



PRZEMYSŁAW SZUSTAKIEWICZ

Glosa

*do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 stycznia 2012 r.,
sygn. akt II GSK 759/11¹*

Istota kontroli sprowadza się do ustalenia stanu rzeczy, który istnieje oraz porównania go ze stanem, jaki powinien istnieć w świetle obowiązującego prawa. Podstawowa forma działań Najwyższej Izby Kontroli, to jest wystąpienie pokontrolne, nie ma charakteru rozstrzygnięcia administracyjnego, stanowi jedynie wskazanie na nieprawidłowości i sposób ich usunięcia oraz może być przyczyną późniejszego wszczęcia przez właściwe organy postępowań, które dopiero zakończą się właściwymi rozstrzygnięciami podlegającymi kontroli sądowej. NIK nie dysponuje środkami przymusu, które mogłyby doprowadzić do realizacji wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym i nie ma umocowania do stosowania w tym celu środków władczych w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 ppsa. Przepis art. 98 ustawy o NIK określający sankcję karną za zachowania polegające na uchylaniu się od kontroli lub utrudnianiu jej prowadzenia nie pozostaje w żadnym związku z realizacją wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym, a Najwyższa Izba Kontroli nie ma umocowania do stosowania w tym celu środków władczych, która to cecha identyfikuje działanie administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 ppsa (polegające na kierowaniu, zarządzaniu, zawiadywaniu).

Działalność Najwyższej Izby Kontroli nie podlega kognicji sądownoadministracyjnej, ponieważ NIK nie jest organem administracji publicznej w rozumieniu art. 1 ppsa oraz art. 1 § 1 ustawy z 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych.

Postanowienie będące przedmiotem glosy zapadło w następującym stanie faktycznym i prawnym. Jedna ze spółek należących do Skarbu Państwa była poddana postępowaniu kontrolnemu prowadzonemu przez Najwyższą Izbę Kontroli. Z kontroli został sporządzony protokół, od którego spółka na podstawie art. 54

¹ Opublikowany w CBOSA.

ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli² złożyła umotywowane zastrzeżenia, które zostały oddalone przez Komisję Odwoławczą. Uchwała Komisji Odwoławczej została zatwierdzona postanowieniem przez wiceprezesa NIK. Po otrzymaniu postanowienia spółka wezwała NIK do usunięcia naruszenia prawa. Izba odpowiedziała spółce pismem, że wezwanie do usunięcia naruszenia prawa jest niezasadne. Następnie spółka złożyła do wojewódzkiego sądu administracyjnego skargę, zarzucając NIK naruszenie szeregu przepisów ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, zarządzenia Prezesa NIK z dnia 1 marca 1995 r. w sprawie postępowania kontrolnego³, ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁴ oraz ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi⁵.

Sąd I instancji odrzucił skargę, uznając, że skarga nie podlega kognicji sądów administracyjnych. W skardze kasacyjnej spółka podniosła, że NIK jest częścią administracji państwa, a funkcja kontroli stanowi część funkcji administracji państwowej.

Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę, przytaczając dwa argumenty:

1. czynności kontrolne dokonywane przez NIK nie mieszczą się w katalogu określającym właściwość rzeczową sądów administracyjnych;
2. NIK nie jest organem administracji publicznej, a zatem nie mieści się w zakresie podmiotowym właściwości sądów administracyjnych.

Zatem można uznać, że NSA uznał, iż ze względów przedmiotowych i podmiotowych sprawa postępowania kontrolnego prowadzonego przez Najwyższą Izbę Kontroli nie podlega kontroli sądowoadministracyjnej.

Przepis art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁶, zwanej dalej P.p.s.a. określa zakres przedmiotowy sprawy administracyjnej. Sprawami administracyjnymi są sprawy skarg na: 1) decyzje administracyjne; 2) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty; 3) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie; 4) inne niż określone w pkt 1–3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa; 5) pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach; 6) akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej 7) akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 6, podejmowane w sprawach z zakresu admini-

² Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701, postępowanie odbywało się na podstawie procedury kontrolnej obowiązującej przed wejściem w życie ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. Nr 227, poz. 1482), szerzej na temat zmian P. Szustakiewicz, *Kontrola zamówień publicznych*, Warszawa 2011, s. 22–34.

³ M.P. Nr 17, poz. 211.

⁴ Dz.U. z 2007 r. Nr 1555, poz. 1095 ze zm.

