

Małgorzata Giełda

Wybrane aspekty kontroli i nadzoru nad kontraktem wojewódzkim

Folia Iuridica Wratislaviensis 1/2, 127-144

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Wybrane aspekty kontroli i nadzoru nad kontraktem wojewódzkim

I. Kontrakt wojewódzki¹ jest prawną formą działania administracji publicznej, którą posługuje się administracja rządowa i administracja samorządu województwa w celu dystrybucji środków finansowych pochodzących z funduszy europejskich przeznaczonych na realizację zadań z zakresu rozwoju regionalnego. Z chwilą jego zawarcia między stronami – samorządem województwa i wskazanym w ustawie podmiotem administracji rządowej² – powstaje stosunek administracyjnoprawny³.

Związek ten, traktowany jako stosunek *sensu largo*, nie przesądza o charakterze prawnym zindywidualizowanych stosunków, które zostają nawiązane w celu wykonania

¹ Instytucja prawna kontraktu wojewódzkiego jest ugruntowaną prawnie formą dystrybucji środków finansowych pochodzących z funduszy europejskich na rzecz regionów (województw), która także już w literaturze przedmiotu ma swoją utrwaloną pozycję. W tym zakresie zob: zagadnienie to także zostało opisane R. Cybulska, *Kontrakt wojewódzki*, Warszawa 2012; K. Kokocińska, *Charakter prawny i miejsce kontraktu wojewódzkiego w systemie form działania administracji publicznej*, [w:] L. Kieres (red.), *Środki prawne publicznego prawa gospodarczego*, Wrocław 2007; R. Dziuba, *Kontrakt wojewódzki jako forma wsparcia rozwoju regionów w Polsce*, [w:] J. Kaja, K. Piecha (red.), *Rozwój oraz polityka regionalna i lokalna w Polsce*, Warszawa 2005; M. Gięda, *Czy kontrakt wojewódzki jest porozumieniem administracyjnym?*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009 oraz pozycje podane dalej.

² Od pierwszej regulacji prawnej dotyczącej kontraktu wojewódzkiego do chwili obecnej aspekt podmiotowy w zakresie stron tej umowy kształtował się różnie. Pierwotnie były nimi Rada Ministrów i samorząd województwa, teraz minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego i zarząd województwa.

³ Kontrakt wojewódzki charakteryzuję jako umowę administracyjnoprawną, podobnie jak T. Rabska, *Kontrakt wojewódzki – forma działania administracji publicznej w strukturach zdecentralizowanych*, [w:] I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smuga (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 611; M. Ofiarska, *Umowa jako forma działania administracji w wybranych systemach prawa*, [w:] *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa, Konferencja Naukowa Cisna 2–4.06.2002*, Rzeszów 2002, s. 410; A. Błaś, J. Boć, *Prawne formy działania administracji publicznej*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2002, s. 351; M. Gięda, *Konstrukcja prawna kontraktu wojewódzkiego*, [w:] A. Błaś, K. Nowacki (red.), *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej. W 35 rocznicę utworzenia Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego, Acta Universitatis Wratislaviensis No CCXCV, Seria Prawo*, Wrocław 2005.

działań realizujących zadania ujęte w kontrakcie wojewódzkim. Zawarcie tej umowy powoduje powstanie rozmaitych połączeń i związków nie tylko między samymi stronami tej umowy. W celu wykonania postanowień kontraktu wojewódzkiego oraz na jego podstawie tworzą się stosunki prawne między samorządem województwa a podmiotami prawa, których sytuację prawną oraz działanie regulują także lub wyłącznie przepisy prawa cywilnego. W przypadku zawarcia kontraktu wojewódzkiego nie można więc pomijać znaczenia stosunków prawnych *sensu stricto*, ponieważ ich powstanie i spełnienie jest niezbędne, aby zrealizować zobowiązania samorządu województwa wynikające ze stosunku administracyjnoprawnego *sensu largo*, w tym konkretnym wypadku z zawarcia kontraktu wojewódzkiego. Innymi słowy, powstanie i realizacja stosunków prawnych wynikających z zawarcia kontraktu wojewódzkiego wyodrębnionych w wąskim znaczeniu są związane z wykonaniem obowiązków samorządu województwa będących częścią stosunku administracyjnoprawnego w znaczeniu szerszym.

Treścią stosunku administracyjnoprawnego *sensu largo* powstałego w wyniku zawarcia kontraktu wojewódzkiego są obowiązki i uprawnienia samorządu regionalnego zestawione z uprawnieniami i obowiązkami administracji rządowej i dotyczą one głównie finansowania oraz realizacji umówionych zasad, wartości i działań⁴ o znaczeniu regionalnym zawartych w przedmiotowej umowie. Realizacja obowiązków i uprawnień przez obie strony kontraktu będzie jednocześnie stanowić realizację fragmentu kompetencji przysługujących tym podmiotom, a dotyczących rozwoju regionalnego całego państwa lub co najmniej jednego regionu. Słusznie podkreśliła T. Rabska w 2001 r., czyli już na początku funkcjonowania kontraktu wojewódzkiego, że zobowiązania zostały nałożone głównie na samorząd województwa⁵. Sytuacja ta nie zmieniła się od tego czasu, zasadnicze zobowiązania samorządu województwa sprowadzają się do realizacji działań o znaczeniu regionalnym, wynikających z regionalnych programów operacyjnych uznanych jednocześnie w treści kontraktu wojewódzkiego. Podstawowym zaś obowiązkiem strony rządowej jest przekazywanie finansowych środków publicznych w wysokości i terminach uzgodnionych przez strony.

⁴ Przedmiotem stosunku administracyjnoprawnego powstałego na podstawie zawartego kontraktu wojewódzkiego będzie sprawa i (lub) zadanie z zakresu administracji publicznej mieszczące się w sferze kompetencji podmiotów zawierających tę umowę. W tym konkretnym przypadku zadaniami administracyjnymi będą zadania publiczne o znaczeniu regionalnym, natomiast sprawami administracyjnymi będzie realizacja i wykonanie tych zadań oraz współpraca stron kontraktu w tym zakresie. Na ten temat por. J. Starościk, *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Wrocław-Warszawa, s. 75; Z. Duniewska [i inni], *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2001, s. 49.

⁵ Por. T. Rabska, *Kontrakt...*, s. 606.

Treść stosunków prawnych *sensu stricto*⁶, które powstają na podstawie kontraktu wojewódzkiego, składa się na drugi i jednocześnie niezbędny etap powstawania obowiązków i uprawnień podmiotów realizujących postanowienia tej umowy. Stosunki prawne powstające w tym zakresie, względem pierwotnego administracyjnoprawnego stosunku *sensu largo*, wyróżniają odmienne cechy. Ich stronami będą obok samorządu województwa inne podmioty publiczne lub prywatne. Przedmiot tych stosunków charakteryzuje większy stopień szczegółowości, rozwijają i precyzują one bowiem działania sformułowane ogólnie w kontrakcie wojewódzkim. Niezmienna pozostaje natomiast treść tych stosunków w zakresie wartości i zasad, którymi muszą się kierować wszystkie podmioty współdziałające przy realizacji kontraktu wojewódzkiego. Szeroki zakres podmiotowy oraz szczegółowy zakres przedmiotowy mogą powodować powstawanie stosunków prawnych posiadających różny charakter prawny – cywilnoprawny lub publicznoprawny.

