



You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the University of Silesia in Katowice

Title: Uprawnienia kontrolne wojewody

Author: Andrzej Matan

Citation style: Matan Andrzej. (2016). Uprawnienia kontrolne wojewody. W: A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska (red.), "Administracyjne procedury kontrolne: wybrane zagadnienia" (S. 211-225). Katowice: Uniwersytet Śląski.



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIWERSYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Uprawnienia kontrolne wojewody

1. Charakterystyka organu kontrolnego

Wojewoda jest terenowym organem rządowej administracji publicznej o kompetencji ogólnej. Poza nim zadania administracji rządowej w województwie wykonują: 1) organy rządowej administracji zespolonej w województwie, w tym kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży, 2) organy niezespolonej administracji rządowej, 3) jednostki samorządu terytorialnego i ich związki, jeżeli wykonywanie przez nie zadań administracji rządowej wynika z odrębnych ustaw lub z zawartego porozumienia, 4) starosta, jeżeli wykonywanie przez niego zadań administracji rządowej wynika z odrębnych ustaw, 5) inne podmioty, jeżeli wykonywanie przez nie zadań administracji rządowej wynika z odrębnych ustaw.

Pozycję tego organu określają przypisane mu funkcje oraz związane z nimi kompetencje wynikające z ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹ oraz ustaw szczególnych.

Wymieniona wyżej ustawa stanowi podstawę do wyróżnienia następujących funkcji wojewody:

1. Funkcja przedstawiciela Rady Ministrów w województwie.

Zadania, obowiązki i uprawnienia z tego wynikające określone zostały w rozdziale 2 u.w.a.r.w. pt. *Wojewoda jako przedstawiciel Rady Ministrów*.

Stosownie do art. 22 u.w.a.r.w. wojewoda odpowiada za wykonywanie polityki Rady Ministrów w województwie, a w szczególności:

- Dostosowuje do miejscowych warunków cele polityki Rady Ministrów oraz, w zakresie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach, koordynuje i kontroluje wykonanie wynikających stąd zadań.
- Zapewnia współdziałanie wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działających w województwie i kieruje ich

¹ Dz.U. z 2009 r., Nr 931, poz. 206, dalej: u.w.a.r.w.

działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków, na zasadach określonych w odrębnych ustawach.

- Dokonuje oceny stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego województwa, opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy.
- Wykonuje i koordynuje zadania w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa oraz zarządzania kryzysowego wynikające z odrębnych ustaw.
- Przedstawia Radzie Ministrów, za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej, projekty dokumentów rządowych w sprawach dotyczących województwa.
- Wykonuje inne zadania określone w odrębnych ustawach oraz ustalone przez Radę Ministrów i Prezesa Rady Ministrów.

Ponadto wojewoda, w ramach wykonywania tej funkcji, reprezentuje Radę Ministrów na uroczystościach państwowych i w czasie oficjalnych wizyt składanych w województwie przez przedstawicieli obcych państw, współdziała z właściwymi organami innych państw oraz międzynarodowych organizacji rządowych i pozarządowych na zasadach określonych przez ministra właściwego do spraw zagranicznych (art. 23 ust. 1 u.w.a.r.w.). W swoich wystąpieniach reprezentuje stanowisko zgodne z ustaleniami przyjętymi przez Radę Ministrów (art. 24 u.w.a.r.w.).

Do konkretnych środków działania stosowanych przez wojewodę jako przedstawiciela Rady Ministrów w województwie należą polecenia (obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej działające w województwie, a w sytuacjach nadzwyczajnych obowiązujące również organy samorządu terytorialnego — art. 25 u.w.a.r.w.), prawo żądania bieżących informacji i wyjaśnień od organów administracji rządowej działających w województwie (art. 26 u.w.a.r.w.), prawo wstrzymania egzekucji administracyjnej (art. 27 u.w.a.r.w.).

- 2. Funkcja zwierzchnika nad zespólną administracją rządową w województwie.** Wojewoda jest organem administracji zespólonej w województwie, przy czym zajmuje szczególną pozycję w systemie tych organów, pozostając ich zwierzchnikiem. Jako organ zwierzchni kieruje nią i koordynuje działalność administracji zespólonej, kontroluje ją, zapewnia warunki skutecznego jej działania oraz ponosi odpowiedzialność za rezultaty jej działania (art. 51 u.w.a.r.w.). Organy rządowej administracji zespólonej w woje-

wódcztwie zostały zobowiązane do przekazywania wojewodzie informacji o wynikach prowadzonych na podstawie odrębnych ustaw kontroli ich dotyczących (art. 55 u.w.a.r.w.).

