

DOI: 10.31648/kpp.8537

Maciej Jurzyński

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0002-7342-7158

m.jurzynski@gmail.com

Kontrola a nadzór w administracji publicznej. Rozróżnienie pojęć na przykładzie wybranych kompetencji wojewody

Wstęp

Kontrola i nadzór pojawiają w wielu obszarach życia społecznego i w różnych kontekstach. W języku potocznym pojęcia te są na ogół tożsame. W *Słowniku języka polskiego* kontrola jest definiowana jako „nadzór nad kimś lub nad czymś”, natomiast nadzór jako „kontrolowanie lub pilnowanie kogoś lub czegoś”. W innym podanym znaczeniu kontrola to „sprawdzanie czegoś, zestawianie stanu faktycznego ze stanem wymaganym”¹. Rzeczony pojęcia pojawiają się również w języku prawnym, ale – jak trafnie zauważa Krystian Ziemiński – nawet sam prawodawca nie dość konsekwentnie odwołuje się do tych kategorii, a niekiedy wręcz je utożsamia². Autor ten opowiada się za wyraźnym rozróżnieniem obu pojęć, wskazując, że działania kontrolne i nadzorcze podejmowane są w różnych okolicznościach, a więc zakres przedmiotowy i podmiotowy zastosowania norm formułujących kompetencje nadzoru i kontroli jest odmienny³. Pogląd ten należy zaaprobować. Mimo że kontrola i nadzór wykazują duże podobieństwo, w istocie stanowią odrębne kategorie prawne.

W piśmiennictwie z zakresu ustrojowego prawa administracyjnego kontrola i nadzór ujmowane są jako formy relacji (więzi organizacyjnej i funkcjonalnej) między podmiotami administrującymi, a zatem jako pojęcia określające wzajemny sposób

¹ *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/> (dostęp: 1.10.2022).

² K. Ziemiński, *Czynności kontrolne a akty nadzoru – wyróżnianie i jego konsekwencje*, [w:] B. Jaworska-Dębska, Z. Duniewska, M. Kasiński, E. Olejniczak-Szałowska, R. Michalska-Badziak, P. Korzeniowski (red.), *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, Łódź 2017, s. 672.

³ *Ibidem*, s. 676.

oddziaływania tych podmiotów. Wymieniane są obok kierownictwa, koordynacji czy współdziałania⁴. W każdej z tych kategorii więz organizacyjna i środki oddziaływania są inne. Zatem nauka prawa administracyjnego wyraźnie rozróżnia pojęcia kontroli i nadzoru, nadając im odmienne znaczenia.

Należy podkreślić, że zarówno kontrola, jak i nadzór mają przede wszystkim na celu zapewnienie prawidłowości działania administracji publicznej. W obu występuje element ustalania stanu faktycznego, sprawdzania i oceny działalności podmiotu nadzorowanego lub kontrolowanego według określonego prawem kryterium. K. Ziemiński wskazuje, że jest to faza działania nadzorczego i kontrolnego wykazująca cechy wspólne, sprowadzająca się do podejmowania różnych czynności zmierzających do dokonywania ustaleń faktycznych. Ich celem jest stwierdzenie, czy określone podmioty, działania lub ich rezultaty są zgodne z przyjętymi kanonami prawidłowości⁵. Zwraca również uwagę, że kontrola z istoty swej poprzedza działania nadzorcze, ale nie zawsze przybiera postać zinstytucjonalizowaną⁶. Zdaniem Jana Zimmermanna kontrola jest podstawowym elementem nadzoru⁷, zaś Jarosław Czerw podkreśla, że kontrola jest często elementem nadzoru, ale może występować także jako oddzielny rodzaj relacji pomiędzy podmiotami administrującymi⁸.

W wielu regulacjach ustawodawca ujmuje kontrolę wprost – jako element nadzoru. Zależność ta jest formułowana w różny sposób, np. poprzez wskazanie, że sprawowanie nadzoru polega w szczególności na prowadzeniu kontroli albo że w ramach nadzoru podmiot nadzorujący kontroluje działalność podmiotu nadzorowanego⁹. W takich przypadkach kontrola nie stanowi samoistnej funkcji, a składnik konstrukcji ustrojowej nadzoru¹⁰.

Pojęcia kontroli i nadzoru funkcjonują również w regulacjach administracyjnego prawa materialnego. Służą określaniu relacji zewnętrznych nawiązywanych przez organy administracji publicznej z podmiotami usytuowanymi poza jej strukturą. Kompetencje kontrolne i nadzorcze organów administracji wynikają wówczas z prawa materialnego, a nie z prawa ustrojowego. Ich celem nie jest zapewnienie prawidłowości działania administracji publicznej, lecz ochrona innych wartości, np. bezpieczeństwa i porządku czy zdrowia publicznego. Jako przykład może posłużyć nadzór nad szkoleniem kierowców oraz kontrola działalności ośrodków szkolenia kierowców wykonywane przez starostę na podstawie przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących

⁴ Zob. np. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 233 i nast.

⁵ K. Ziemiński, op. cit., s. 673–674.

⁶ Ibidem, s. 676–677.

⁷ J. Zimmermann, op. cit., s. 235.

⁸ J. Czerw, [w:] M. Zdyb, J. Stelmasiak (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna. Ustrojowe prawo administracyjne – wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego*, Warszawa 2020, s. 254.

⁹ Przykładowo art. 3a ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz.U. z 2018 r., poz. 570) wskazuje, że sprawowanie przez Prezesa Rady Ministrów nadzoru nad działalnością administracyjną kolegiów polega w szczególności na przeprowadzaniu kontroli organizacji i warunków pracy kolegiów. Z kolei zgodnie z przepisem art. 9 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 stycznia 2022 r. o dokumentach paszportowych (Dz.U. z 2023 r., poz. 1302) sprawowanie przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych nadzoru nad realizacją zadań określonych w ustawie, wykonywanych przez wojewodów i konsulów, polega m.in. na prowadzeniu kontroli.