Realizacja wszystkich zadań, wynikających zarówno ze stosunków prawnych *sensu largo*, jak i stosunków prawnych *sensu stricto*, powinna następować w sposób terminowy zgodnie z ustalonym przez prawo i strony trybem oraz harmonogramem ich wykonania, a także z poszanowaniem wspominanych już zasad i wartości. Mowa przede wszystkim o zasadach: subsydiarności, partnerstwa, ochrony środowiska, zapewnienia równości szans na rynku pracy oraz efektywności i koncentracji wydatkowania środków publicznych⁷.

Przedstawione aspekty stosunków prawnych wynikających bezpośrednio lub pośrednio z zawarcia kontraktu wojewódzkiego łącznie stanowią podstawę realizacji zadań ujętych w tej umowie. Wpływają na jakość wykonania przez samorząd województwa zadań, których realizacja będzie podlegała także kontroli i nadzorowi. W artykule przedstawione zostaną nadzór i kontrola sprawowane głównie nad realizacją działań zawartych bezpośrednio w kontrakcie wojewódzkim, a więc w zakresie stosunków prawnych *sensu largo*.

Kontrola i nadzór w zakresie realizacji postanowień kontraktu wojewódzkiego są dwoma z wielu⁸ elementów, które wykazują szczególne cechy na tle innych umów administracyjnoprawnych traktowanych jako prawne formy działania administracji

⁶ Umowy *sensu stricto*, zawierane na podstawie kontraktu wojewódzkiego, są nazywane także umowami wykonawczymi.

⁷ Por. treść art. 3 kontraktów wojewódzkich zawieranych w 2001 r.; np. Kontrakt wojewódzki zawarty dnia 19 czerwca 2001 r. między Radą Ministrów a Samorządem Województwa Dolnośląskiego.

⁸ W doktrynie często traktuje się kontrakt wojewódzki jako porozumienie administracyjne, jednak tworząc jego konstrukcję prawną, ustawodawca przyjął szereg rozwiązań charakterystycznych tylko dla tej umowy wyróżniających ją na tle porozumień. Por. W tym zakresie: M. Giełda, *Czy kontrakt...*

publicznej. System kontroli i nadzoru działań samorządu regionalnego w sposób ogólny wyznaczają przepisy zawarte przede wszystkim w Konstytucji RP i ustawie o samorządzie województwa⁹. Szczególny charakter tych procedur wynikał pierwotnie z ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego¹⁰, następnie ustawy o Narodowym Planie Rozwoju¹¹ i obecnie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹².

Z trybem nadzoru i kontroli w zakresie realizacji kontraktu wojewódzkiego bezpośrednio jest związana procedura sprawozdawczości i monitoringu. Oba tryby skonstruowane zostały specjalnie dla potrzeb oceny i kontroli realizacji programów operacyjnych wykonywanych na rzecz rozwoju regionalnego, w tym regionalnych programów operacyjnych dofinansowywanych w całości lub w części za pośrednictwem środków finansowych określonych w kontraktach wojewódzkich. Proces monitorowania i sprawozdawczości dostarcza także podmiotom kontrolującym i nadzorującym informacji na temat stanu faktycznego realizacji postanowień kontraktu wojewódzkiego.

O specyfice kontroli i nadzoru w tym przypadku świadczy również powołanie przez ustawodawcę nowych i niespotykanych w polskim prawie administracyjnym instytucji kontroli – komitetów monitorujących. W czasie obowiązywania u.n.p.r. nosiły one ustawową nazwę Komitetów Monitorujących Kontrakt Wojewódzki, a na podstawie u.z.p.p.r. działają jako Komitety Monitorujące Regionalne Programy Operacyjne danego województwa.

Postępowanie w trakcie nadzoru i kontroli nad kontraktem wojewódzkim czyni wyjątkowym nie tylko powołanie szczególnej procedury, nowych instytucji i pojęć ustanowionych przez ustawodawcę. Najbardziej charakterystycznym elementem procedury nadzoru i kontroli w omawianym zakresie jest to, że ustawodawca nakazał umawiającym się stronom kontraktu wojewódzkiego uszczegółowienie określonych elementów kontroli, nadzoru i sprawozdawczości dopiero w treści umowy. Takie rozwiązanie jest odstępstwem od podstawowych zasad nadzoru i kontroli działalności jednostek samorządu terytorialnego wyznaczonych w systemie prawa administracyjnego.

⁹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j.: Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.).

¹⁰ Ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego (Dz. U. Nr 48, poz. 550 z późn. zm.), dalej: u.z.w.r.r.

¹¹ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz. U. Nr 116, poz. 1206 z późn. zm.), dalej: u.n.p.r.

¹² Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. Nr 227, poz. 1658 z późn. zm.), dalej: u.z.p.p.r.

II. Przedstawione w skrócie elementy stanowiące o szczególnym charakterze procedury kontroli i procedury nadzoru nad realizacją kontraktu wojewódzkiego w wybranych aspektach wymagają bliższego przedstawienia.

Instrumenty monitorowania, sprawozdawczości oraz formułowania ocen i wniosków, traktowane jako integralny element kontroli i nadzoru realizacji kontraktu wojewódzkiego, mają na celu rozpoznanie i zdefiniowanie problemów występujących podczas wykonywania postanowień kontraktu. Stanowią też cenne źródło informacji dla podmiotów zobowiązanych do realizacji kompetencji nadzoru i kontroli w tym zakresie.

Procedury monitorowania realizacji kontraktu wojewódzkiego oraz sprawozdawczość z jego realizacji – według u.n.p.r. – były częścią składową monitorowania i sprawozdawczości dotyczących realizacji całego planu¹³, o czym ustawa stanowiła wprost. Związek ten jednak wynikał już obligatoryjnie z rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999¹⁴. Ustanowienie przez państwa członkowskie Unii Europejskiej właściwych instytucji monitorujących realizację programów operacyjnych, finansowanych chociaż częściowo z funduszy europejskich, już wówczas było niezbędnym elementem w procesie pozyskiwania środków finansowych z tego źródła na realizację działań dotyczących rozwoju regionalnego.