- 3. Funkcja nadzorcza.** Wojewoda sprawuje nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków pod względem legalności na zasadach określonych w ustawach.
- 4. Funkcja reprezentanta Skarbu Państwa.** Wojewoda jest reprezentantem Skarbu Państwa w zakresie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach. Reprezentuje Skarb Państwa w stosunkach cywilnoprawnych o zasięgu wojewódzkim lub lokalnym oraz podczas wykonywania czasowo uprawnień i obowiązków organu założycielskiego wobec przedsiębiorstw państwowych.
- 5. Funkcja organu wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym.** Wykonywanie kompetencji organu wyższego stopnia (dla organów administracji rządowej niższego stopnia lub dla niektórych decyzji organów samorządu terytorialnego) łączy się z dwiema kompetencjami wojewody: jest on organem drugiej instancji w niektórych kategoriach spraw administracyjnych oraz jest organem sprawującym nadzór nad wydawaniem decyzji.
- 6. Funkcja prawodawcza.** Na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach wojewoda stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze województwa lub jego części (art. 59 ust. 1 u.w.a.r.w.).
- 7. Funkcja związana ze stanami nadzwyczajnymi.** Zadania i kompetencje wojewody w stanach nadzwyczajnych określają odrębne ustawy (art. 3 ust. 3 u.w.a.r.w.).²
- 8. Funkcja kontrolna,** która stanowi przedmiot opracowania.

2. Znaczenie i charakter postępowania kontrolnego wojewody

Już wstępna analiza przepisów, w szczególności zawartych w ustawie z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, prowadzi do wniosku, że wojewoda dysponuje rozległymi uprawnieniami kontrolnymi. Jak wynika bowiem z art. 28 ust. 1 tej ustawy, zamieszczonego w rozdziale 3 pt. *Kontrola prowadzona przez wojewodę*, wojewoda kontroluje:

1. wykonywanie przez organy rządowej administracji zespolonej w województwie zadań wynikających z ustaw i innych aktów praw-

² Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r., poz. 1815), Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r., poz. 1191) oraz Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r., poz. 333).

- nych wydanych na podstawie upoważnień w nich zawartych, ustaleń Rady Ministrów oraz wytycznych i poleceń Prezesa Rady Ministrów,
2. wykonywanie przez organy samorządu terytorialnego i inne podmioty zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez nie na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej,
 3. w szczególnie uzasadnionych przypadkach wojewoda może kontrolować sposób wykonywania przez organy niezespółonej administracji rządowej działające w województwie zadań wynikających z ustaw i innych aktów prawnych wydanych na podstawie upoważnień w nich zawartych.

Zakres podmiotów podlegających kontroli został określony relatywnie szeroko, obejmując organy wykonujące zadania administracji rządowej w województwie, do których (obok wojewody) należą: organy rządowej administracji zespolonej w województwie, w tym kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży; organy niezespółonej administracji rządowej; jednostki samorządu terytorialnego i ich związki, jeżeli wykonywanie przez nie zadań administracji rządowej wynika z odrębnych ustaw lub z zawartego porozumienia; starosta, jeżeli wykonywanie przez niego zadań administracji rządowej wynika z odrębnych ustaw, oraz inne podmioty, jeżeli wykonywanie przez nie zadań administracji rządowej wynika z odrębnych ustaw (art. 2 u.w.a.r.w.).

2.1. Organy rządowej administracji zespolonej w województwie

Organami administracji zespolonej są: Komendant Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej, Komendant Wojewódzkiej Policji, Kurator Oświaty, Wojewódzki Inspektor Farmaceutyczny, Wojewódzki Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego, Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego, Wojewódzki Konserwator Zabytków, Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego, Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska, Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej, Wojewódzki Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Wojewódzki Inspektor Sanitarny oraz Wojewódzki Lekarz Weterynarii.

Zakres przedmiotowy kontroli sprawowanej przez wojewodę nad organami administracji zespolonej obejmuje wykonywanie zadań wynikających z ustaw i innych aktów prawnych wydanych na podstawie upoważnień w nich zawartych, ustaleń Rady Ministrów oraz wytycznych i poleceń Prezesa Rady Ministrów.

Pewne wątpliwości budzą zadania wynikające z „ustaleń” Rady Ministrów oraz z wytycznych i poleceń Prezesa Rady Ministrów. Jeśli chodzi o te pierwsze, to wiązać je trzeba z uprawnieniami Rady Ministrów określonymi w art. 146 ust. 3 Konstytucji RP. Stosownie do jego treści Rada Ministrów kieruje administracją rządową, w myśl art. 22 ust. 1 u.w.a.r.w. wojewoda natomiast odpowiada za wykonywanie polityki Rady Ministrów w województwie, a w szczególności dostosowuje do miejscowych warunków cele polityki Rady Ministrów oraz, w zakresie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach, koordynuje i kontroluje wykonanie wynikających stąd zadań. Najogólniej rzecz ujmując, „ustalenia” te należy traktować jako jeden z instrumentów kierowania administracją rządową, w tym również wojewodów. Ta forma oddziaływania kierowniczego nie została sprecyzowana w przepisach prawa, ale zważając na istotę kierownictwa jako najsilniejszej więzi organizacyjnej, dającej najszersze możliwości oddziaływania w ramach hierarchicznej struktury administracji publicznej, oznacza ono prawo do stosowania wszelkich środków w celu oddziaływania na postępowanie organów podlegających kierownictwu, z wyjątkiem środków, których użycia prawo zakazuje. W pojęciu *kierownictwa* mieści się prawo do wydawania obowiązujących organ podległy aktów ogólnych i indywidualnych (zarządzeń i poleceń). Zważywszy na uprawnienia Rady Ministrów oraz jej kolegialny charakter, mogą to być również rozporządzenia wydawane na podstawie delegacji ustawowej oraz uchwały podejmowane w zakresie jej właściwości.