¹⁰ Na temat rozróżnienia kontroli samoistnej i niesamoistnej zob. M. Biliński, [w:] M. Biliński, W. Gonet, H. Wolska, *Kontrola oraz nadzór dotyczący realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej*, 2020, Lex, rozdz. 1.2.

pojazdami¹¹ (dalej: u.k.p.) czy nadzór i kontrola wykonywane przez inspekcję powołaną na mocy przepisów ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych¹². Należy nadmienić, że nadzór wynikający z prawa materialnego jest wyrazem realizowania funkcji państwowej typu policyjnego¹³. Funkcja ta (zwana również reglamentacyjno-porządkową) wykonywana jest głównie w formach władczych, a jej celem jest zapewnienie bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego. W szerszym znaczeniu funkcja policyjna obejmuje również regulowanie życia społecznego i gospodarczego, np. zapewnienie odpowiednich standardów wykonywania określonych zawodów czy działalności gospodarczej¹⁴.

Celem artykułu jest analiza pojęć kontroli i nadzoru, ukazanie ich istoty oraz zasadniczych różnic między nimi. Różnice przedstawiono na przykładzie wybranych kompetencji wojewody o charakterze kontrolnym i nadzorczym, wynikających z prawa ustrojowego i prawa materialnego.

Pojęcie i istota kontroli

W ujęciu klasycznym kontrola rozumiana jest jako działalność bez możliwości wiążącego wpływania na jej adresatów i polegająca tylko na obserwowaniu, sprawdzaniu, ocenie, diagnozie i formułowaniu wniosków¹⁵. J. Zimmermann wskazuje, że „kontrola polega na badaniu stanu istniejącego, porównywaniu go ze stanem pożądanym lub postulowanym oraz na ustalaniu zakresu i przyczyn zauważonych rozbieżności”¹⁶. Michał Biliński podkreśla zaś, że „istotę kontroli wyjaśnia się przede wszystkim jako ustalenie określonego stanu faktycznego, związanego z działaniem jakiegoś podmiotu, a następnie porównaniu tego stanu faktycznego ze stanem założonym (postulowanym). Porównanie to powinno nastąpić na podstawie przyjętego w przepisach prawa kryterium, w wyniku czego stwierdza się ewentualne rozbieżności i ich przyczyny, a następnie formułuje zalecenia co do ich usunięcia i zapobiegania na przyszłość”¹⁷. Trafnie podnosi Jacek Jagielski, że kontrola jawi się jako ciąg czynności, a zatem pewien proces. Czynności te układają się w określone stadia (fazy) procesu, mianowicie:

- stadium informacyjno-rozpoznawcze (ustalenie istniejącego stanu rzeczy),
- stadium analityczno-oceniające i diagnostyczne (ocena ustalonego stanu rzeczy, diagnoza przyczyn nieprawidłowości) oraz
- stadium oddziaływania w zakresie naprawczym (udzielanie wskazań służących zniesieniu nieprawidłowości i zapobieżeniu ich powstawania w przyszłości)¹⁸.

¹¹ Dz.U. z 2023 r., poz. 622 ze zm.

¹² Dz.U. z 2022 r., poz. 1688 ze zm.

¹³ Zob. J. Zimmermann, op. cit., s. 235; M. Biliński, [w:] M. Biliński, W. Gonet, H. Wolska, op. cit., rozdz. 1.3.

¹⁴ A. Mednis, D. Sześciło, [w:] D. Sześciło (red.), *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Warszawa 2014, s. 79–80.

¹⁵ J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 22.

¹⁶ J. Zimmermann, op. cit., s. 235.

¹⁷ M. Biliński, [w:] M. Biliński, W. Gonet, H. Wolska, op. cit., rozdz. 1.2.

¹⁸ J. Jagielski, op. cit., s. 17–18.

Wobec powyższego można wskazać za M. Bilińskim, że istotę kontroli w prawie administracyjnym kształtują cztery zasadnicze grupy czynności: pierwszą stanowi ogół działań służących ustaleniu określonego stanu faktycznego, drugą – dokonanie porównania, skonfrontowania zbadanego wyżej stanu rzeczywistego ze stanem wzorcowym, przewidzianym w przepisach prawa; trzecią – działania zmierzające do sformułowania rozbieżności pomiędzy wcześniej wyznaczonymi płaszczyznami oraz przyczyn ich ewentualnego wystąpienia, czwartą – zalecenia, które powinny zostać odniesione do usunięcia powstałych nieprawidłowości oraz zapobiegania im¹⁹.

Z ujęciem doktrynalnym kontroli korespondują rozwiązania ustawowe. Przykładem może być ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (dalej: u.k.a.r.)²⁰, która – jak wskazują Tomasz Bolek i Marcin Dobruk – „w założeniu stanowi całościową regulację dotyczącą postępowania kontrolnego, tj. zasad i trybu przeprowadzania kontroli, a także organów właściwych w sprawach kontroli”²¹. Ustawa ta kształtuje kontrolę w administracji rządowej jako proces stanowiący ciąg określonych czynności. Nie zawiera definicji legalnej kontroli, ale określa jej cele. Mianowicie w art. 3 ust. 1 wskazuje, że przeprowadzenie kontroli ma na celu ocenę działalności jednostki kontrolowanej dokonaną na podstawie ustalonego stanu faktycznego przy zastosowaniu przyjętych kryteriów kontroli. Monika Nowikowska podkreśla, że w przywołanym przepisie został sformułowany cel ogólny (podstawowy) kontroli. Natomiast w art. 3 ust. 2 u.k.a.r. zostały określone cele dodatkowe. W przypadku bowiem stwierdzenia nieprawidłowości celem kontroli jest również ustalenie ich zakresu, przyczyn i skutków oraz osób za nie odpowiedzialnych, a także sformułowanie zaleceń zmierzających do usunięcia nieprawidłowości. Cel dodatkowy kontroli jest zatem konsekwencją poczynionych w wyniku czynności kontrolnych ustaleń faktycznych, wskazujących na odstępstwa od stanu pożądanego²². W literaturze przedmiotu prezentowany jest pogląd, iż „w art. 3, jakkolwiek brakuje wskazania, że celem postępowania kontrolnego jest również zebranie materiału dowodowego do podjęcia czynności pokontrolnych, to oczywiste jest, że postępowanie kontrolne zmierza także i w tym celu”²³. Pogląd ten nie jest trafny, gdyż zebranie materiału dowodowego nie jest celem postępowania kontrolnego, a jedynie środkiem do celu, jakim jest ocena działalności jednostki kontrolowanej. Ocena ta powinna być dokonana na podstawie ustalonego stanu faktycznego. Przepis art. 27 ust. 1 u.k.a.r. nakazuje ustalać stan faktyczny na podstawie dowodów zebranych podczas kontroli²⁴.