Obecnie relacja ta jest konsekwencją postanowień rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006¹⁵, którego art. 9 stanowi, że fundusze europejskie zapewniają pomoc uzupełniającą działania krajowe, w tym działania na poziomie regionalnym i lokalnym, oraz nakładającą na Komisję Europejską i państwa członkowskie obowiązek zapewnienia zachowania spójności pomocy pochodzącej z funduszy z działaniami, politykami i priorytetami UE, a także obowiązek jej komplementarności z innymi unijnymi instrumentami finansowymi. Powołana spójność i komplementarność są przede wszystkim wskazane w strategicznych wytycznych UE dla spójności, w narodowych strategicznych ramach odniesienia i w programach operacyjnych.

¹³ Chodzi o Narodowy Plan Rozwoju (NPR), dokument planistyczny, który w okresie programowania UE 2001–2006 był podstawą dla przyznawania środków finansowych na realizację zadań dotyczących rozwoju regionalnego w Polsce z funduszy europejskich.

¹⁴ W okresie programowania UE na lata 2001–2006 w stosunku do planu obowiązywało rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych (Dz. Urz. WE L 161 z 1999 r. z późn. zm.), natomiast w zakresie wykorzystywania środków finansowych z Funduszu Spójności stosowane było rozporządzenie Rady (WE) nr 1164/1994 z dnia 16 maja 1994 r. ustanawiające Fundusz Spójności (Dz. Urz. WE L 130 z 1994 r. z późn. zm.).

¹⁵ W okresie programowania UE w latach 2007–2013 obowiązuje rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. Urz. UE L 210 z 2006 r.).

Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (NSRO) 2007–2013, wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie¹⁶ dla Polski w celu realizacji tych postanowień, dały podstawę do utworzenia Komitetu Koordynacyjnego (KK)¹⁷ pod przewodnictwem ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego – złożonego m.in. z przedstawicieli ministrów zaangażowanych w realizację poszczególnych programów operacyjnych oraz instytucji zarządzających regionalnymi programami operacyjnymi. Do zadań KK należy w szczególności przedstawianie ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego rekomendacji dotyczących przebiegu realizacji NSRO oraz poszczególnych programów operacyjnych na podstawie raportów i sprawozdań monitorujących, monitorowanie realizacji NSRO i poszczególnych programów operacyjnych oraz kompletności działań realizowanych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, Wspólnej Polityki Rybackiej i Polityki Spójności.

Polski ustawodawca określił legalną definicję monitorowania w dziedzinie rozwoju regionalnego w u.n.p.r., której art. 2 pkt 6 stanowi, że przez monitorowanie należy rozumieć proces systematycznego gromadzenia i analizowania informacji dotyczących realizacji projektów, programów operacyjnych, strategii wykorzystania określonych funduszy i planów. Mimo że ustawodawca nie zawarł kontraktu wojewódzkiego w pierwotnym katalogu przedmiotowym omawianego pojęcia prawnego, to jednak należy pamiętać o dwóch okolicznościach, które kontrakt wojewódzki w tym katalogu jednak umieszcza. Po pierwsze, monitorowanie realizacji postanowień kontraktowych jest częścią składową wymaganą dla spełnienia prawnego obowiązku monitorowania realizacji NPR w rozumieniu u.n.p.r. i realizacji regionalnych programów operacyjnych na podstawie u.z.p.p.r. przez legitymowane do tego podmioty. Po drugie, monitorowaniu kontraktu wojewódzkiego u.n.p.r. poświęciła obszerny art. 45, natomiast u.z.p.p.r. odsyła w tym zakresie bezpośrednio do rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006.

III. Podstawową rolę w procedurze monitorowania kontraktu wojewódzkiego odgrywają wspomniane komitety monitorujące, powoływane na okres realizacji NPR lub programu operacyjnego w celu zapewnienia sprawnej i efektywnej ich realizacji. Na podstawie u.n.p.r. były powoływane Komitety Monitorujące Kontrakt Wojewódzki przez właściwych miejscowo wojewodów, w drodze zarządzenia, we wszystkich województwach, w których został podpisany kontrakt. Zakres działania komitetów również wyznaczał wówczas ustawodawca. Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju

¹⁶ Polskie NSRO 2007–2013 zostały przyjęte przez Komisję Europejską 7 maja 2007 r.

¹⁷ Komitet Koordynacyjny NSRO został powołany na podstawie zarządzeniem Ministra Rozwoju Regionalnego Nr 6 z 11 kwietnia 2007 r. w sprawie Komitetu Koordynacyjnego Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007–2013, www.mrr.gov.pl.

zmieniła kompetencje w tym zakresie. W przypadku regionalnego programu operacyjnego to zarząd województwa, a więc organ wykonawczy zdecentralizowanej jednostki samorządu terytorialnego powołuje w drodze uchwały Komitet Monitorujący Regionalny Program Operacyjny. Podstawą prawną dla zarządu w tym zakresie jest art. 63 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 oraz art. 36 ust. 2 u.z.p.r.

Ustawa o Narodowym Planie Rozwoju regulowała również skład komitetu. Obligatoryjnie przewodniczącym był wojewoda, a jego zastępcą z mocy prawa zostawał marszałek województwa. Aktualna regulacja ustawowa nie ustanowiła podobnej konstrukcji, byłaby ona bowiem niezgodna z przepisami zawartymi w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1083/2006. Artykuł 64 tego rozporządzenia nakazuje, aby przewodniczącym komitetu monitorującego był przedstawiciel państwa członkowskiego lub instytucji zarządzającej, dodając jednocześnie, że o składzie komitetu decyduje państwo członkowskie w porozumieniu z instytucją zarządzającą, czyli w przypadku regionalnych programów operacyjnych z zarządem województwa. Analiza składu wybranych komitetów monitorujących regionalne programy operacyjne wskazuje na marszałków danego województwa jako przewodniczących¹⁸, co jest zgodne z wytycznymi ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego¹⁹.

W skład komitetu wchodził wcześniej, także z mocy ustawy, przedstawiciele wskazanych podmiotów działających na rzecz realizacji postanowień umownych. Wśród nich na szczególne wyróżnienie zasługuje ostatnia kategoria wyznaczona przez ustawodawcę, czyli przedstawiciele zainteresowanych współdziałaniem w efektywnej realizacji kontraktu, znajdujących się na obszarze województwa jednostek samorządu terytorialnego innych niż województwo oraz partnerów społecznych i gospodarczych, w tym organizacji pozarządowych. Łącznie te dwie kategorie podmiotów stanowiły 2/3 składu

¹⁸ Por.: uchwałę nr 1555/07 Zarządu Województwa Łódzkiego z dnia 5 grudnia 2007 r. w sprawie powołania Pre-Komitetu Monitorującego Regionalny Program Operacyjny Województwa Łódzkiego na lata 2007–2013, http://www.rpo.lodzkie.pl/wps/wcm/connect/7b0cdb004499786da2acb39ba7bc64a9/RPO_20082009_KM_uchwała_1555_07_05122007.pdf?MOD=AJPERES&Uchwa%C5%82a%20Nr%201555/07; uchwałę nr 2356/90/07 Zarządu Województwa Mazowieckiego z dnia 13 listopada 2007 r. w sprawie powołania Komitetu Monitorującego Regionalny Program Operacyjny Województwa Mazowieckiego na lata 2007–2013, <http://www.mazovia.pl/unia-europejska/rpo-wm-2007-2013/rpo-regionalny-komitet-monitorujacy/art.6.uchwała-nr-23569007-zarządu-województwa-mazowieckiego-z-dnia-13-listopada-2007-r-w-sprawie-powolania-komitetu-.html>.