Podobnie należy oceniać wytyczne i polecenia Prezesa Rady Ministrów, który kieruje działalnością wojewody, w szczególności wydając w tym zakresie takie właśnie akty oraz żądając przekazania sprawozdań z działalności wojewody i dokonując okresowej oceny jego pracy (art. 8 ust. 1 u.w.a.r.w.).

2.2. Organy samorządu terytorialnego w sferze wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej

Jednostki samorządu terytorialnego mogą wykonywać zadania z zakresu administracji rządowej bezpośrednio na podstawie ustawy bądź też na podstawie porozumienia zawartego z organem administracji rządowej.

2.3. Inne podmioty w sferze wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej

Owe „inne” podmioty, które mogą wykonywać zadania z zakresu administracji rządowej, to te, o których mowa w art. 2 pkt 6 u.w.a.r.w. Powierzenie wykonywania zadań na ich rzecz może nastąpić na podstawie usta-

wy lub zawartego porozumienia. Obecnie jedynie przepisy ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych przewidują możliwość wykonywania przez izby rolnicze zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, przekazanych ustawami lub na podstawie porozumień z właściwymi organami administracji rządowej. Należy jednak zauważyć, że stosownie do postanowień art. 20 ust. 1 u.w.a.r.w. wojewoda może powierzyć prowadzenie w jego imieniu niektórych spraw z zakresu swojej właściwości jednostkom samorządu terytorialnego lub organom innych samorządów działających na obszarze województwa, kierownikom państwowych i samorządowych osób prawnych oraz innym państwowym jednostek organizacyjnych funkcjonujących w województwie.

2.4. Organy niezespolej administracji rządowej

Organy niezespolej administracji rządowej mogą być kontrolowane przez wojewodę po spełnieniu dwóch podstawowych warunków. W pierwszym rzędzie podjęcie działań kontrolnych jest dopuszczalne jedynie „w szczególnie uzasadnionych przypadkach”, przy czym ustawodawca nie wyjaśnia bliżej, o jakie sytuacje chodzi. W każdym razie przyjąć trzeba, że nie jest to kontrola rutynowa, planowana, ale nadzwyczajna. Po wtóre kontrola obejmuje jedynie organy niezespolej administracji rządowej działające w województwie. Po trzecie jej przedmiotem może być jedynie sposób wykonywania przez te organy zadań wynikających z ustaw i innych aktów prawnych wydanych na podstawie upoważnień w nich zawartych.

Wykaz organów administracji niezespolej określa art. 56 u.w.a.r.w. Zaliczają się do nich: szefowie wojewódzkich sztabów wojskowych i wojskowi komendanci uzupełnień; dyrektorzy izb celnych i naczelnicy urzędów celnych; dyrektorzy izb skarbowych, naczelnicy urzędów skarbowych, dyrektorzy urzędów kontroli skarbowej; dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych i dyrektor Specjalistycznego Urzędu Górniczego; dyrektorzy okręgowych urzędów miar i naczelnicy obwodowych urzędów miar; dyrektorzy okręgowych urzędów probierczych; dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej; dyrektorzy urzędów morskich; dyrektorzy urzędów statystycznych; dyrektorzy urzędów żeglugi śródlądowej; graniczni i powiatowi lekarze weterynarii; komendanci oddziałów Straży Granicznej, komendanci placówek i dywizjonów Straży Granicznej; okręgowi inspektorzy rybołówstwa morskiego; państwowi graniczni inspektorzy sanitarni oraz regionalni dyrektorzy ochrony środowiska.

Przepis art. 28 ust. 3 u.w.a.r.w. precyzuje kryteria kontroli, uwzględniając fakt, że jest ona sprawowana nad organami administracji publicznej oraz innymi podmiotami mającymi zróżnicowaną pozycję prawną. W odniesieniu do działalności organów administracji rządowej oraz innych pod-

miotów kontrola wojewody wykonywana jest pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, w odniesieniu do działalności organów samorządu terytorialnego natomiast — na podstawie kryterium legalności, gospodarności i rzetelności.