¹⁹ M. Biliński, [w:] M. Biliński, W. Gonet, H. Wolska, op. cit., rozdz. 1.2.

²⁰ Dz.U. z 2020 r., poz. 224.

²¹ T. Bolek, M. Dobruk, *Ustawa o kontroli w administracji rządowej. Komentarz z wzorami dokumentów*, 2018, Lex, komentarz do art. 1, teza 1.

²² M. Nowikowska, [w:] K. Chałubińska-Jentkiewicz, M. Nowikowska (red.), *Ustawa o kontroli w administracji rządowej. Komentarz*, 2021, Legalis, komentarz do art. 3, tezy 1 i 2.

²³ M. Liwo, *Kontrola w administracji rządowej. Zagadnienia administracyjnoprawne*, „Przeгляд Prawa Publicznego” 2015, nr 10, s. 90.

²⁴ Dowodami mogą być w szczególności dokumenty, rzeczy, oględziny, opinie biegłych, ustne lub pisemne wyjaśnienia lub oświadczenia. Przepisy u.k.a.r. przyznają kontrolerowi szereg uprawnień związanych z gromadzeniem dowodów, którym odpowiadają obowiązki kierownika i pracowników jednostki kontrolowanej, np. udzielenia wyjaśnień, niezwłocznego przedstawiania dokumentów, materiałów i informacji niezbędnych do przeprowadzenia kontroli.

W piśmiennictwie podkreśla się, że podstawą dokonania oceny kontrolowanej jednostki nie mogą być subiektywne odczucia kontrolera, ale to, co w toku kontroli udało się ustalić i udokumentować. Ocena skontrolowanej działalności musi być więc oparta na ustalonym stanie faktycznym zgodnie z zasadą obiektywizmu i regułami wnioskowania²⁵.

Jak zauważa Marian Masternak, wykonywanie kontroli polega głównie na podejmowaniu przez organy kontroli czynności materialno-technicznych. Celem kontroli nie jest rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach podmiotu kontrolowanego, lecz zbadanie stanu faktycznego i jego ocena z punktu widzenia zgodności z określonym wzorcem. Jednakże realizacja celu kontroli wymaga wyposażenia organu kontroli w odpowiednie środki działania służące wykrywaniu nieprawidłowości, często cechujące się elementem władztwa, a ich stosowanie nierzadko powoduje wkroczenie w sferę prawną podmiotu kontrolowanego²⁶. Odpowiednie ukształtowanie uprawnień organów kontroli i obowiązków jednostek kontrolowanych oraz instrumentów działania pokontrolnego powoduje, że organ kontrolujący może w pewnym stopniu wiążąco oddziaływać na podmiot kontrolowany. Należy więc stwierdzić, że obecnie w kategorii kontroli występują pewne atrybuty władcze²⁷. Ponadto, jak zauważa J. Jagielski, kontrola sprawowana w sferze władzy publicznej jest poddana regulacji prawnej i jako taka stanowi kategorię działań prawnych. Nie może więc być kwalifikowana jedynie jako zbiór działań faktycznych o czysto technicznym znaczeniu²⁸.

W literaturze przedmiotu wymienia się rozmaite funkcje, które ma spełniać kontrola, w tym funkcję informacyjną (sygnalizacyjną), prewencyjną (profilaktyczną), inspirowaną, instruktażowo-doradczą i korygującą²⁹. Odnośnie do ostatniej z wymienionych funkcji należy zauważyć, że oddziaływanie korekcyjne kontroli nie ma charakteru bezpośredniego. Samo sformułowanie zaleceń pokontrolnych nie eliminuje z obrotu aktów lub czynności niezgodnych z prawem. Konieczne są dalsze działania (najczęściej podmiotu kontrolowanego), które ten skutek dopiero wywołują. Skierowanie wystąpienia pokontrolnego stwarza jedynie obowiązek zawiadomienia organu kontroli o wykonaniu zaleceń lub o przyczynie ich niewykonania³⁰. Nie stanowi zatem działania o charakterze władczym – bezpośredniej ingerencji w działalność podmiotu kontrolowanego³¹.

²⁵ J. Wyporska-Frankiewicz, M. Berek, E. Jarzęcka-Siwik, [w:] J. Wyporska-Frankiewicz (red.), *Kontrola wykonywania zadań i nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego*, 2020, Lex, rozdz. III, pkt 7.2.

²⁶ M. Masternak, *Czynności materialno-techniczne jako prawna forma działania administracji publicznej*, Toruń 2018, s. 356–357.

²⁷ A. Wójtowicz-Dawid w opracowaniu pt. *Monitoring, kontrola i audyt wykorzystywania środków Unii Europejskiej*, 2020, Lex, rozdz. IV, pkt 1.2 wskazuje, że termin „kontrola” pochodzi z języka francuskiego i pierwotnie obejmował swym zakresem czynności sprawdzające, bez jakichkolwiek elementów władztwa. Dopiero prawdopodobnie w wyniku wpływów języka angielskiego doszło do zmiany znaczenia terminologicznego w okresie wojny francusko-angielskiej. Angielski odpowiedni słowa „kontrola” oznacza bowiem ‘zwierzchnictwo, władzę, panowanie, decydujący wpływ’.

²⁸ J. Jagielski, op. cit., s. 27-28.

²⁹ Zob. szerzej: S. Kałużny, *Kontrola wewnętrzna. Teoria i praktyka*, Warszawa 2008, s. 32–34; M. Nowikowska, [w:] K. Chałubińska-Jentkiewicz, M. Nowikowska (red.), op. cit., komentarz do art. 3, teza 9 i nast.