⁵ Dz.U. Nr 26, poz. 306 ze zm.

⁶ Dz.U. z 2012 r., poz. 270.

stracji publicznej; 8) akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego; 9) bezczynność organów w przypadkach określonych w pkt 1–5 oraz inne sprawy przekazane do orzekania sądom administracyjnym na podstawie ustaw szczególnych. Jak wskazano w komentowanym orzeczeniu czynności kontrolne NIK nie mieszczą się w katalogu określonym w art. 3 § 2 P.p.s.a., a przede wszystkim nie są one innymi aktami lub czynnościami z zakresu administracji publicznej, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 P.p.s.a. Wskazać należy, że akty i czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa muszą się charakteryzować czterema elementami: „a) nie mają charakteru decyzji lub postanowienia, te bowiem są zaskarżane na podstawie art. 3 § 2 pkt 1–3 P.p.s.a.; b) są podejmowane w sprawach indywidualnych, ponieważ akty o charakterze ogólnym zostały wymienione w art. 3 § 2 pkt 6 i 6 P.p.s.a.; c) muszą mieć charakter publicznoprawny, ponieważ tylko w tym zakresie działalność administracji została poddana sądowej kontroli (...); d) dotyczą uprawnień i obowiązków wynikających z przepisu prawa, oznacza to, że musi istnieć ścisły i bezpośredni związek między działaniem (zaniechaniem określonego działania) a możliwością realizacji określonego uprawnienia (obowiązku) wynikającego z przepisu prawa przez podmiot niepowiązany organizacyjnie z organem wydającym dany akt lub podejmujący daną czynność”⁷. Te wszystkie warunki muszą być spełnione łącznie. Jak wynika z treści glosowanego postanowienia, NSA podniósł, że treść protokołu kontroli przede wszystkim nie jest aktem regulującym uprawnienia lub obowiązki kontrolowanego podmiotu. Takie stanowisko NSA jest nawiązaniem do wcześniejszych rozstrzygnięć NSA dotyczących nie tylko protokołów kontroli NIK, ale i dokumentów powstałych w toku postępowania kontrolnego prowadzonego na podstawie ustawy z dnia 7 października 2001 r. o regionalnych Izbach Obrachunkowych⁸. W uchwale NSA z dnia 26 kwietnia 1999 r., sygn. akt FPS 5/99, podjętej jeszcze na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym⁹ uznano, że „stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa” oznacza objęcie kontrolą Sądu takich aktów lub czynności, które wywołują konsekwencje dotyczące sfery praw i obowiązków danego podmiotu, bezpośrednio i poddające się prawnej kategoryzacji. Waleru tego nie mają zawarte w wystąpieniu pokontrolnym wnioski, zmierzające do usunięcia dostrzeżonych nieprawidłowości i usprawnienia badanej działalności. Ich sformułowanie nie stwarza – jak przyznano w uzasadnieniu postanowienia składu orzekającego podjętego w trybie art. 49 ust. 2 ustawy o NSA – „żadnego, bezpośrednio z przepisów prawa wynikającego obowiązku po stronie kontrolowanego”. Ciążą na nim tylko obowiązki o charakterze proceduralnym: poddania się kontroli oraz przekazania regionalnej izbie obrachunkowej informacji o wykonaniu

⁷ J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 29–30.

⁸ Dz.U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.

⁹ Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.

wniosek lub o przyczynach ich niewykonania”¹⁰. Sad wyraźnie podkreślił tutaj, że skoro postępowanie kontrolne nie wywołuje bezpośrednich skutków prawnych w zakresie praw lub obowiązków kontrolowanego, to nie mieści się ono w zakresie właściwości rzeczowej NSA.