Tak określone kryteria kontroli są dosyć nieprecyzyjne, ponadto nie wyjaśnia ich ustawodawca, dlatego stwarzają możliwość różnej ich interpretacji zarówno w praktyce, jak i w doktrynie. Często są one wyjaśniane w aktach wewnętrznych, dotyczących zasad sprawowania kontroli. Przykładowo wedle postanowień Regulaminu postępowania pracowników Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach podczas przeprowadzania kontroli *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; *gospodarność* — oszczędne i wydajne gospodarowanie środkami, zgodnie z zasadą uzyskiwania najlepszych efektów przy możliwie najmniejszych nakładach; *celowość* — zapewnienie zgodności z celami określonymi dla kontrolowanej jednostki lub działalności, stosowanie metod i środków odpowiednich dla osiągnięcia celów oraz osiągnięcie tych celów; *rzetelność* — wypełnianie obowiązków z należytą starannością, sumiennie i terminowo, wykonywanie zobowiązań zgodnie z ich treścią, dokumentowanie badanych zagadnień zgodnie z rzeczywistością, we właściwej formie i wymaganych terminach, przestrzeganie wewnętrznych reguł funkcjonowania jednostki.

Kontrola sprawowana przez wojewodę zaliczana jest tradycyjnie do kontroli wewnętrznej³, trzeba jednak zauważyć, że w wyniku decentralizacji administracji publicznej, jaka dokonała się po 1990 r., polegającej głównie na reaktywowaniu samorządu terytorialnego na szczeblu gminnym, powiatowym i wojewódzkim, kontrola wojewody sprawowana wobec jednostek samorządu terytorialnego przybrała inny charakter. Wyraża się to w szczególności w rezygnacji z kryterium celowości, a także w ukształtowaniu procedur i środków służących ochronie samodzielności j.s.t. Oczywiście musimy mieć na uwadze różne obszary sprawowania tej kontroli, a w szczególności obszar, na którym j.s.t. wykonują zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, na którym pozycja samorządu jako podmiotu kontrolowanego będzie słabsza, oraz obszar zadań własnych, gdzie kontrola jest powiązana z nadzorem, na którym ochrona samorządu powinna

³ Obok kontroli wewnętrznej administracji wyróżnia się kontrolę zewnętrzną, sprawowaną przez podmioty pozostające poza strukturą administracji publicznej, tj. kontrolę parlamentarną, kontrolę państwową (NIK), kontrolę sądów i trybunałów, kontrolę prokuratorską, kontrolę Rzecznika Praw Obywatelskich (także Rzecznika Praw Dziecka, Generalnego Inspektora Danych Osobowych oraz Państwową Inspekcję Pracy) i kontrolę społeczną. Zob. J. ZIMMERMANN, *Prawo administracyjne*. Warszawa 2010, s. 412–422.

być silniejsza. Charakterystyczny dla drugiego z nich pozostaje problem uprawnienia organu nadzoru nad samorządem terytorialnym określonego w art. 88 u.s.g. oraz art. 80 u.s.w. i art. 77a u.s.p., pozostającego niewątpliwie środkiem kontroli⁴. W ocenie M. СТАНЛ prawo żądania informacji stanowi akt nadzoru w rozumieniu art. 3 §2 pkt 7 p.p.s.a., a więc środek podlegający zaskarżeniu do sądu administracyjnego.

Nieco inaczej problem ten przedstawia się w odniesieniu do organów administracji niezespółonej w województwie. W art. 6 pkt 4 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej⁵, zawierającej katalog podmiotów podlegających kontroli wojewody, organy te w ogóle nie zostały wymienione. Jedynie z art. 28 ust. 3 u.w.a.r.w. wynika, że wojewoda jest uprawniony do sprawowania nad nimi kontroli w szczególnie uzasadnionych przypadkach. Innymi słowy, kontrola ta ma charakter nadzwyczajny, wyjątkowy i nie jest poddana rygorom wynikającym z u.k.a.r.⁶

3. Wszczęcie i przebieg postępowania

Ogół uprawnień kontrolnych wojewody można podzielić na kontrolę wewnętrzną sprawowaną w wydziałach urzędu wojewódzkiego oraz kontrolę zewnętrzną realizowaną w innych organach, jednostkach organizacyjnych w zakresie przyznanych wojewodzie uprawnień kontrolnych. W sferze kontroli zewnętrznej, ze względu na regulację prawną obowiązującą w tym zakresie w postaci u.k.a.r., wyróżnić trzeba kontrolę sprawowaną wobec organów zespółonej administracji rządowej w województwie, organów samorządu terytorialnego oraz innych podmiotów wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej. Poza zakresem tej ustawy pozostaje kontrola sprawowana nad samorządem terytorialnym w sferze zadań własnych oraz kontrola wobec organów administracji niezespółonej. Przedmiotem dalszych uwag będzie postępowanie kontrolne zewnętrzne regulowane w u.k.a.r.