³⁰ Przykładowo, zgodnie z art. 49 u.k.a.r., kierownik jednostki kontrolowanej w wyznaczonym terminie informuje kierownika jednostki kontrolującej o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

³¹ Por. uwagi NSA dotyczące działania kontrolnego oraz dystynkcji pomiędzy kontrolą i nadzorem zawarte w uchwałach z 26 kwietnia 1999 r., sygn. akt FPS 5/99, Lex nr 36379.

Pojęcie i istota nadzoru

W odróżnieniu od kontroli, istotą nadzoru jest możliwość nie tylko sprawdzania i oceniania podmiotu nadzorowanego, ale także prawo stosowania wiążącej ingerencji w jego działalność w celu skorygowania jej w pożądanym kierunku, zgodnym z przyjętymi punktami odniesienia³². Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że nadzór to „określone procedury dające odpowiednim organom państwowym, wyposażonym w stosowne kompetencje, prawo ustalania stanu faktycznego, jak też korygowania działalności organu nadzorowanego”³³. Na korekcyjny cel działalności nadzorczej wskazał również Bogdan Dolnicki, który określił nadzór jako działalność aktywną wyposażoną w możliwość władcze wkraczania w działalność organu nadzorowanego w celu jej korygowania³⁴. Z kolei J. Zimmermann istotę nadzoru określił jako „wyciąganie konsekwencji z zachowania organu podporządkowanego, obserwowanego przez organ nadzorczy z punktu widzenia określonego, wybranego kryterium, czyli wzorca, z którym porównuje się dane zachowanie”³⁵. Zaś Marek Wierzbowski i Aleksandra Wiktorowska wskazali, że „pojęcie nadzoru jest używane najczęściej do określenia sytuacji, w której organ nadzorujący jest wyposażony w środki oddziaływania na postępowanie organów czy jednostek nadzorowanych, nie może jednak wyłączać tych organów w ich działalności. Uprawnienia nadzorcze oznaczają tyle co prawo do kontroli wraz z możliwością wiążącego wpływania na organy czy instytucje nadzorowane”³⁶. Owe środki oddziaływania przysługujące organowi nadzoru określane są w literaturze przedmiotu mianem „środków nadzoru”. Zwykle dzieli się je na środki oddziaływania merytorycznego (np. uprawnienia do zawieszania lub uchylania rozstrzygnięć jednostek nadzorowanych) i środki nadzoru personalnego (np. prawo do odwołania lub zawieszania w czynnościach osoby piastującej funkcję organu czy członków kierownictwa jednostki)³⁷. Organ nadzoru może stosować tylko takie środki, jakie przyznaje mu ustawa.

Ponadto w literaturze wymienia się również środki o charakterze informacyjno-doradczym, których celem jest uzyskanie przez organ nadzoru jak najszerszej wiedzy o działalności organów nadzorowanych, udzielenie im pomocy w realizacji zadań, wyjaśnianie znaczenia przepisów prawa czy ujednocianie sposobów działania. Doradztwo określane jest jako najłagodniejsza forma nadzoru³⁸. Jak zauważył Jerzy Stelmasiak, środki o charakterze informacyjnym oraz środki doradcze nie są

³² J. Jagielski, op. cit., s. 33.

³³ Uchwała TK z 5 października 1994 r., sygn. akt W 1/94, Lex nr 25336.

³⁴ Za: J. Czerw, [w:] M. Zdyb, J. Stelmasiak (red.), op. cit., s. 256–257.

³⁵ J. Zimmermann, op. cit., s. 234.

³⁶ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 196.

³⁷ Ibidem, s. 197. Por. J. Zimmermann, op. cit., s. 234–235.

³⁸ B. Dobkowska, *Środki nadzoru nad działalnością gminy*, „Studia Prawnoustrojowe” 2015, nr 28, s. 275.

działaniami władczymi. Ich stosowanie nie ma na celu władczego wkraczania organu nadzoru w działalność jednostki nadzorowanej. Względem tych środków nie służy skarga do sądu administracyjnego³⁹.

Ponadto, jak wskazuje J. Jagielski, nadzór jest kategorią prawną co do zasady normatywnie niedefiniowaną, pojawiającą się w różnych obszarach regulacji prawnych (przede wszystkim prawa publicznego). W piśmiennictwie naukowym pojęcie nadzoru ujmowane jest w zróżnicowany sposób i sytuowane w różnym kontekście⁴⁰. Jak wcześniej wskazano, w znaczeniu prawnoustrojowym nadzór stanowi formę relacji między podmiotami administrującymi. W literaturze podkreśla się również, że nadzór jest relacją występującą w administracji zdecentralizowanej⁴¹.

Należy w związku z tym wyjaśnić, że decentralizacja władzy publicznej jest zasadą konstytucyjną, mającą fundamentalne znaczenie w demokratycznym państwie prawnym. Została wyrażona w art. 15 ust. 1 Konstytucji RP⁴². Oznacza zagwarantowaną prawnie względną samodzielność i niezależność jednych organów od innych, która ma istotny wpływ na kształtowanie relacji między organami władzy publicznej, w tym pomiędzy organami administracji publicznej⁴³. W innym ujęciu decentralizacja to „sposób organizacji aparatu administracyjnego, w którym organy niższego stopnia nie są hierarchicznie podporządkowane organom wyższego stopnia”⁴⁴. Jak podkreśla B. Dolnicki, z zastosowania zasady decentralizacji w strukturze organów administracji państwowej i samorządu terytorialnego wynika reguła, że nadzór nad organami zdecentralizowanymi odbywa się przy użyciu środków wyraźnie przez ustawę określonych i dozwolonych w danej, konkretnej sytuacji⁴⁵.

Ponadto w ocenie J. Jagielskiego w funkcji nadzoru tkwi – z założenia – nie tylko władcza ingerencja, ale także w pewnym stopniu (przede wszystkim z uwagi na jego cel) element opieki i wspierania podmiotów poddanych nadzorowi⁴⁶. Służą temu głównie środki o charakterze doradczym. Trzeba jednocześnie podkreślić, że co do zasady organ nadzoru nie na możliwości wyręczenia organów nadzorowanych w ich działalności.