¹⁹ Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013. Wytyczne nr 3 dotyczące komitetów monitorujących nr MRR/H/3(3)098/2007 wydane przez Ministra Rozwoju Regionalnego dnia 7 września 2007 r. Wytyczne są publikowane na stronach internetowych administrowanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, o czym stanowi komunikat Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 7 września 2007 r. w sprawie zmienionych wytycznych Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie komitetów monitorujących (M. P. Nr 64, poz. 728).

całego komitetu monitorującego²⁰ przy zachowaniu równego podziału liczby miejsc. Umieszczenie przez ustawodawcę przedstawicieli tych podmiotów z jednoczesnym obligatoryjnym wyznaczeniem ich proporcji ilościowych jest konsekwencją stosowania zasady subsydiarności i partnerstwa. Ma też na celu zapewnienie poszanowania interesu i samodzielności jednostek samorządu terytorialnego oraz partnerów społecznych i gospodarczych, a także koresponduje z zasadą jawności działania administracji oraz ideą uwzględnienia rzeczywistego interesu społecznego. Konkretnie określenie ustawowe proporcji ilościowego składu ograniczało ewentualny subiektywny wpływ wojewody, jako organu powołującego komitet, na dobór jego członków.

Skutkiem zawarcia kontraktu wojewódzkiego jest także zacieśnienie współpracy między samorządem regionalnym a administracją rządową w województwie w zakresie realizacji kompetencji rozwoju regionalnego i wspierania w jej ramach działań wykonywanych przez samorząd regionalny. Drogi tych dwóch podmiotów władzy publicznej w dziedzinie rozwoju regionalnego bardzo często splatają się ze sobą, zwłaszcza na płaszczyźnie, na której wojewoda i marszałek województwa, jako przedstawiciele władzy publicznej, podejmują wspólne działania wyznaczone prawem. W takiej sytuacji zawsze istnieje prawdopodobieństwo wystąpienia konfliktów między nimi, przede wszystkim wtedy, gdy każda ze stron będzie reprezentować inny punkt widzenia w danej kwestii.

Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju nie ustala składu osobowego komitetów monitorujących regionalne programy operacyjne w sposób przedstawiony wyżej. W tym zakresie zastosowanie mają przede wszystkim wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego dotyczące komitetów monitorujących wydawane na podstawie art. 35 ust. 3 u.z.p.p.r., które wskazują na zachowanie ciągłości zastosowania zasad określonych w u.n.p.r. w zakresie proporcji składu komitetu. Analiza uchwał podejmowanych przez zarząd województwa²¹ na podstawie art. 36 ust. 2 u.z.p.p.r., dotyczących powołania komitetów monitorujących i ich składu, potwierdza realizację wytycznych.

Poddając analizie treść zarządzeń, na podstawie których wojewodowie powoływali komitety monitorujące kontrakty wojewódzkie²² zgodnie z u.n.p.r., nie sposób nie

²⁰ Skład trzeciej części komitetu monitorującego kontrakt wojewódzki uzupełniali przedstawiciele: ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, instytucji zarządzających programami objętymi kontraktem, właściwych ministrów ze względu na rodzaj działalności objętej programem, którzy nie pełnią funkcji instytucji zarządzającej programem, instytucji wdrażających w ramach programów objętych kontraktem, wojewody i zarządu województwa.

²¹ Por. uchwały powołane w przypisie 18.

²² Zarządzenie nr 191/2004 Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 22 października 2004 r. w sprawie powołania Kujawsko-Pomorskiego Komitetu Monitorującego Kontrakt Wojewódzki, http://www.fundusze.bydgoszcz.uw.gov.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=48&Itemid=55 (dalej: z.w.k.p.); zarządzenie nr 159/04 Wojewody Małopolskiego z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie powołania Małopolskiego Komitetu Monitorującego Kontrakt Wojewódzki, www.wrotamalopolski.pl (dalej: z.w.m.); zarządzenie nr 285/04 Wojewody

dostrzec błędu prawodawczego. Chodzi o podstawową wadę tworzenia aktów normatywnych niższego rzędu niż ustawa czy rozporządzenie, czyli o powielanie w aktach wydawanych przez organy administracji publicznej przepisów zawartych już w ustawach lub w rozporządzeniach. Badane przeze mnie zarządzenia kopiowały postanowienia u.n.p.r. m.in. w zakresie: powołania podkomitetów i grup roboczych²³, ustanowienia przewodniczącego komitetu i jego zastępcy²⁴, minimalnej liczby zwoływanych posiedzeń komitetów²⁵, proporcji składu komitetu²⁶, możliwości uczestniczenia w pracach komitetu przedstawicieli regionalnych izb obrachunkowych i Najwyższej Izby Kontroli²⁷, zadania komitetu²⁸, a także możliwości uczestniczenia ekspertów i przedstawicieli innych instytucji lub grup społecznych i zawodowych²⁹. Uwagę przyciągał też różny stopień konkretyzacji zakresu działania komitetu³⁰ oraz podobieństwo formalnej konstrukcji zarządzeń powołujących komitet monitorujący, na co wskazywała taka sama treść artykułów i ich zbieżna kolejność. Odróżniała je właściwie tylko wspomniana konkretyzacja zadań komitetu, jego skład osobowy i jednostka samorządu regionalnego. Zbieżność nie wynikała z formalnej standaryzacji, ponieważ brak ku temu podstawy prawnej.

IV. Podobnie jak monitorowanie, tak i sprawozdawczość z realizacji kontraktu wojewódzkiego jest częścią sprawozdawczości dotyczącej wcześniej NPR, a obecnie regionalnych programów operacyjnych i jest źródłem informacji dla podmiotów legitymujących się obowiązkiem sprawowania kontroli oraz nadzoru nad działaniami wynikającymi z jego postanowień. Związek pomiędzy sprawozdawczością a monitorowaniem w ramach realizacji kontraktu ustawodawca wyznaczył już w okresie obowiązywania u.n.p.r. w art. 45 ust. 3 pkt 4. Zgodnie z nim komitet monitorujący kontrakt wojewódzki rozpatrywał i zatwierdzał sprawozdania z realizacji kontraktu wojewódzkiego, zanim zostały one przekazane ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego. Ustawa

Śląskiego z dnia 3 sierpnia 2004 r. w sprawie powołania komitetu monitorującego kontrakt wojewódzki, <http://www.invest-in-silesia.pl/pl/search/show?id=9869cb4bfd7a1dd68f3435511706ff96&type=snippet&reff=> (dalej: z.w.ś.).