Konsekwentne stanowisko sądów administracyjnych nawiązuje to funkcjonalnego ujęcia kontroli w prawie administracyjnym, w którym kontrola jest rozumiana jako ciąg czynności uregulowanych przez prawo zmierzających do zbadania stanu już istniejącego ze stanem idealnym, zakładanym na podstawie uzasadnionych założeń oraz ustalenie wielkości i przyczyn nieprawidłowości, a następnie ich przekazania uprawnionym podmiotom. Funkcjonalne określenie kontroli wskazuje to, iż kontrola jest pewnym ciągiem czynności, których zadaniem jest określenie istniejącej rzeczywistości w drodze prawnie określonych czynności zwanych postępowaniem kontrolnym. To postępowanie „ma na celu ustalenie stanu faktycznego w zakresie działalności jednostek poddanych kontroli, rzetelne jego udokumentowanie i dokonanie oceny kontrolowanej działalności według określonych kryteriów”¹¹. Funkcja organów kontroli polega przede wszystkim na określeniu w drodze prawnie określonej procedury rzeczywistego stanu rzeczy i porównaniu go z przyjętym wzorcem. Natomiast kontrola nie ingeruje władczo w czynności kontrolowanego podmiotu. Jak zauważono, w innym orzeczeniu NSA wydanym na tle sprawy, w której skarżący kwestionował treść wystąpienia pokontrolnego NIK, „jeśli bowiem z wystąpienia pokontrolnego nie płyną bezpośrednie skutki dla podmiotu kontrolowanego w sferze uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, to tym bardziej takie skutki trudno wywieść z czynności proceduralnych podejmowanych w toku postępowania kontrolnego NIK”¹². Wyniki kontroli nie wpływają bezpośrednio na prawa lub mogą jedynie w przyszłości stać się podstawą do podjęcia aktów lub czynności władczych przez samego kontrolowanego lub podmiot go nadzorujący. Dopiero te akty lub czynności mogą stać się przedmiotem postępowania sądowno-administracyjnego. Warto dodać, że jeśli uznajemy, że ze względów przedmiotowych nie można złożyć skargi na czynności wykonywane w toku postępowania kontrolnego, to tym bardziej nie ma podstaw do złożenia skargi na bezczynność organu kontroli w zakresie przeprowadzonej kontroli¹³.

Takie stanowisko ma również oparcie w brzmieniu art. 28 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli. Przepis ten jest zamieszczony w rozdziale III ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli i wskazuje na cele postępowania kontrolnego. Wedle jego treści postępowanie kontrolne ma na celu ustalenie stanu faktycznego w zakresie

¹⁰ ONSA nr 3, rok 1999, poz. 78.

¹¹ G. Szpor (w:) *Prawo administracyjne*, Z. Niewiadomski (red.), Warszawa 2007, s. 305.

¹² Wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2011 r., sygn. akt II GSK 1050/09, opublikowany w LEX nr 952779.

¹³ Por. postanowienie WSA w Bydgoszczy z dnia 10 marca 2004 r., sygn. akt II SAB/Bd 9/04, w którym odrzucono skargę na bezczynność dyrektora Delegatury NIK w zakresie niepodjęcia kontroli na wniosek skarżących, podobnie postanowienie WSA w Warszawie z dnia 12 marca 2004 r., sygn. akt II SAB/Wa 17/04, opublikowane w CBOSA.

działalności jednostek poddanych kontroli, rzetelne jego udokumentowanie i dokonanie oceny kontrolowanej działalności. Przepis ten określa zatem kontrolę, „jako działanie obejmujące zbadanie istniejącego stanu rzeczy, porównanie go ze stanem wymaganym, który określa odpowiednie wzorce i sformułowanie na tej podstawie oceny”¹⁴. Ustawodawca w żaden sposób nie nadał Izbie uprawnień władczych. NIK bada zastany stan faktyczny, porównuje go z przyjętym wzorcem i na jego podstawie formułuje wnioski, które nie mają jednak charakteru władczego. Izba, „mimo że po kontroli formułuje się w wystąpieniu pokontrolnym wnioski w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, to jednak NIK nie dysponuje środkami egzekucyjnymi, których zastosowanie gwarantowałyby realizację postawionych wniosków. Stanowi to wyraz przyjęcia przez ustawodawcę zasługującej na aprobatę koncepcji organu kontroli, który dostarcza pomocniczego materiału do podejmowania określonych decyzji przez organy zarządzające, nie zaś organu przejmującego zarządzanie, a co za tym idzie i odpowiedzialność za funkcjonowanie jednostek objętych kontrolą”¹⁵. Kompetencje NIK nie obejmują uprawnień władczych. Izba dostarcza podmiotom zarządzającym publicznymi środkami materiałów, które mają pomóc im przy podejmowaniu właściwych decyzji. Wykorzystanie tych materiałów należy do podmiotów, do których są one kierowane. Te podmioty podejmują działania, które mogą stać się przedmiotem kontroli sądowej. Niemniej jednak sama kontrola nie podlega kontroli sądów.