⁴ Organy nadzoru mają prawo żądania informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania gminy (powiatu, województwa) niezbędnych do wykonywania przysługujących im uprawnień nadzorczych.

⁵ Dz.U., Nr 185, poz. 1092, dalej: u.k.a.r.

⁶ Przepisy u.k.a.r. nie są jednak w tej sprawie zupełnie jasne. Ustawa, stosownie do art. 1 pkt 1, określa zasady i tryb przeprowadzania kontroli działalności organów administracji rządowej, urzędów je obsługujących lub stanowiących ich aparat pomocniczy oraz jednostek organizacyjnych podległych tym organom lub przez nie nadzorowanych. Z kolei zgodnie z art. 2 przepisy ustawy stosuje się również do kontroli działalności organów samorządu terytorialnego w sprawach dotyczących wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej oraz wykonywania przez inne podmioty zadań z zakresu administracji rządowej w zakresie, w jakim zadania te są finansowane z budżetu państwa. Organy administracji niezespółonej mogłyby mieścić się tej drugiej grupie („innych” podmiotów). Z kolei przepis art. 6 ust. 3 pkt 1 ustawy przewiduje, że minister, kierownik urzędu centralnego lub przewodniczący komitetu wchodzącego w skład Rady Ministrów kontroluje podległe mu lub przez niego nadzorowane organy lub jednostki organizacyjne.

Wszczęcie „zewnątrznego” postępowania kontrolnego prowadzonego przez wojewodę oraz jego przebieg zostały uregulowane w art. 14–53 u.k.a.r. W świetle postanowień tam zawartych kontrolę przeprowadza się w trybie zwykłym bądź uproszczonym, przy czym ta druga ma charakter subsydiarny. Kontrola uproszczona może być zarządzona w przypadkach uzasadnionych charakterem sprawy lub pilnością przeprowadzenia czynności kontrolnych, w szczególności w razie potrzeby: sporządzenia informacji dla kierownika jednostki kontrolującej; sprawdzenia informacji zawartych w skargach i wnioskach oraz dokonania analizy dokumentów otrzymanych z jednostek kontrolowanych (art. 51 u.k.a.r.). Kontrolę w trybie uproszczonym prowadzi się zgodnie z przepisami dotyczącymi kontroli w trybie zwykłym, z wyjątkiem przepisów dotyczących programu kontroli i sporządzenia wystąpienia pokontrolnego (art. 52 ust. 1 u.k.a.r.).

Kontrola zwykła przebiega w kilku etapach, wśród których można wyróżnić etap przygotowania kontroli, etap wszczęcia postępowania, etap prowadzenia czynności kontrolnych, etap zakończenia czynności kontrolnych, etap rozpatrywania zastrzeżeń do projektu wystąpienia pokontrolnego oraz etap sporządzenia wystąpienia pokontrolnego.

4. Etap przygotowania kontroli

Przed wszczęciem postępowania kontrolnego podejmowane są czynności zmierzające do opracowania programu kontroli, gromadzenia informacji o kontrolowanej jednostce, wydania upoważnienia do kontroli dla pracownika lub członków zespołu kontrolerów oraz zawiadomienia do kierownika jednostki kontrolowanej o kontroli.

Przeprowadzenie kontroli poprzedza opracowanie programu kontroli, który zatwierdza kierownik komórki do spraw kontroli (art. 14 ust. 1 u.k.a.r.). Przy opracowywaniu programu kontroli uwzględnia się w szczególności: wyniki wcześniejszych kontroli, wyniki badań i analiz oraz skargi i wnioski dotyczące przygotowywanej kontroli, czynniki ryzyka mające wpływ na działalność jednostki kontrolowanej oraz informacje dotyczące działalności jednostki kontrolowanej (art. 14 ust. 2 u.k.a.r.).

Program kontroli określa m.in. zakres kontroli, tj. przedmiot i okres objęty kontrolą, zagadnienia wymagające oceny, termin kontroli, stan prawny dotyczący przedmiotu kontroli oraz wskazówki metodyczne dotyczące sposobu i techniki przeprowadzenia kontroli, a także organizację i harmonogram przeprowadzenia kontroli. Program kontroli jest dokumentem, który nie podlega ujawnieniu do czasu zakończenia kontroli. Dopiero po zakończeniu kontroli dołącza się go do akt kontroli (art. 14 ust. 4 i 5 u.k.a.r.).

Jeśli chodzi o czynności związane z pozyskiwaniem niezbędnych dokumentów i informacji, to na pisemny wniosek kierownika jednostki kontrolującej kierownik jednostki kontrolowanej niezwłocznie udostępnia dokumenty, materiały i informacje dotyczące jej działalności (art. 15 ust. 1 u.k.a.r.). Kierownik jednostki kontrolującej może wystąpić również do innych organów i jednostek o niezwłoczne udostępnienie dokumentów, które są niezbędne do przygotowania i przeprowadzenia kontroli (art. 15 ust. 2 u.k.a.r.).