³⁹ J. Stelmasiak, *Nadzór nad samorządem terytorialnym w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych. Zagadnienia podstawowe*, [w:] E. Ura (red.), *Granice samodzielności wspólnot samorządowych*, Rzeszów 2005, s. 279–280. Autor ten, poza środkami nadzoru o charakterze informacyjnym i środkami doradczymi, wyróżnia środki korygujące stosowane w celu usunięcia istotnych naruszeń prawa oraz środki o charakterze personalnym, które nie dotyczą bezpośrednio rozstrzygnięć organów nadzorowanych, lecz dotyczą samych organów, ich składu osobowego.

⁴⁰ J. Jagielski, op. cit., s. 29 i nast.

⁴¹ J. Czerw, [w:] M. Zdyb, J. Stelmasiak (red.), op. cit., s. 256. Odmienne: J. Zimmermann, op. cit., s. 234. Autor ten wskazuje, że pojęcie nadzoru jest używane do opisywania zarówno struktur scentralizowanych, jak i zdecentralizowanych i w obu tych obszarach odgrywa najważniejszą rolę.

⁴² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.).

⁴³ J. Zimmermann, op. cit., s. 230–231.

⁴⁴ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), op. cit., s. 200.

⁴⁵ B. Dolnicki, *Sprawność działania administracji samorządowej*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 3, s. 14.

⁴⁶ J. Jagielski, op. cit., s. 13.

Podsumowując, nadzór w prawie administracyjnym obejmuje nie tylko prawo do ustalania stanu faktycznego, ale też prawo do korygowania działalności organu nadzorowanego. O istocie nadzoru decydują czynności o charakterze władczym (idące w ślad za czynnościami sprawdzającymi), które muszą mieć wyraźną podstawę ustawową.

Kontrola a nadzór na przykładzie wybranych kompetencji wojewody

Różnice między kontrolą i nadzorem w administracji publicznej można zobrazować na przykładzie funkcji wojewody, który jest organem wyposażonym przez ustawodawcę zarówno w kompetencje nadzorcze, jak i kontrolne. W szczególności sprawuje nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego oraz kontroluje wykonywanie przez organy samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez nie na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej.

Konstytucja RP w art. 171 ust. 1 stanowi, że działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. Państwo, tworząc samorząd i powierzając mu w drodze ustawowej do wykonywania istotną część zadań publicznych (art. 16 ust. 2 Konstytucji RP), zastrzega dla siebie prawną możliwość podejmowania określonych działań w celu stworzenia gwarancji, że aktywność samorządu będzie mieścić się w granicach obowiązującego porządku prawnego. Dlatego, jak zauważa B. Dolnicki, nadzór nazywany jest zwykle „korelatem samorządu”, bez którego trudno wyobrazić sobie instytucje samorządu terytorialnego jako elementu państwa⁴⁷.

W piśmiennictwie podkreśla się, że przedmiotem nadzoru nie są poszczególne jednostki (organy) samorządu terytorialnego czy też samorząd terytorialny jako taki, ale jego działalność, we wszelkich jej przejawach⁴⁸. Jednocześnie wskazuje się, że obecnie jedynym dozwolonym kryterium nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego jest legalność (zgodność z prawem), bowiem art. 171 ust. 1 Konstytucji RP nie przewiduje w tym zakresie żadnych wyjątków⁴⁹.

B. Dolnicki zauważa, że o intensywności nadzoru nad samorządem terytorialnym nie decyduje w zasadzie mało precyzyjny podział na zadania własne i zlecone, a każdorazowo ustawodawca, przyznając organom nadzorczym określone środki prawne⁵⁰.

Pozycja wojewody jako organu nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego wynika z art. 171 ust. 2 Konstytucji RP, który w sposób enumeratywny wymienia organy uprawnione do wykonywania tegoż nadzoru⁵¹. Również przepis art. 3 ust. 1 pkt

⁴⁷B. Dolnicki, op. cit., s. 18.

⁴⁸B. Naleziński, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, 2021, Lex, komentarz do art. 171, teza 2.

⁴⁹Na temat tzw. nadzoru celowościowego (fachowego), opartego na kryteriach celowości, rzetelności i gospodarności, zob. B. Dolnicki, *Ewolucja nadzoru nad samorządem terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 3, s. 60–74.

⁵⁰Idem, *Sprawność działania...*, s. 19.

⁵¹Oprócz wojewodów organami nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów oraz regionalne izby obrachunkowe w zakresie spraw finansowych.

4 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (dalej: u.w.a.r.w.)⁵² wskazuje na rolę wojewody jako organu nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego pod względem legalności. Jednocześnie art. 12 tej ustawy podkreśla, że owo sprawowanie nadzoru odbywa się na zasadach określonych w odrębnych ustawach.

Kryterium legalności sprawowania nadzoru oznacza, że wojewoda nie jest upoważniony w sposób generalny ingerować w działalność samorządu terytorialnego. Może zatem wpływać na działania samorządu jedynie w przypadkach określonych w ustawie oraz w formie przewidzianej w ustawie⁵³. Działalność wojewody jako organu nadzoru stanowi ingerencję w samodzielność prawną samorządu, dlatego regulacja ustawowa musi być precyzyjna i jasna do tego stopnia, aby swoboda wyboru środka nadzorczego przez organ nadzoru była zminimalizowana⁵⁴.

Hubert Izdebski podaje: „Biorąc pod uwagę konstytucyjną rangę zasady legalności – działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa – należy zaznaczyć, że z mocy ustawy zasadniczej uprawnienia nadzorcze łączą się nierozzerwalnie z obowiązkiem stosowania środków nadzoru w razie stwierdzenia występowania odpowiednich przesłanek ustawowych”⁵⁵. Wojewoda ma zatem obowiązek zaingerować w działalność jednostki samorządu terytorialnego w przypadku naruszenia prawa przez organ tej jednostki⁵⁶.