²³ Zob. § 7 z.w.m., § 7 z.w.k.p., § 6 z.w.ś.

²⁴ Zob. § 3 ust. 1 z.w.m., § 3 ust. 1 z.w.k.p., § 3 ust. 1 z.w.ś.

²⁵ Zob. § 5 ust. 1 z.w.m., § 5 ust. 1 z.w.k.p., § 4 ust. 1 z.w.ś.

²⁶ Zob. § 3 ust. 3 z.w.m., § 3 ust. 4 z.w.k.p., § 3 ust. 3 z.w.ś.

²⁷ Zob. § 3 ust. 3 z.w.k.p.

²⁸ Zob. § 2 z.w.ś., pozostałe porównywane zarządzenia raczej rozwijają, niż kopiują zadania komitetów określone w ustawie.

²⁹ Zob. § 4 ust. 3 z.w.ś., § 5 ust. 3 z.w.k.p., § 5 ust. 3 z.w.m.

³⁰ W z.w.ś. odnajdujemy tylko tekst ustawy, uszczegółowienie zadań komitetu zawierają natomiast z.w.k.p. i z.w.m., z których pierwsze dokonuje tego w stopniu najszerszym.

o zasadach prowadzenia polityki rozwoju nie wyraża tego związku bezpośrednio w swojej treści. Dopiero ogląd kontraktów wojewódzkich podpisanych na jej podstawie oraz wydanych przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego wytycznych w zakresie sprawozdawczości dotyczących programów operacyjnych³¹ potwierdza to powiązanie.

V. Pojęcie kontroli na gruncie doktryny jest ustabilizowane i tożsame z przyrównaniem stanu faktycznego do postulowanego oraz z dokonaniem oceny tej subsumpcji i sformułowaniem wniosków z niej wynikających. Od pojęcia kontroli doktryna odróżnia nadzór, który w przeciwieństwie do niej posługuje się środkami władczymi związanymi najczęściej tylko z kryterium legalności, zwłaszcza w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego. W ramach realizacji kontraktu wojewódzkiego prawną kontrolą są objęte działania obu stron tej umowy publicznoprawnej, a więc właściwe organy samorządu wojewódzkiego oraz administracji rządowej³².

Konstytucja oraz ustrojowe ustawy samorządowe gwarantują samodzielność samorządowi terytorialnemu oraz określają instytucję kontroli nad jego działalnością, która ma czuwać nad przestrzeganiem prawa przez samorząd. W wyjątkowych zaś sytuacjach określonych prawem są stosowane również inne kryteria (celowość, rzetelność, gospodarność). W przypadku natomiast kontroli działań administracji rządowej znamienne będzie też kryterium jej działania zgodnie z polityką rządu. Zaznaczyć trzeba, że UE zmierza do częstego stosowania kryterium celowości, zwłaszcza w odniesieniu do realizacji polityki rozwoju regionalnego, w tym wydatkowania środków finansowych pochodzących z funduszy europejskich.

Tryb kontroli wykonywania działań objętych kontraktem wojewódzkim, ujmowany jako szczególny, jest powiązany z monitorowaniem i sprawozdawczością. Jest on bezpośrednio lub pośrednio wskazany we wszystkich ustawach dotyczących kontraktu wojewódzkiego oraz w samej umowie, w której strony wspólnie uzgadniają:

- zasady nadzoru nad wykonywaniem działań ujętych w kontrakcie,
- zasady oceny i sposób kontroli wykonania działań, w tym kontroli finansowej,
- zakres i tryb sprawozdawczości z realizacji kontraktu.

³¹ Obecnie obowiązują Wytyczne w zakresie sprawozdawczości nr MRR/H/4(4)08/2011 wydane przez Ministra Rozwoju Regionalnego dnia 30 sierpnia 2011 r. Wytyczne są wydawane na podstawie art. 35 ust. 3 pkt 6 u.z.p.p.r. i publikowane na stronach internetowych administrowanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, o czym stanowi komunikat Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 20 września 2011 r. w sprawie zmienionych wytycznych Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie sprawozdawczości (M. P. Nr 87, poz. 919).

³² Kontrola administracji publicznej w państwie prawa dotyczy wszystkich jej działań. Wynika to z art. 2 oraz art. 7 Konstytucji, które do systemu prawa polskiego wnoszą dwie kardynalne zasady w tym zakresie, czyli zasadę uznania Rzeczypospolitej Polskiej za demokratyczne państwo prawa oraz obligatoryjną zasadę działania organów władzy publicznej na podstawie prawa i w jego granicach.

Podobnie omawiany zakres był regulowany w u.z.w.r.r. i u.n.p.r. oraz jest regulowany przez u.z.p.p.r.³³

Kontrola nad realizacją kontraktu wojewódzkiego jest realizowana w dwóch wymiarach przedmiotowych. Po pierwsze, kontrolowana jest realizacja poszczególnych kontraktów wojewódzkich. W tym przypadku każdy kontrakt będzie podlegał kontroli dokonywanej przez komitet monitorujący utworzony w każdym województwie, w którym poprzez tę umowę jest realizowany przynajmniej częściowo regionalny program operacyjny. Natomiast w drugim, szerszym znaczeniu, kontrolą będą obejmowane wszystkie kontrakty w ramach realizacji kompetencji kontroli NSRO (wcześniej NPR).

Jeżeli wziąć pod uwagę, że kontrola dotyczy realizacji postanowień kontraktu wojewódzkiego, czyli wykonania ujętych w nim działań przez samorząd województwa oraz przekazania w odpowiednich terminach i oznaczonej wysokości publicznych środków finansowych przez administrację rządową, to mogłoby się wydawać, że komitet kontroluje niemal sam siebie. Taki wniosek nasuwa się, ponieważ w składzie komitetu znajdują się przedstawiciele administracji samorządu województwa i przedstawiciele administracji rządowej. Chodzi zwłaszcza o osobę marszałka województwa i wojewody, którzy spełniają funkcję odpowiednio przewodniczącego komitetu i jego zastępcy. Nadto, jeśli dodać do tego układu prawdopodobieństwo wystąpienia nadmienianych konfliktów między przewodniczącym a jego zastępcą, można dojść do wniosku, że konstrukcja komitetu jest chybiona. Z drugiej jednak strony w komitecie monitorującym można odnaleźć siły stymulujące i równoważące jego działalność, czyli przedstawiciele wywodzących się z innych niż województwo jednostek samorządu terytorialnego oraz partnerów społecznych i gospodarczych z tego terenu.