Na tym etapie następuje także wydanie upoważnienia do przeprowadzenia kontroli. Upoważnienie takie wydaje kierownik jednostki kontrolującej (art. 16 ust. 2 u.k.a.r.). Powinno ono zawierać m.in. imię, nazwisko i stanowisko służbowe kontrolera, zakres kontroli, okres ważności upoważnienia oraz podpis wydającego upoważnienie (art. 16 ust. 3 u.k.a.r.).

Przed wszczęciem kontroli powinno nastąpić, o ile kierownik jednostki kontrolującej uzna to za uzasadnione, powołanie zespołu kontrolerów do przeprowadzenia kontroli oraz włączenie w skład zespołu kontrolerów posiadających wiedzę specjalistyczną pracowników organów i jednostek organizacyjnych podporządkowanych lub przez niego nadzorowanych (art. 17 i 18 u.k.a.r.).

O planowanej kontroli zawiadamia się kierownika jednostki kontrolowanej, podając przewidywany czas trwania czynności kontrolnych (art. 20). Ustawa nie precyzuje formy oraz trybu zawiadomienia. Zważywszy jednak na postanowienia art. 13⁷, zawiadomienie powinno nastąpić w trybie k.p.a.

5. Etap wszczęcia postępowania kontrolnego

Etap wszczęcia postępowania kontrolnego, w tym jego data, nie jest formalnie wyodrębniony mimo istotnego znaczenia, chociażby ze względu na zachowanie warunków dotyczących terminu kontroli. Trzeba przyjąć, że wszczęcie tego postępowania następuje w dacie podjęcia pierwszych czynności kontrolnych przez pracownika jednostki kontrolującej przedkładającego wcześniej upoważnienie. Zawiadomienie, jak należy sądzić, powinno być sporządzone na piśmie bądź też mieć postać elektroniczną.

6. Etap prowadzenia czynności kontrolnych

Czynności kontrolne powinny być przeprowadzane w sposób sprawny i możliwie niezakłócający funkcjonowania jednostki kontrolowanej. Przeprowadza się je w siedzibie jednostki kontrolowanej w czasie wykonywania przez nią zadań lub poza nią, a w szczególnych okolicznościach także

⁷ Zgodnie z przepisem art. 13 w sprawach doręczeń, obliczania terminów oraz protokołu w zakresie nieuregulowanym w niniejszej ustawie przepisy k.p.a. stosuje się odpowiednio.

w dniach wolnych od pracy lub poza godzinami pracy (wymaga to zgody kierownika jednostki kontrolowanej).

Uprawnienia kontrolera, w myśl art. 22 u.k.a.r., polegają na prawie do:

1. swobodnego wstępu i poruszania się po terenie jednostki kontrolowanej bez obowiązku uzyskiwania przepustki,
2. wglądu do dokumentów dotyczących działalności jednostki kontrolowanej, pobierania za pokwitowaniem oraz zabezpieczania dokumentów związanych z zakresem kontroli, z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej,
3. sporządzania, a w razie potrzeby żądania sporządzenia, niezbędnych do kontroli kopii, odpisów lub wyciągów z dokumentów oraz zestawień lub obliczeń,
4. przetwarzania danych osobowych w zakresie niezbędnym do realizacji celu kontroli,
5. żądania złożenia ustnych lub pisemnych wyjaśnień w sprawach dotyczących zakresu kontroli,
6. swobodnego stosowania środków dowodowych przewidzianych w ustawie.

Z kolei pracownik jednostki kontrolowanej, pod rygorem odpowiedzialności dyscyplinarnej lub porządkowej, ma obowiązek:

1. niezwłocznego przedstawiania, na żądanie kontrolera, dokumentów, materiałów i informacji niezbędnych do przeprowadzenia kontroli,
2. sporządzenia niezbędnych do przeprowadzenia kontroli kopii, odpisów lub wyciągów z dokumentów, a także zestawień i obliczeń sporządzonych na podstawie dokumentów; zgodność kopii, odpisów i wyciągów oraz zgodność zestawień i obliczeń z oryginalnymi dokumentami potwierdza kierownik komórki organizacyjnej, w której dokumenty się znajdują,
3. udzielenia kontrolerowi, w wyznaczonym przez niego terminie, ustnych lub pisemnych wyjaśnień.

Kontroler ustala stan faktyczny na podstawie dowodów zebranych podczas kontroli, przy czym dowodami są w szczególności dokumenty, rzeczy, oględziny, opinie biegłych, ustne lub pisemne wyjaśnienia lub oświadczenia (art. 27 u.k.a.r.). Może on żądać udzielenia mu, w wyznaczonym przez niego terminie, ustnych lub pisemnych wyjaśnień od pracownika lub byłego pracownika. Odmowa udzielenia wyjaśnień może nastąpić w przypadku, gdy dotyczą one faktów lub okoliczności, których ujawnienie mogłoby narazić na odpowiedzialność karną lub majątkową osobę wezwaną do złożenia wyjaśnień lub osobę jej bliską w rozumieniu art. 19 ust. 2 (art. 27 i 28 u.k.a.r.).