Z kolei uprawnienie do prowadzenia przez wojewodę kontroli wykonywania przez organy samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej wynika z art. 3 ust. 2 u.w.a.r.w. Norma ta została powtórzona w art. 28 ust. 1 pkt 2 tej ustawy. O ile nadzór (w odniesieniu do zadań własnych, jak i zleconych jednostek samorządu terytorialnego) jest sprawowany przez wojewodę wyłącznie pod względem legalności (zgodności z prawem), o tyle kontrola (w odniesieniu do zadań zleconych) wykonywana jest pod względem legalności, gospodarności i rzetelności, co wynika z art. 3 ust. 2 i art. 28 ust. 3 pkt 2 u.w.a.r.w. Zatem w przypadku kontroli zakres kryteriów oceny działalności jednostek samorządu terytorialnego jest szerszy. Ponadto inne są formy działania wojewody mające na celu realizację kompetencji kontrolnych i nadzorczych oraz inne cele i skutki tej działalności.

Należy zauważyć, że przyznana wojewodzie kompetencja do działań kontrolnych stanowi umocowanie do dokonywania czynności materialno-technicznych, których celem jest przede wszystkim dokonanie określonych ustaleń faktycznych i ocena działalności jednostki kontrolowanej. Kontrola ta jest wykonywana na zasadach określonych w u.k.a.r., co wynika z art. 2 pkt 1 tej ustawy. Ponadto art. 6 ust. 4 pkt 3 u.k.a.r. wskazuje, że wojewoda kontroluje organy samorządu terytorialnego. Ustalenia dokonane w trakcie

⁵² Dz.U. z 2023 r., poz. 190.

⁵³ M. Pacak, K. Zmerek, *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz*, 2013, Lex, komentarz do art. 12, teza 2.

⁵⁴ Ibidem, komentarz do art. 3, teza 13.

⁵⁵ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, 2020, Lex, rozdz. X.1.

⁵⁶ Por. wyrok WSA w Warszawie z 24 lutego 2006 r., sygn. akt II SA/Wa 2175/05, Lex nr 219993.

kontroli oraz oceny opisuje się w projekcie wystąpienia pokontrolnego, który sporządza się również w sytuacji, gdy kontrola nie wykazała nieprawidłowości⁵⁷. Kierownik jednostki kontrolowanej może zakwestionować dokonane ustalenia, składając umotywowane pisemne zastrzeżenia do projektu wystąpienia pokontrolnego. Natomiast ostatecznym dokumentem pokontrolnym jest wystąpienie pokontrolne, które w razie potrzeby uzupełnia się m.in. o zalecenia lub wnioski dotyczące usunięcia nieprawidłowości lub usprawnienia funkcjonowania jednostki kontrolowanej oraz termin złożenia informacji o wykonaniu zaleceń lub wykorzystaniu wniosków, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia. Od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze (art. 48 u.k.a.r.). Co do zasady czynności kontrolne wojewody nie wywołują bezpośrednich skutków prawnych, nie nakładają na podmiot kontrolowany nowych obowiązków i nie podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego⁵⁸.

Natomiast inny charakter prawny ma reakcja wojewody na stwierdzone nieprawidłowości w ramach kompetencji nadzorczych. W takim przypadku wojewoda wydaje akt administracyjny, który uchyla albo stwierdza nieważność aktu wydanego przez organ jednostki samorządu terytorialnego. Celem takich działań jest wyeliminowanie z obrotu prawnego bezpośrednio przez wojewodę skutków działań niezgodnych z prawem. Przykładowo w art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej: u.s.g.)⁵⁹ ustanowiona została kompetencja nadzorcza wojewody do stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy sprzecznego z prawem⁶⁰. W tym przypadku czynności sprawdzające sprowadzają się do analizy treści tych aktów, a jedynym uzewnętrznionym przejawem działalności wojewody będzie zastosowany środek nadzoru, czyli rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność uchwały lub zarządzenia w całości lub części. Zastosowanie tego środka nadzoru jest konsekwencją uchybień stwierdzonych w drodze działań kontrolnych, co znajduje odzwierciedlenie wyłącznie w uzasadnieniu aktu nadzoru⁶¹.

Jak wskazuje Andrzej Matan w komentarzu do art. 91 u.s.g., „stwierdzenie nieważności następuje aktem deklaratoryjnym, działającym z mocą wsteczną (*ex tunc*), a więc od daty wydania aktu obarczonego wadą nieważności. (...) Akt stwierdzający nieważność

⁵⁷ Jedynie kontrola w trybie uproszczonym, prowadzona w przypadkach uzasadnionych charakterem sprawy lub pilnością przeprowadzenia czynności kontrolnych, kończy się sporządzeniem sprawozdania z kontroli. Sprawozdanie zawiera opis ustalonego stanu faktycznego oraz jego ocenę, a także, w razie potrzeby, zalecenia lub wnioski dotyczące usunięcia nieprawidłowości lub usprawnienia funkcjonowania jednostki kontrolowanej (zob. art. 51 i 51 u.k.a.r.).

⁵⁸ Por. K. Ziemiński, op. cit., s. 680.

⁵⁹ Dz.U. z 2023 r., poz. 40.

⁶⁰ W literaturze przedmiotu i orzecznictwie sądowym podkreśla się, że podstawę do stwierdzenia nieważności aktu organu gminy stanowi tylko istotne naruszenie prawa. Bowiem w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności takiego aktu, ograniczając się do wskazania, iż wydano go z naruszeniem prawa (art. 91 ust. 4 u.s.g.). NSA w wyroku z 29 września 2021 r. (sygn. akt I OSK 4382/18) wskazano, że „stwierdzenie nieważności może zostać orzeczone tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym i gdy wynika to wprost z treści tego przepisu. Do kategorii istotnych naruszeń prawa zalicza się naruszenia znaczące, jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego – przez ich wadliwą wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał”.