Ze względu na konstrukcję podmiotową komitetu monitorującego trudno jest jednoznacznie ustalić rodzaj kontroli przez niego sprawowanej. Posłużenie się tutaj klasycznymi kryteriami nie doprowadza do definitywnego rozstrzygnięcia. Przyjęcie szerszego pojęcia kontroli wewnętrznej, czyli kryterium łącznego umiejscowienia podmiotów kontrolującego i kontrolowanego w strukturze administracji publicznej³⁴, bądź kryterium węższego, nawiązującego tylko do tego samego układu organizacyjnego³⁵, daje podstawy do stwierdzenia, że mamy tutaj do czynienia z kontrolą o charakterze

³³ Artykuł 20 ust. 6 u.z.p.p.r. nakazuje, aby kontrakt wojewódzki określał m.in. sposób wykonywania przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego nadzoru nad prawidłowością wykorzystania przekazanych środków, zakres i tryb sprawozdawczości z realizacji kontraktu, sposób wykonywania przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego kontroli i monitoringu nad realizacją kontraktu wojewódzkiego.

³⁴ J. Boć, *Kontrola administracji publicznej*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Wrocław 2002, s. 328

³⁵ *Ibidem*.

mieszanym lub kontrolą wewnętrzną, zawierającą elementy świadczące także o jej zewnętrznym charakterze. Z jednej strony w skład komitetu wchodzi podmioty, które wskazują na wewnętrzny charakter tej kontroli, tj. przedstawiciele administracji publicznej rządowej i samorządowej. Z drugiej strony, obok tych podmiotów najpierw ustawowo, a obecnie przez wytyczne wydawane przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego legitymuje się do składu komitetu partnerów społecznych i gospodarczych, co daje podstawy do twierdzenia, że mamy tutaj do czynienia także z zewnętrzną kontrolą społeczną.

Problem rodzaju kontroli sprawowanej przez komitet jest znacznie głębszy, sam bowiem podział na kontrolę wewnętrzną i zewnętrzną jest względny³⁶, zwłaszcza jeśli przyjąć węższe pojęcie kontroli wewnętrznej. Zakładając, że ustawodawca określiłby skład komitetu, pomijając partnerów gospodarczych oraz społecznych, i poprzestał tylko na przedstawicielach wybranych organów administracji rządowej i samorządowej, to rodzaj kontroli sprawowanej przez tak ułożony komitet również byłby dyskusyjny i niejednoznaczny. Z punktu widzenia samorządu województwa, jako strony kontraktu wojewódzkiego zobowiązanej do realizacji jego postanowień, kontrola sprawowana nad nim przez komitet byłaby kontrolą wewnętrzną, bo sprawowaną przez podmiot zawierający się w systemie administracji publicznej. Rozpatrując jednak szczegółowo skład takiego komitetu w układzie zdecentralizowanym, a co za tym idzie, mając na uwadze samodzielność samorządu terytorialnego względem administracji rządowej, należałoby się opowiedzieć za uznaniem tej kontroli jako kontroli zewnętrznej³⁷, gdyż dokonywanej przez podmiot, w którego skład wchodzi przedstawiciele organów pochodzących z zewnątrz administracji samorządowej, czyli spoza układu organizacyjnego samorządu terytorialnego.

Kompromisowym wyjściem z tej sytuacji byłoby uznanie kontroli sprawowanej przez komitet jako mieszanej, zawierającej jednocześnie elementy kontroli wewnętrznej oraz zewnętrznej (społecznej), z jednoczesnym podkreśleniem przewagi elementów kontroli wewnętrznej w tej konstrukcji. Prymat ten jest reprezentowany przez znaczącą większość znajdujących się w składzie komitetu podmiotów pochodzących z systemu organizacyjnego administracji publicznej (co najmniej 2/3 składu komitetu). Spoglądając także na miejsce komitetu w strukturze administracji publicznej, można mówić o sprawowaniu przez niego kontroli wewnętrznej – jest on bowiem powoływany przez

³⁶ M. Jełowicki, K. Sand, J. Szreniawski, *Prawo administracyjne Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Lublin 1974, s. 215.

³⁷ Bezwzględny kryterium będzie wówczas zależność osobowa i służbowa, która wyróżnia kontrolę wewnętrzną względem zewnętrznej. Na ten temat por. J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. II, Kraków 2001, s. 222.

zarząd województwa w drodze uchwały³⁸. Dla oznaczenia rodzaju kontroli sprawowanej przez komitet ma także znaczenie przedmiot jego działania, tj. kontrola wypełniania postanowień kontraktowych nierozzerwalnie związanych z realizacją zadań publicznych na rzecz społeczności lokalnych i regionalnych.

Dla jednoznacznego określenia charakteru kontroli wykonywanej przez komitet monitorujący można by posłużyć się analogią i przyrównać jego budowę do urządzenia podobnego instrumentu kontroli usytuowanego w prawie administracyjnym. Niestety, w interesującym obszarze brakuje podobnych konstrukcji w zakresie kontroli. Komisje i komitety, które odnajdujemy w ustawach prawa publicznego, są z reguły organami doradczymi lub opiniodawczo-doradczymi powoływanymi w celu pomocy realizacji kompetencji przyznanych organowi administracyjnemu. Bardzo dobrze obrazuje to ogląd komisji urbanistyczno-architektonicznych powoływanych na podstawie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (u.p.z.p.)³⁹. Zgodnie z nią obligatoryjnie powołuje się główną komisję urbanistyczno-architektoniczną i wojewódzką komisję urbanistyczno-architektoniczną, natomiast fakultatywnie mogą zostać powołane powiatowe lub gminne komisje urbanistyczno-architektoniczne⁴⁰. Względem komitetu monitorującego kontrakt wojewódzki komisje, o których mowa, posiadają podobny sposób konstrukcji składu, czyli zawierają element społeczny. Zarówno minister właściwy do spraw budownictwa, jak i marszałek województwa, powołując członków do składu komisji, są ograniczeni kryteriami określonymi w art. 8 ust. 6 u.p.z.p., zgodnie z którymi w ich skład mogą wchodzić tylko osoby z odpowiednim wykształceniem i przygotowaniem w dziedzinie planowania przestrzennego. Oprócz tego ustawodawca nakazał, aby komisja co najmniej w połowie składała się z osób rekomendowanych przez branżowe stowarzyszenia i samorządy zawodowe, co świadczy o bardzo szerokiej reprezentacji czynnika społeczno-zawodowego⁴¹. Przedstawione kryteria mają również zastosowanie w odniesieniu do powołania członków powiatowych i gminnych komisji urbanistyczno-architektonicznych.

³⁸ Ustawa o Narodowym Planie Rozwoju tę kompetencję wprost przyznawała wojewodzie, który powoływał Komitet Monitorujący Kontrakt Wojewódzki na podstawie zarządzenia. Wojewoda miał też ustawowy obowiązek zapewnienia obsługi administracyjnej komitetowi, co w wymiarze faktycznym oznaczało jego funkcjonowanie w ramach struktury urzędu wojewódzkiego.