Na podstawie przebiegu oględzin (przeprowadza się je w obecności pracownika jednostki kontrolowanej) oraz przyjęcia ustnych wyjaśnień lub oświadczeń sporządza się protokół o treści określonej w art. 32 ust. 2 u.k.a.r. (protokół obejmuje: oznaczenie czynności, czasu i miejsca jej przeprowadzenia; imię, nazwisko i stanowisko służbowe kontrolera oraz osoby uczestniczącej w czynnościach; opis przebiegu czynności lub treść wyjaśnień lub oświadczeń; podpisy kontrolera i osoby uczestniczącej w czynnościach). Z pozostałych czynności kontrolnych, które mają istotne znaczenie dla ustaleń kontroli, sporządza się notatkę służbową podpisaną przez kontrolera (art. 32 ust. 3 u.k.a.r.).

Kontroler może wystąpić do innych organów i jednostek administracji rządowej o udostępnienie dokumentów, udzielenie informacji lub wyjaśnień niezbędnych do przeprowadzenia kontroli (art. 34 u.k.a.r.).

7. Etap zakończenia czynności kontrolnych

Po zakończeniu czynności kontrolnych kontroler, za zgodą kierownika komórki do spraw kontroli, może zwrócić się do kierownika jednostki kontrolowanej o złożenie w wyznaczonym terminie dodatkowych pisemnych wyjaśnień dotyczących zakresu kontroli niezbędnych do sporządzenia wystąpienia pokontrolnego (art. 35 u.k.a.r.).

Ustalenia dokonane w trakcie kontroli oraz oceny opisuje się w projekcie wystąpienia pokontrolnego. Projekt wystąpienia pokontrolnego zawiera m.in. datę rozpoczęcia i zakończenia czynności kontrolnych; zakres kontroli; ocenę skontrolowanej działalności, ze wskazaniem ustaleń, na których została oparta; zakres, przyczyny i skutki stwierdzonych nieprawidłowości (art. 36 u.k.a.r.).

Projekt wystąpienia pokontrolnego wraz z pouczeniem o prawie do zgłoszenia umotywowanych zastrzeżeń kierownik jednostki kontrolującej przekazuje kierownikowi jednostki kontrolowanej z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej (art. 38 u.k.a.r.).

Kierownik jednostki kontrolowanej ma prawo do zgłoszenia w terminie 7 dni roboczych od dnia otrzymania projektu (termin może zostać przedłużony na czas oznaczony przez kierownika jednostki kontrolującej) umotywowanych pisemnych zastrzeżeń do projektu wystąpienia pokontrolnego.

8. Etap rozpatrywania zastrzeżeń do projektu wystąpienia pokontrolnego

Zastrzeżenia do projektu wystąpienia pokontrolnego rozpatruje kierownik komórki do spraw kontroli, który podejmuje jedno z poniższych rozstrzygnięć:

1. odrzuca zastrzeżenia wniesione przez osobę nieuprawnioną lub wniesione po upływie terminu i zawiadamia o tym zgłaszającego zastrzeżenia, informując na piśmie o przyczynach,
2. uwzględnia zastrzeżenia w całości lub w części,
3. oddala zastrzeżenia.

Jeśli odrzuca zastrzeżenia, to kierownikowi jednostki kontrolowanej w terminie 5 dni roboczych od dnia otrzymania zawiadomienia o odrzuceniu zastrzeżeń przysługuje prawo do odwołania do kierownika jednostki kontrolującej. Ten z kolei rozpatruje odwołanie i o swoim rozstrzygnięciu informuje na piśmie kierownika jednostki kontrolowanej (art. 42 ust. 4 i 5 u.k.a.r.).

Po rozpatrzeniu zastrzeżeń kierownik komórki do spraw kontroli sporządza stanowisko wobec wniesionych zastrzeżeń wraz z uzasadnieniem, przy czym jedynie stanowisko wobec oddalonych zastrzeżeń kierownikowi jednostki kontrolowanej (art. 45 u.k.a.r.).

9. Wynik postępowania i środki zaskarżenia

Postępowanie kontrolne zewnętrzne wojewody kończy się, co do zasady, wystąpieniem pokontrolnym. Nie sporządza się go jedynie w sytuacji, w której kierownik jednostki kontrolującej odstąpił od dalszego przeprowadzania czynności kontrolnych, informując na piśmie kierownika jednostki kontrolowanej o odstąpieniu od kontroli (art. 50 u.k.a.r.).