⁶¹ K. Ziemiński, op. cit., s. 677.

uchyla wszelkie skutki prawne, jakie powstały od dnia doręczenia lub ogłoszenia aktu nieważnego, a organ nadzoru, podejmujący rozstrzygnięcie o stwierdzeniu nieważności, jedynie potwierdza ten fakt⁶². Akt nadzoru wojewody ma charakter niewątpliwie władczy. Stanowi akt administracyjny – władcze oświadczenie woli organu administracji publicznej, oparte na przepisach prawa, skierowane na wywołanie konkretnych skutków prawnych wobec konkretnego adresata⁶³. Orzeczenie to w sposób władczy ingeruje w uchwałodawczą działalność organów gminy⁶⁴. Wstrzymuje wykonanie uchwały lub zarządzenia z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem jego doręczenia. Może być zaskarżone do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia, co wynika z art. 98 ust. 1 u.s.g.

Celem, dla którego wprowadzona została możliwość kwestionowania przez jednostki samorządu terytorialnego rozstrzygnięć nadzorczych, jest ochrona samodzielności tych jednostek⁶⁵. Kryterium skargi do sądu jest niezgodność z prawem rozstrzygnięcia nadzorczego, a podmiotem uprawnionym do jej wniesienia – gmina, której interes prawny, uprawnienie albo kompetencja zostały naruszone. Jak wynika z art. 148 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁶⁶, w sytuacji gdy sąd uwzględni skargę jednostki samorządu terytorialnego na akt nadzoru, uchylą ten akt⁶⁷.

Innym przykładem służącym wykazaniu różnic między nadzorem i kontrolą mogą być kompetencje wojewody określone w art. 118 u.k.p. Zgodnie z ust. 1 tego artykułu wojewoda sprawuje nadzór nad ośrodkami doskonalenia techniki jazdy. W tym przypadku mamy do czynienia z tzw. nadzorem specjalistycznym wynikającym z prawa materialnego, a nie ustrojowego, który jest sprawowany wobec podmiotów usytuowanych poza strukturą administracji. W ramach sprawowanego nadzoru wojewoda przeprowadza kontrolę m.in. w zakresie spełniania przez przedsiębiorcę prowadzącego ośrodek wymagań określonych w ustawie oraz prawidłowości prowadzonej dokumentacji w związku z prowadzeniem szkolenia⁶⁸. Wskazana kontrola ma charakter niesamoistny i jest elementem sprawowanego przez wojewodę nadzoru. Przepisy u.k.p. nie określają szczegółowego zakresu i trybu prowadzenia kontroli ośrodków doskonalenia techniki jazdy, ani nie zawierają upoważnienia do wydania w tym zakresie rozporządzenia.

⁶² A. Matan, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, 2021, Lex, komentarz do art. 91, teza 2.

⁶³ Ibidem, teza 4.

⁶⁴ Zob. postanowienie NSA z 12 stycznia 2012 r., sygn. akt II GSK 2415/11, Legalis nr 448805.

⁶⁵ Postanowienie NSA z 6 listopada 2008 r., sygn. akt I OZ 828/08, Legalis nr 112110.

⁶⁶ Dz.U. z 2023 r., poz. 1634.

⁶⁷ Na temat podstaw uwzględnienia skargi zob. np. wyrok NSA z 7 marca 2019 r., sygn. akt I GSK 1153/18, Legalis nr 1916561.

⁶⁸ Jak zauważa W. Kotowski, organ uprawniony do nadzoru nad ośrodkiem powinien przeprowadzać częste i szczegółowe kontrole, których wyniki nie powinny być konstruowane z jakąkolwiek pobłażliwością wobec uchybiających. Tego bowiem wymaga przyszłe bezpieczeństwo na drodze. Równocześnie autor ten wyraził pogląd, że nadzór wojewody musi być postrzegany jako nadzór nie tylko formalny, ale również faktyczny. Chodzi o to, że sam wojewoda powinien w stopniu znacznym znać przepisy zezwalające na prowadzenie ośrodka, jak też przesłanki uzasadniające jego zamknięcie. Wynika to z faktu, że nie może opierać się wyłącznie na opinii doradców, lecz powinien każdorazowo wyrobić sobie własny pogląd w danej sprawie. Zob. W. Kotowski, *Ustawa o kierujących pojazdami. Komentarz*, 2013, Lex, komentarz do art. 118.

Wydaje się jednak, że skoro omawiana kontrola dotyczy przedsiębiorcy, to zastosowanie znajdują przepisy zawarte w rozdz. 5 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców⁶⁹, w tym dotyczące reguł planowania kontroli, obowiązku zawiadomienia przedsiębiorcy o zamiarze wszczęcia kontroli czy zasad przeprowadzania czynności kontrolnych. Zgodnie z art. 53 tej ustawy ustalenia kontroli zamieszcza się w protokole kontroli. Ustawa nie zawiera regulacji dotyczącej składania ewentualnych zastrzeżeń, wyjaśnień czy zarzutów do protokołu⁷⁰.

Kontrola ośrodków doskonalenia techniki jazdy ma charakter działań materialno-technicznych. Jeżeli działania podmiotu kontrolowanego są prawidłowe, nie wykazują naruszeń, wojewoda nie podejmuje żadnych działań o charakterze władczym. Natomiast jeżeli w toku kontroli stwierdzi naruszenia warunków wykonywania przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia ośrodka doskonalenia techniki jazdy, wyznacza termin ich usunięcia. W sytuacji gdy podmiot kontrolowany nie usunie naruszeń w wyznaczonym terminie, wojewoda wydaje decyzję administracyjną o zakazie prowadzenia przez przedsiębiorcę ośrodka doskonalenia techniki jazdy, skreślając jednocześnie ten podmiot z rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodki doskonalenia techniki jazdy (art. 118 ust. 3 u.k.p.). Decyzja wojewody podlega natychmiastowemu wykonaniu. Niewątpliwie jest aktem nadzoru – działaniem o charakterze władczym, którego celem nie jest już ustalenie stanu faktycznego, tylko jego konsekwencji prawnych. Ponadto może być zaskarżona w administracyjnym toku instancji, a następnie do sądu administracyjnego.