³⁹ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647).

⁴⁰ Odpowiednio są one powoływane przez ministra właściwego do spraw budownictwa, marszałka województwa, starostę lub wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

⁴¹ Taka regulacja prawna ma na celu zagwarantować ekspercki charakter komisji urbanistyczno-architektonicznych, jednocześnie ogranicza ona swobodę organów w podjęciu decyzji o składzie tych komisji. Por. K. Jaroszyński [i inni], *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 75.

Z drugiej jednak strony komisje te są powoływane jako organy doradcze⁴², o czym przesądza w swojej treści już przepis ustawy, eliminując tym samym jakąkolwiek możliwość przypisania im funkcji kontrolnych. Opinie, które komisja ma obowiązek wydać, nie są wiążące dla organów, do których są kierowane, a ich brak jest traktowany obligatoryjnie jako wyrażenie zgody w kwestii podlegającej zaopiniowaniu. Te dwie podstawowe różnice uniemożliwiają dokonanie analogii pomiędzy komitetem monitorującym regionalny program operacyjny (kontrakt wojewódzki) a komisją urbanistyczno-architektoniczną mimo szerokiego udziału w nich czynnika społecznego. Fakt, że partnerzy społeczno-gospodarczy komitetu monitorującego tworzą wraz z jego pozostałymi członkami organ kolegialny posiadający uprawnienia kontrolne, w swojej właściwości uniemożliwia jego przyrównanie do komisji urbanistyczno-architektonicznej. Mimo podobnej konstrukcji składu porównywanych podmiotów komisja posiada tylko i wyłącznie kompetencje doradcze i opiniodawcze. W jej przypadku można powiedzieć o udziale czynnika społecznego w tworzeniu i opiniowaniu np. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy⁴³. Natomiast konstrukcja komitetu monitorującego kontrakt wojewódzki przy udziale partnerów społecznych i gospodarczych poszerza zakres współdziałania administracji publicznej z obywatelami lub ich zrzeczeniami o wspólnie prowadzoną kontrolę nad realizacją zadań publicznych.

W przypadku komitetu monitorującego realizację kontraktu wojewódzkiego można więc powiedzieć, że mamy do czynienia z nowatorską konstrukcją kontroli sformułowaną przez ustawodawcę pierwotnie dla potrzeb kontroli realizacji tylko jednego rodzaju umów publicznoprawnych (kontraktów wojewódzkich), a obecnie regionalnych programów operacyjnych. Konstrukcja zaś tego komitetu została wyznaczona przez prawo administracyjne, a jego kompetencje dotyczą kontroli wydatkowania finansowych środków publicznych oraz realizacji zadań publicznych w dziedzinie rozwoju regionalnego.

W szerszym wymiarze kontrola kontraktu wojewódzkiego jest wpisana od samego początku w kontrolę realizacji NSRO (wcześniej NPR) i stanowi jej część. Obecnie będzie ona także podejmowana na podstawie przepisów u.z.p.p.r., przepisów kontraktów

⁴² Komisje są głównie powoływane do opiniowania projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, opiniowania projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz opiniowania planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Do ich kompetencji należy także ocena aktualności studium i ocena realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym. Por. T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2004, s. 48.

⁴³ Por. K. Jaroszyński [i inni], *Ustawa...*, s. 75. Trzeba też dodać, że czynnik społeczny na tym etapie (sporządzanie studium) to nie tylko komisja, ale także możliwość wglądu w dokumenty planistyczne oraz możliwość złożenia swojego wniosku, a w ciągu dalszej procedury także uwagi przez podmioty określone w ustawie. Te prawa są przyznane osobom prawnym, osobom fizycznym oraz jednostkom nieposiadającym osobowości prawnej.

wojewódzkich i wytycznych ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego⁴⁴, który jest również właściwym podmiotem do jej wykonania.

Natomiast sprawowany nadzór nad działalnością samorządu wojewódzkiego – związany z realizacją kontraktu wojewódzkiego – odnosi się do aktów prawa miejscowego podejmowanych przed podpisaniem kontraktu, ale zawsze merytorycznie i proceduralnie z nim związanych oraz w stosunku do uchwał wydanych przez zarząd województwa w celu realizacji postanowień kontraktu. W pierwszym przypadku chodzi głównie o uchwały zarządu i sejmiku województwa w sprawie przyjęcia wymaganych dokumentów planistycznych (wojewódzkich programów operacyjnych i strategii wojewódzkich)⁴⁵, dotyczących realizacji zadań i kompetencji z zakresu rozwoju regionalnego przyznanych samorządowi województwa, oraz o uchwały bezpośrednio związane z zawarciem kontraktu wojewódzkiego⁴⁶. W analizowanym zakresie nadzorowi sprawowanemu na zasadach ogólnych⁴⁷ będą więc podlegały akty prawa miejscowego podejmowane zarówno przez sejmik województwa, jak i przez zarząd województwa, zmierzające w sposób pośredni lub bezpośredni do zawarcia kontraktu wojewódzkiego. Nadzorowi temu będą podlegały również akty prawa miejscowego wydane w zakresie realizacji kontraktu wojewódzkiego.

Działania podejmowane w ramach realizacji kontraktu wojewódzkiego i na jego podstawie będą również podlegały kontroli i nadzorowi określonymu w jego treści. W tym przypadku, jako jedno ze źródeł informacji na temat przedmiotowych działań, pomocne będą też procedury monitorowania i sprawozdawczości.

Kontrakty wojewódzkie podpisywane na podstawie u.z.p.p.r. w art. 4 stanowią, że za prawidłową realizację regionalnego programu operacyjnego odpowiada instytucja zarządzająca, czyli zarząd województwa, współpracując w tym zakresie z ministrem

⁴⁴ Zob. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013. Wytyczne w zakresie procesu kontroli w ramach obowiązków Instytucji Zarządzającej Programem Operacyjnym nr MRR/H/10(5)06/2012, opublikowane na stronach internetowych administrowanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego na podstawie komunikatu Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 26 czerwca 2012 r. w sprawie zmienionych wytycznych Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie procesu kontroli w ramach obowiązków Instytucji Zarządzającej Programem Operacyjnym (M. P. z 2012 r., poz. 480).

⁴⁵ Por. uchwałę nr XIX/174/2001 Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego dnia 29 stycznia 2001 r. w sprawie uchwalenia Programu Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2001–2002, (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego Nr 12, poz. 249).

⁴⁶ Przykładem może być uchwała zarządu województwa podjęta na podstawie art. 20 ust. 2 u.z.p.p.r. w sprawie przyjęcia projektu regionalnego programu operacyjnego. W okresie obowiązywania u.n.p.r. tryb zawarcia kontraktu wojewódzkiego był bardziej rozbudowany i wymagał m.in. uchwały sejmiku województwa o wyrażeniu zgody na podpisanie kontraktu wojewódzkiego (art. 32 ust. 6).