U.k.a.r. przewiduje dwie wersje wystąpienia pokontrolnego. Pierwsza z nich dotyczy przypadku niezgłoszenia zastrzeżeń albo nieuwzględnienia wszystkich zastrzeżeń — wystąpienie pokontrolne obejmuje treść projektu wystąpienia pokontrolnego. Do drugiej sytuacji, w której uwzględniono zastrzeżenia, dochodzi wtedy, gdy wystąpienie pokontrolne sporządza się na podstawie projektu wystąpienia pokontrolnego oraz stanowiska kierownika komórki do spraw kontroli wobec oddalonych zastrzeżeń (art. 46 ust. 1 i 2 u.k.a.r.).

W razie potrzeby wystąpienie pokontrolne może zawierać:

1. zalecenia lub wnioski dotyczące usunięcia nieprawidłowości lub usprawnienia funkcjonowania jednostki kontrolowanej,
2. ocenę wskazującą na niezasadność zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji przez osobę odpowiedzialną za stwierdzone nieprawidłowości,
3. termin złożenia informacji o wykonaniu zaleceń lub wykorzystaniu wniosków, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia. Termin wyznacza się, uwzględniając charakter zaleceń lub wniosków (art. 46 ust. 3 u.k.a.r.). Kierownik jednostki kontro-

lowanej jest zobowiązany w wyznaczonym terminie poinformować kierownika jednostki kontrolującej o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości (art. 49 u.k.a.r.).

Od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze (art. 48 u.k.a.r.).

Jeśli chodzi o postępowanie kontrolne prowadzone w trybie uproszczonym, to generalnie prowadzi się je zgodnie z przepisami dotyczącymi kontroli w trybie zwykłym, z wyjątkiem przepisów dotyczących programu kontroli i sporządzania wystąpienia pokontrolnego (art. 52 ust. 1 u.k.a.r.). Przepisy dotyczące programu kontroli stosuje się w dwóch przypadkach: po pierwsze kontrola w trybie uproszczonym jest prowadzona w sposób określony w art. 8 ust. 2 u.k.a.r. (Prezes Rady Ministrów zleca przeprowadzenie kontroli wskazanego obszaru działalności administracji rządowej przez więcej niż jednego kierownika jednostki kontrolującej); po drugie kontrola w trybie uproszczonym jest prowadzona w sposób określony art. 10 ust. 1 u.k.a.r. (kierownicy jednostek kontrolujących zarządzają kontrolę wspólną).

Kontrola w trybie uproszczonym kończy się sporządzeniem sprawozdania z kontroli, zawierającego opis ustalonego stanu faktycznego oraz jego ocenę, a także, w razie potrzeby, zalecenia lub wnioski dotyczące usunięcia nieprawidłowości lub usprawnienia funkcjonowania jednostki kontrolowanej. Sprawozdanie podpisuje kierownik jednostki kontrolującej.

Kierownik jednostki kontrolowanej w terminie 3 dni roboczych od dnia otrzymania sprawozdania ma prawo przedstawić do niego stanowisko; nie wstrzymuje to realizacji ustaleń kontroli.

10. Podsumowanie

Jednym z zasadniczych kryteriów rozdzielenia kompetencji wojewody oraz samorządu wojewódzkiego w trakcie reformy administracji terenowej w roku 1998 było przyjęcie zasady, że wojewoda odpowiada za bezpieczeństwo, ład i porządek publiczny na obszarze województwa, samorząd natomiast — za sprawy społeczno-gospodarcze. W konsekwencji tego ustawa o wojewodzie i administracji rządowej oraz regulacje szczególne nakładają na wojewodę obowiązki związane z zadaniami z zakresu obronności i bezpieczeństwa państwa, zarządzania kryzysowego oraz koordynacji działań organów administracji rządowej i samorządowej działających w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochro-

ny praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków. Poza tym nałożono na niego zadania związane z zabezpieczeniem przeciwpowodziowym województwa, opracowywaniem planów operacyjnych ochrony przed powodzią, ogłaszaniem i odwoływaniem pogotowia i alarmu przeciwpowodziowego.

Funkcję kontrolną wojewody należy widzieć w kontekście wskazanych wyżej zadań. Uprawnienia kontrolne tego organu mają zapewnić pewnego rodzaju oprzyrządowanie (prawne) gwarantujące uzyskiwanie informacji koniecznych do podejmowania konkretnych działań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa lokalnego.

Streszczenie

Analiza obowiązujących przepisów prawa kształtujących pozycję wojewody, a w szczególności przepisów zawartych w ustawie z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2009 r., Nr 931, poz. 206) oraz ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U., Nr 185, poz. 1092), uzasadnia wyodrębnienie funkcji kontrolnej, która nie była do tej pory przedmiotem głębszego zainteresowania doktryny prawa administracyjnego.

Zasadniczym przedmiotem opracowania są uprawnienia kontrolne pozostające w gestii wojewody, służące wykonywaniu tejże funkcji. W pewnym zakresie przedmiot ten obejmuje także zagadnienia dotyczące zakresu kontroli, jej kryteriów oraz stosowanych procedur.