W postanowieniu z dnia 19 stycznia 2012 r., sygn. akt II GSK 759/11 Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił uwagę, że także ze względów podmiotowych NIK nie podlega kontroli sądo-administracyjnej. Izba nie jest bowiem częścią władzy wykonawczej. Prezes Izby nie jest członkiem Rady Ministrów. Wynikające jeszcze z okresu Polski Ludowej uprawnienie Prezesa NIK do uczestniczenia w posiedzeniach Rady Ministrów i przedstawienia swojego stanowiska w sprawach rozstrzyganych na posiedzeniach zostało odebrane Izbie w końcu 2001 r. Jedyny związek Prezesa Rady Ministrów z Prezesem NIK, jaki istnieje w ustawie z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁶, zwana dalej uNIK, to przepis art. 6 ust. 1 uNIK, wedle którego Prezes Rady Ministrów może składać wniosek o przeprowadzenie kontroli, ale wniosek ten nie jest dla Izby obligatoryjny, choć zwyczajowo przyjęło się, iż takie wnioski są przez NIK realizowane. Kontrola sama w sobie jest oczywiście częścią składową egzekutywy, ale „podstawowym zadaniem naczelnego organu kontroli jest badanie działalności organów administracji (także rządu), zasadniczą rolą NIK jest dokonywanie samodzielnych ocen sposobu wykonywania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz przedstawienie wniosku w sprawie absolutorium dla Rady Ministrów (art. 204

¹⁴ E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, *Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2011, s. 97.

¹⁵ W. Robaczyński (w:) E. Jarzęcka-Siwik, T. Liszcz, M. Niezgódka-Medek, W. Robaczyński, *Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2000, s. 76.

¹⁶ Dz.U. z 2012 r., poz. 82.

Konstytucji i art. 7 uNIK). Wykonywanie tych kompetencji może odbywać się tylko przy pełnej niezależności od rządu¹⁷. Najwyższa Izba Kontroli nie może zatem być podporządkowana organowi, który ma kontrolować. Izba ma obowiązek kontrolować sferę władzy wykonawczej, a nie ją sprawować. Z pozycji ustrojowej NIK wynika, że „zasadniczym adresatem ustaleń NIK jest bowiem Sejm (...) nie ulega wątpliwości, że ustalenia pozyskiwane w wyniku działalności NIK mają służyć przed wszystkim parlamentowi, a więc organowi niebędącemu organem władzy wykonawczej”¹⁸. Podległość NIK Sejmowi powoduje, że nie można Izby uznać w zakresie wykonywania kontroli jak organu administracji, co jednak nie oznacza, że NIK w ogóle nie podlega kontroli sądu administracyjnego.

W świetle przepisu art. 5 § 2 pkt 3 K.p.a. w zw. z art. 1 pkt 1 K.p.a. należy wskazać, że w sytuacji, gdy przepisy tak stanowią, także inny organ państwowy „niebędący organem administracji rządowej lub organem jednostki samorządu terytorialnego w wyżej ustalonym znaczeniu stanowiący wyodrębnioną kompetencyjnie i organizacyjnie część aparatu państwowego (jednostkę organizacyjną) powołaną do wykonywania oznaczonych przez państwo zadań państwowych¹⁹. Organ innej jednostki państwowej ma takie same cechy jak organy administracji rządowej i samorządowej, aby wydawać wiążące rozstrzygnięcia w postępowaniu administracyjnym, musi mieć nadane przez prawo kompetencje. Rozwiązanie powyższe powoduje, że „sądy administracyjne sprawują nadzór nie tylko nad działalnością organów administracyjnych w znaczeniu ustrojowym, ale także nad działalnością organów administracyjnych w znaczeniu funkcjonalnym, które ze względu na swoją formę organizacyjną, status własnościowy oraz podstawowy przedmiot działalności co do zasady nie mieszczą się w strukturze administracyjnej państwa”²⁰. Sprawa administracyjna, a potem sądownoadministracyjna ma miejsce wtedy, gdy dany podmiot, który nie jest organem administracji, wykonuje zadania i czynności, na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego organu administracji. Przepisy ustaw szczególnych mogą zatem nakładać na Najwyższą Izbę Kontroli obowiązek wydawania wiążących, decyzji, aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej. W takiej sytuacji działalność NIK będzie podlegała kontroli sądów administracyjnych²¹.

