnętrzną do większej aktywności w tym kierunku i umożliwić bardziej efektywne wykorzystanie zarezerwowanego na ten cel czasu, jak również pozwolić na stosowanie bardziej dynamicznych i dostosowanych do specyfiki danej służby środków kontroli. (w tym zakresie również uwagi do § 16)

Bez zmian pozostawiono sposób dokumentowania kontroli przeprowadzonej w sposób przewidziany w § 39 lub dotyczącej zbadania zasadności skarg w sprawach osadzonych.

§ 44

Zmiany wynikają z ze zmian w redakcji powołanych przepisów.

Projekt rozporządzenia nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Projektowane rozporządzenie nie podlega procedurze notyfikacji w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039, z późn. zm.).

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414 oraz z 2009 r. Nr 42, poz. 337), projekt został umieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości.

Ocena skutków regulacji

1. Wskazanie podmiotów, na które oddziałuje rozporządzenie.

Regulacja przewidziana w projekcie oddziałuje na funkcjonariuszy i pracowników Służby Więziennej.

2. Wyniki przeprowadzonych konsultacji.

Projekt został przesłany do konsultacji Niezależnemu Samorządnemu Związkowi Zawodowemu Funkcjonariuszy i Pracowników Więziennictwa. Wyniki konsultacji zostaną omówione po ich zakończeniu.

3. Wpływ regulacji na sektor finansów publicznych.

Wprowadzenie regulacji objętych niniejszym rozporządzeniem nie spowoduje dodatkowych skutków finansowych dla budżetu państwa.

4. Wpływ regulacji na rynek pracy.

Przedstawione w projekcie rozporządzenia rozwiązania prawne nie będą miały wpływu na rynek pracy.

5. Wpływ regulacji na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw.

Projektowane rozporządzenie nie będzie miało wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw.

6. Wpływ rozporządzenia na sytuację i rozwój regionów.

Wejście w życie rozporządzenia nie będzie miało wpływu na sytuację i rozwój regionalny.