Podsumowanie

Kontrola i nadzór są kategoriami prawa administracyjnego, które wykazują duże podobieństwo i często są utożsamiane. Jednak podane przykłady rozumienia tych pojęć w piśmiennictwie oraz przykłady ich zastosowania w praktyce działania administracji publicznej wskazują, że kategorie te są zasadniczo odrębne i nie powinny być utożsamiane. Kontrola jest bowiem działaniem głównie o charakterze materialno-technicznym i ma na celu przede wszystkim ustalenie stanu faktycznego oraz jego porównanie ze stanem pożądanym. Występują w niej pewne elementy o charakterze władczym, niestanowiące jednak o istocie kontroli. Czynności kontrolne nie podlegają kognicji sądów administracyjnych. Natomiast działania nadzorcze mają na ogół formę aktów administracyjnych, rozstrzygających w sposób prawnie wiążący o sytuacji indywidualnie określonego podmiotu prawa w konkretnej sytuacji faktycznej. Podejmowane przez organ nadzorujący środki zmierzają do wywołania bezpośrednich skutków prawnych, np. poprzez nałożenie nowych obowiązków lub odebranie uprawnień albo uchylene lub stwierdzenie nieważności określonych działań podmiotu nadzorowanego, i jako takie mogą być zaskarżone do sądu administracyjnego.

⁶⁹Dz.U. z 2023 r., poz. 221 ze zm.

⁷⁰T. Długosz, [w:] G. Kozielec (red.), *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, 2019, Legalis, komentarz do art. 53, teza 1.

BIBLIOGRAFIA**Literatura**

- Biliński M., [w:] M. Biliński, W. Gonet, H. Wolska, *Kontrola oraz nadzór dotyczący realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej*, 2020, Lex.
- Bolek T., Dobruk M., *Ustawa o kontroli w administracji rządowej. Komentarz z wzorami dokumentów*, 2018, Lex.
- Czerw J., [w:] M. Zdyb, J. Stelmasiak (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna. Ustrojowe prawo administracyjne – wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego*, Warszawa 2020.
- Długosz T., [w:] G. Koziół (red.), *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, 2019, Legalis.
- Dobkowska B., *Środki nadzoru nad działalnością gminy*, „Studia Prawnoustrojowe” 2015, nr 28.
- Dolnicki B., *Ewolucja nadzoru nad samorządem terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 3.
- Dolnicki B., *Sprawność działania administracji samorządowej*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 3.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, 2020, Lex.
- Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2012.
- Kałużny S., *Kontrola wewnętrzna. Teoria i praktyka*, Warszawa 2008.
- Kotowski W., *Ustawa o kierujących pojazdami. Komentarz*, 2013, Lex.
- Liwo M., *Kontrola w administracji rządowej. Zagadnienia administracyjnoprawne*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 10.
- Masternak M., *Czynności materialno-techniczne jako prawna forma działania administracji publicznej*, Toruń 2018.
- Matan A., [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, 2021, Lex.
- Mednis A., Sześciło D., [w:] D. Sześciło (red.), *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Warszawa 2014.
- Naleziński B., [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, 2021, Lex.
- Nowikowska M., [w:] K. Chałubińska-Jentkiewicz, M. Nowikowska (red.), *Ustawa o kontroli w administracji rządowej. Komentarz*, 2021, Legalis.
- Pacak M., Zmerek K., *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz*, 2013, Lex.
- Stelmasiak J., *Nadzór nad samorządem terytorialnym w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych. Zagadnienia podstawowe*, [w:] E. Ura (red.), *Granice samodzielności wspólnot samorządowych*, Rzeszów 2005.
- Wierzbowski M., Wiktorowska A., [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020.

- Wójtowicz-Dawid A., *Monitoring, kontrola i audyt wykorzystywania środków Unii Europejskiej*, 2020, Lex.
- Wyporska-Frankiewicz J., Berek M., Jarzęcka-Siwik E., [w:] J. Wyporska-Frankiewicz (red.), *Kontrola wykonywania zadań i nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego*, 2020, Lex.
- Ziemski K., *Czynności kontrolne a akty nadzoru – wyróżnianie i jego konsekwencje*, [w:] B. Jaworska-Dębska, Z. Duniewska, M. Kasiński, E. Olejniczak-Szałowska, R. Michalska-Badziak, P. Korzeniowski (red.), *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, Łódź 2017.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.).
- Ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz.U. z 2018 r., poz. 570).
- Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (Dz.U. z 2022 r., poz. 1688 ze zm.).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r., poz. 1634.).
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2023 r., poz. 190).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz.U. z 2023 r., poz. 622 ze zm.).
- Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. z 2020 r., poz. 224).
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2023 r., poz. 221 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 stycznia 2022 r. o dokumentach paszportowych (Dz.U. z 2023 r., poz. 1302).

Orzecznictwo

- Postanowienie NSA z 6 listopada 2008 r., sygn. akt I OZ 828/08, Legalis nr 112110.
- Postanowienie NSA z 12 stycznia 2012 r., sygn. akt II GSK 2415/11, Legalis nr 448805.
- Uchwała TK z 5 października 1994 r., sygn. akt W 1/94, Lex nr 25336.
- Uchwała NSA z 26 kwietnia 1999 r., sygn. akt FPS 5/99, Lex nr 36379.
- Wyrok NSA z 7 marca 2019 r., sygn. akt I GSK 1153/18, Legalis nr 1916561.
- Wyrok NSA z 29 września 2021 r., sygn. akt I OSK 4382/18, Lex nr 3230418.
- Wyrok WSA w Warszawie z 24 lutego 2006 r., sygn. akt II SA/Wa 2175/05, Lex nr 219993.

**Control and supervision in public administration.
Differentiation of concepts on the example
of selected competences of the voivode**

Summary

Control and supervision are important categories of administrative law that are very similar and sometimes equated. In both categories, there is an element of checking and assessing the activity of a controlled or supervised entity according to a criterion specified by law. The purpose of both is to ensure the proper functioning of public administration. At the same time, these categories show fundamental differences and should not be equated.

The purpose of this article is to distinguish the concepts of control and supervision as a category of administrative law. The legal-dogmatic method was used. The considerations were based primarily on selected publications in the field of administrative law. The concepts of control and supervision were analyzed, showing their essence and fundamental differences between them. These differences were then illustrated with examples of selected competences of the voivode of a controlling and supervisory nature in relation to the activities of local government and driving improvement centers. The considerations were concluded with a short summary.

Keywords: control, supervision, public administration, voivode, local government