¹⁷ I. Sierpowska, *Funkcje kontroli państwowej. Studium prawnoporównawcze*, Kolonia Limited 2003, s. 62.

¹⁸ M. Szubiakowski, *Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 czerwca 1997 r., sygn. akt III SA 828/97*, Glosa nr 4, rok 1998, s. 17.

¹⁹ R. Kędziora, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2008, s. 29.

²⁰ J. Drachal, J. Jagielski, P. Gołaszewski, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), Warszawa 2011, s. 12.

²¹ Przykładem mogą być sprawy z zakresu dostępu do informacji publicznej będącej w posiadaniu NIK. Decyzja wydana przez Prezesa NIK w zakresie odmowy udostępnienia informacji publicznej lub bezczynność w zakresie udzielenia informacji jest przedmiotem kontroli sądu administracyjnego; por. wyroki WSA w Warszawie: z dnia 29 marca 2012 r., sygn. akt II SA/Wa 2822/11 i z dnia 3 lutego 2012 r., sygn. akt II SA/Wa 2505/11 wydane w sprawach skarg na decyzje Prezesa NIK wydane na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej, opublikowane w CBOSA.

Pogląd zawarty w postanowieniu NSA z dnia 19 stycznia 2012 r. należy uznać za trafny. Pogląd ten mieści się w konsekwentnym poglądzie wyrażanym przez sądy administracyjne, wskazującym, że dokumenty powstałe w toku postępowania kontrolnego (protokoły kontroli lub wystąpienia pokontrolne) nie podlegają kognicji sądów administracyjnych, ponieważ nie można ich zaliczyć do aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Dokumenty te bowiem nie nakładają na kontrolowanego żadnych obowiązków ani nie przyznają mu uprawnień. Stanowisko prezentowane przez niektórych z przedstawicieli doktryny w końcu lat dziewięćdziesiątych dwudziestego wieku, iż jednak taka skarga przysługuje²², jest błędne, nie ma bowiem żadnego uzasadnienia w przepisach prawa administracyjnego.

Nadto działalność kontrolna NIK nie podlega kognicji sądów administracyjnych z powodu ustrojowego usytuowania Izby, która nie jest organem administracji, lecz organem kontroli państwowej wspomagającym parlament w wykonywaniu jego funkcji nadzorczych nad władzą wykonawczą. NIK nie jest jednak całkowicie wyłączony z kontroli sądownoadministracyjnej. Tam bowiem, gdzie na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego izba wykonuje funkcje administracyjne, jego rozstrzygnięcia lub ich brak może być przedmiotem skargi do sądu administracyjnego.

STRESZCZENIE

Spółka Skarbu Państwa złożyła do sądu administracyjnego skargę na uchwałę Komisji Odwoławczej Najwyższej Izby Kontroli, zarzucając jej naruszenie prawa. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie postanowieniem odrzucił skargę jako niedopuszczalną. Rozstrzygnięcie sądu I instancji stało się przedmiotem skargi kasacyjnej spółki złożonej do Naczelnego Sądu Administracyjnego – ten oddalił skargę przytaczając dwa argumenty:

1. czynności kontrolne dokonywane przez NIK nie mieszczą się w katalogu określającym właściwość rzeczową sądów administracyjnych;
2. NIK nie jest organem administracji publicznej, a zatem nie mieści się w zakresie podmiotowym właściwości sądów administracyjnych.

Rozstrzygnięcie NSA należy w pełni zaaprobować. Wynika ono przede wszystkim z funkcjonalnego określenia kontroli będącej ciągiem czynności, których zadaniem jest opisanie istniejącej rzeczywistości w drodze prawnych czynności zwanych postępowaniem kontrolnym. To postępowanie ma na celu ustalenie stanu faktycznego w zakresie działalności jednostek poddanych kontroli, rzetelne jego udokumentowanie i dokonanie oceny kontrolowanej działalności według określonych kryteriów. Tak pojęta kontrola nie rozstrzyga o prawach i obowiązkach kontrolowanego, lecz

²² Por. K. Pawłowicz, *Ochrona według prawa administracyjnego*, „Rzeczpospolita” 1997/5/8, t. 1.

4/2013

jedynie opisuje jego działalność. Ponadto kontrola NIK przez sądy administracyjne nie jest możliwa ze względów podmiotowych. NIK bowiem nie jest częścią władzy wykonawczej, a Prezes Izby nie jest członkiem Rady Ministrów.