⁴⁷ Por. T. Rabska, *Kontrakt...*, s. 609.

właściwym do spraw rozwoju regionalnego. Minister realizuje też zadania w ramach koordynacji regionalnego programu operacyjnego obejmujące swoim zakresem działania:

- zarządzanie finansowe, w tym zapewnienie przekazywania środków finansowych określonych w kontrakcie na realizację regionalnego programu operacyjnego,
- monitoring i sprawozdawczość w określonym zakresie,
- weryfikację dokumentów i procedur, za których przygotowanie jest odpowiedzialny zarząd województwa jako instytucja zarządzająca regionalnym programem operacyjnym,
- kontrolę i nadzór, w tym kontrolę systemową i nadzór nad prawidłowością wykorzystania przekazanych środków finansowych.

Kontrola systemowa jest prowadzona w zakresie opiniowania procedur i opiniowania rocznych planów kontroli systemowych przygotowywanych przez zarząd województwa. Natomiast nadzór nad prawidłowością wykorzystania przekazanych środków finansowych dotyczy weryfikacji wniosków o udzielenie dotacji oraz wniosków o przekazanie transzy dotacji, rozliczania dotacji rozwojowej i analizy wydatkowania środków w ramach regionalnych programów operacyjnych mającej na celu ewentualną realokację środków pomiędzy programami. Wspomniany nadzór wykonywany przez ministra jest prowadzony, zgodnie z art. 9 ust. 1 kontraktu wojewódzkiego, na podstawie dostępnych dokumentów przy zachowaniu odpowiedzialności zarządu województwa za prawidłowość gospodarki finansowej i rozliczeń regionalnego programu operacyjnego. W celu prawidłowego wykonywania nadzoru minister może także żądać dodatkowych dokumentów (art. 9 ust. 2).

Kontrola realizacji kontraktu na podstawie jego postanowień, przeprowadzana przez ministra, jest w szczególności powiązana z wykonywaniem zadań związanych z nadzorem nad prawidłowością wykorzystania przyznanych środków i kontrolą systemową (art. 10 kontraktu wojewódzkiego).

W kontrakcie wojewódzkim strony w art. 12 podejmują zastrzeżenie dotyczące kontroli i nadzoru, zgodnie z którym zastrzegają, że przytoczone powyżej zasady odnoszące się do kontroli i nadzoru nad realizacją postanowień kontraktowych oraz ich zakres nie naruszają właściwych uprawnień Komisji Europejskiej oraz uprawnień kontrolnych i nadzorczych wojewody, regionalnych izb obrachunkowych, Ministra Finansów, Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej oraz innych uprawnionych organów wynikających z ustaw.

VI. Przedstawione w niniejszym opracowaniu właściwości dotyczące kształtowania i zmian trybu kontroli i nadzoru nad realizacją kontraktu wojewódzkiego świadczą

o szczególnym charakterze tych procedur w stosunku do ogólnych zasad stosowanych w odniesieniu do samorządu województwa oraz stanowią o odrębności tej umowy względem innych umów publicznoprawnych (traktowanych jako prawne formy działania administracji publicznej). Przemawia za tym kilka przesłanek, m.in. specyficzne ułożenie przez ustawodawcę w przepisach prawa administracyjnego podstawy prawnej kontraktu wojewódzkiego, z której wynika, że obok kontroli i nadzoru stosowanych na zasadach ogólnych mamy też do czynienia z elementami kontroli i nadzoru skonkretyzowanymi przez strony kontraktu w jego treści. Podstawa prawna dla umownego określenia kontroli i nadzoru wynika z ustawy, która wskazuje także zakres tego określenia.

Rozpatrując kontrolę nad realizacją kontraktu wojewódzkiego i w szerszym, i węższym kontekście, należy stwierdzić, że jej konstrukcja wykazuje również dualizm przedmiotowy – kontroli podlegają kontrakty w ramach realizacji regionalnych programów operacyjnych oraz odrębnie w ramach realizacji NSRO (NPR). Dwojakość kontroli jest też widoczna w obrębie podmiotowym. Tutaj kontroli i nadzorowi ustalonym w treści kontraktu wojewódzkiego podlegają działania stron kontraktu wojewódzkiego, jak również, na podstawie umów zawartych w celu realizacji jego postanowień, działania podmiotów bezpośrednio realizujących zadania zawarte w kontrakcie, czyli działania wynikające ze stosunków administracyjnoprawnych *sensu largo* i *sensu stricto* powstałych na podstawie kontraktu wojewódzkiego.

O odrębności procedury kontroli kontraktu wojewódzkiego świadczą też formy jej realizacji. Odbywa się ona poprzez składanie określonych prawem sprawozdań, informacji i ocen dotyczących realizacji i zmian kontraktu wojewódzkiego⁴⁸ przez zobowiązane do tego podmioty, a także przez wykorzystanie instrumentu monitorowania. Obie procedury – sprawozdawczości i monitorowania – zostały określone w sposób co najmniej ogólny w poszczególnych ustawach dotyczących kontraktu wojewódzkiego. W przypadku monitorowania i sprawozdawczości ustawodawca zachował konsekwentnie także zasadę dotyczącą ustalenia niektórych aspektów tych procedur w treści umowy.

⁴⁸ Por. T. Rabska, *Kontrakt...*, s. 611.

Summary

Selected aspects of control and supervision over voivodship contract

A voivodship contract is an administrative law agreement which is concluded by and between the government administration and the voivodship self-government administration to provide financial support in implementing regional public tasks from the European funds allocated for regional development. It differs from other agreements concluded by public administration and legal forms of public administration's operations in a number of attributes (characteristic features): legal basis, including the special role of public administration's planning acts stipulated by law; determination of the subjective party and the stakeholders of a voivodship contract; determination of the objective party; specific manner of conclusion, amendment and termination as well as control and supervision over voivodship contract implementation.

The article discusses selected aspects of control and supervision over voivodship contract, which provide for the aforementioned specific character of a voivodship contract in comparison with other agreements viewed as legal forms of public administration's operations. It is evidenced for example by a specific arrangement of the legal basis for concluding a voivodship contract as it is stipulated by the legislator in the administrative law. The analysis shows that apart from the general rules of control and supervision over the activities of local government units stipulated in the Constitution and the acts concerning the political system, we also face the contractual supervision stipulated by the parties to the voivodship contract in its provisions.

The manner of control and supervision is also characteristic because of the direct connection with the reporting and monitoring procedures. These two modes have been determined in the acts introduced specially for the purposes of assessing and controlling the implementation of the operational programmes contributing to the regional development, including the regional operational programmes funded in whole or in part from the financial means specified in the voivodship contracts. Both procedures have been discussed in the scope necessitated by the topic of the publication, which shows their connection with the supervision and control in the scope of the voivodship contract implementation and the dualism of presented procedures applicable in that scope.