SUMMARY

A state-owned company complained to an administrative court about the resolution of the Appeal Commission of the Supreme Audit Office and accused it of violating the law. The Regional Administrative Court in Warsaw decided to dismiss the complaint because of its inadmissibility. The decision of the court of first instance became the subject matter of the state-owned company's cassation complaint lodged to the Supreme Administrative Court, which dismissed the complaint because of two reasons:

1. Audit activities conducted by the Supreme Audit Office do not belong to *ratione materiae* competence of administrative courts;
2. The Supreme Audit Office is not an organ of public administration thus is not subject to administrative courts' jurisdiction.

The Supreme Administrative Court's ruling must be fully accepted. It results mainly from the functional definition of an audit that is a sequence of activities that aim to establish the actual reality with the use of legally specified actions called an audit proceeding. The proceeding aims to establish the actual state of entities in question, to document it thoroughly and to assess the entities' activities with the use of some specified criteria. This kind of audit does not prejudge the rights and duties of the audited entity; it only describes its activities. Moreover, administrative courts cannot examine the activities of the Supreme Audit Office because it is not part of the executive branch and its President is not a member of the Council of Ministers.

RÉSUMÉ

La société de la Trésorerie de l'Etat a déposé auprès de la cour administrative une plainte contre une résolution de la Commission d'Appel de la Chambre Suprême du Contrôle en lui reprochant une infraction à la loi. La Cour administrative de région à Varsovie à l'aide de sa décision a rejeté cette plainte comme inadmissible. Cette sentence de la cour de première instance est devenue sujet de la plainte de cassation déposée par la société auprès de la Cour Principale d'Administration – celle-ci l'a rejetée en présentant deux arguments:

1. Les actions de contrôle exécutées par la Chambre Suprême du Contrôle ne se trouvant pas dans le catalogue qui définit la particularité d'objet des cours administratives.

2. La Chambre Suprême du Contrôle n'est pas un organe de l'administration publique, par conséquence ne se trouvant pas sur la liste des particularités d'objet des cours administratives.

La décision de la Chambre Suprême du Contrôle devra être entièrement approuvée. Elle résulte avant tout de la définition fonctionnelle du contrôle qui forme une suite des actions dont le devoir principal est la définition de la réalité existante sur la base des actions définies légalement appelées la procédure de contrôle. Cette procédure a pour but de fixer l'état présent dans le cadre de l'activités des unités soumises au contrôle, sa documentation exacte et l'évaluation de l'activité contrôlée d'après les critères bien définis. Le contrôle décrit de cette manière ne décide pas des droits et devoirs de celui qui est contrôlé mais seulement décrit ses activités. En plus, le contrôle de la Chambre Suprême du Contrôle par les cours administratives n'est pas possible à cause des raisons principales. En effet, la Chambre Suprême du Contrôle ne fait pas partie du pouvoir exécutif et le Président de cette Chambre n'est pas membre du Conseil des Ministres.

РЕЗЮМЕ

Компания Государственного казначейства обратилась в Административный суд с жалобой на постановление Апелляционного комитета Верховной контрольной палаты, обвиняя его в нарушении права. Окружной Административный суд в Варшаве вынес решение об отклонении жалобы как недопустимой. Решение суда первой инстанции стало предметом кассационной жалобы компании, направленной в Высший Административный суд, который отклонил жалобу, приводя два аргумента:

1. Контрольная деятельность, осуществляемая ВКП, не содержится в каталоге, определяющим перечень функций административных судов;
2. Верховная контрольная палата не является органом государственной власти, и поэтому не подлежит юрисдикции административных судов.

Решение Высшего Административного суда следует полностью принять. Оно основано прежде всего на функциональном определении контроля, являющегося последовательностью действий, задачей которых является определение существующего положения дел с точки зрения нормативной правовой деятельности, называемое процедурой контроля. Данная процедура имеет целью ознакомление с фактическим состоянием дел в сфере деятельности субъектов, подлежащих контролю, основательное составление его документации, оценка контролируемой деятельности согласно определённым критериям. Контроль в таком понимании не связан с рассмотрением прав и обязанностей контролируемого субъекта, – речь идёт только о характеристике его деятельности. Кроме того, контроль за ВКП посредством административных судов не представляется возможным по причинам субъектности. Верховная контрольная палата не является элементом исполнительной власти, а Председатель Правления ВКП не является членом Совета Министров.