DOI: 10.53122/ISSN.0452-5027/2021.1.22

Ustawa o kontroli w administracji rządowej

Dopuszczalność zaskarżania do sądu wystąpień pokontrolnych

Wyniki kontroli bywają zaskarżane do sądów administracyjnych. Wystąpienia pokontrolne nie mają jednak charakteru rozstrzygnięcia administracyjnego, a czynności podejmowane w toku postępowania kontrolnego nie podlegają kognicji tych sądów, co potwierdza bogate orzecznictwo. Natomiast ustawodawca zapewnił kontrolowanemu ochronę interesów w postaci prawa wniesienia zastrzeżeń do projektu wystąpienia pokontrolnego, zawartego w art. 40 ustawy o kontroli w administracji rządowej.

MONIKA NOWIKOWSKA

Skarga na czynności kontrolne

Kontrola podejmowana przez organy administracji została uregulowana w ustawie z 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej[1]. Ustawodawca w art. 3 wskazał, że jej przeprowadzenie ma na celu ocenę działalności jednostki kontrolowanej dokonaną na podstawie ustalonego stanu faktycznego, przy zastosowaniu przyjętych kryteriów kontroli. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości celem kontroli jest również ustalenie ich zakresu, przyczyn i skutków oraz osób za nie odpowiedzialnych, a także sformułowanie zaleceń zmierzających do ich usunięcia.

Zdarza się, że wyniki kontroli zawarte w dokumentach pokontrolnych są przez kontrolowanych zaskarżane do sądów administracyjnych. Zagadnienie sądowej kontroli nad działalnością administracji publicznej reguluje ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[2]. Zakres kognicji sądu administracyjnego został określony w art. 1 p.p.s.a. oraz w art. 3 § 2 p.p.s.a. W myśl drugiego przepisu, kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na:

[1] Dz.U. j.t. z 2020 r. poz. 224, zwana dalej u.k.w.r. lub ustawa o kontroli.
[2] Dz.U. j.t. z 2019 r. poz. 2325, zwana dalej p.p.s.a.

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, z wyłączeniem aktów lub czynności podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego[3], postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa[4], postępowań, o których mowa w dziale V w rozdziale 1 ustawy z 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej[5] oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw[6];
5) pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach, opinie zabezpieczające i odmowy ich wydania;
6) akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej;
7) akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej;
8) akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego;
9) bezczynność organów lub przewlekłe prowadzenie postępowania.

Zgodnie z dyspozycją art. 3 § 3 p.p.s.a. sądy administracyjne orzekają także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę i stosują środki określone w tych przepisach[7].

Wskazać także należy, że sąd administracyjny zgodnie z dyspozycją art. 58 p.p.s.a. obowiązany jest na wstępie badać, czy wniesienie określonej skargi należy do jego właściwości, albowiem tylko taka może podlegać merytorycznemu rozstrzygnięciu; w przeciwnym razie podlega ona odrzuceniu[8]. Przesłanka braku właściwości sądu administracyjnego występuje wtedy, gdy skarga dotyczy np. aktu lub czynności nieobjętych zakresem właściwości sądów administracyjnych[9].

---

[3] Kodeks postępowania administracyjnego z 14.6.1960 (Dz.U. j.t. z 2020 r. poz. 256, ze zm.)
[4] Ordynacja podatkowa z 29.8.1997 (Dz.U. j.t. z 2020 r. poz. 1325, ze zm.).
[5] Ustawa z 16.11.2016 o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. j.t. z 2020 r. poz. 505, ze zm.).
[6] Ł. Wyszomirski: *Sądowa kontrola innych niż decyzje i postanowienia aktów i czynności z zakresu administracji publicznej*, Warszawa 2018, Legalis; D. Zalewski: *Zakres kognicji sądów administracyjnych w sprawach podatkowych*, „Monitor Podatkowy" nr 2/2017, Legalis; P. Zaborniak: *Sądowoadministracyjna kontrola zaleceń pokontrolnych – glosa – I SA/Wa 510/06*, „Monitor Prawniczy" nr 13/2008, Legalis.
[7] Zob. szerzej: R. Hauser: *Postępowanie przed sądami administ*racyjnymi [w:] *Sądowa kontrola administracji publicznej. System Prawa Administracyjnego,* Tom 10, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Warszawa 2016, Legalis.
[8] Postanowienie WSA w Poznaniu z 6.2.2013, I SA/Po 71/13, Legalis; M. Sieradzka [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. P. Szustakiewicz, A. Skoczylas, Warszawa 2016, Legalis.
[9] J. Jagielski, A. Wiktorowska, P. Wajda: *Odrzucenie przez sąd skargi* [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2019, Legalis.

Analiza orzecznictwa sądowego wydanego w związku ze stosowaniem ustawy o kontroli wskazuje, że właściwość rzeczowa sądów administracyjnych nie obejmuje działalności kontrolnej, realizowanej przez organy administracji publicznej[10]. Oznacza to brak kognicji sądu administracyjnego do badania wystąpień kontrolnych wydanych na podstawie ustawy o kontroli. Polska judykatura jednolicie przyjmuje, że wystąpienie pokontrolne:

- nie jest decyzją administracyjną (art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a.)[11];
- nie jest aktem z zakresu administracji publicznej dotyczącym uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.)[12];
- nie jest aktem nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a.)[13];
- nie jest także wskazane w innej ustawie (według art. 3 § 3 p.p.s.a.) jako akt, który podlegałby kontroli sądów administracyjnych[14].

Tym samym wystąpienie pokontrolne nie podlega kontroli sądu administracyjnego.

Wystąpienie pokontrolne a decyzja administracyjna

Kontrolowany, co do zasady, ma prawo do kwestionowania wyników kontroli. Ustawodawca przewidział w ustawie o kontroli prawo złożenia zastrzeżeń do projektu wystąpienia pokontrolnego[15]. Odpowiada mu obowiązek ich rozpatrzenia, pod warunkiem, że zostały one złożone w terminie i spełniają określone wymogi formalne[16]. Zgodnie z dyspozycją art. 40 ust. 1 u.k.w.r. kierownik jednostki kontrolowanej ma prawo do zgłoszenia, w terminie 7 dni roboczych od dnia otrzymania projektu, umotywowanych pisemnych zastrzeżeń do projektu wystąpienia pokontrolnego. Przedmiotem zastrzeżeń jest treść tego projektu. W literaturze przedmiotu B. Skwarka zauważa, że wystąpienie jest w rozumieniu potocznym swojego rodzaju „decyzją" organu kontroli, stwierdzającą m.in. istnienie nieprawidłowości oraz zawierającą oceny, uwagi i wnioski. Nie można go jednak utożsamiać z decyzją administracyjną. Autor trafnie podkreśla, że w wystąpieniu pokontrolnym brakuje podstawowych elementów definicji decyzji administracyjnej, takich jak: władcze oświadczenie woli, rozstrzygnięcie indywidualnej sprawy[17].

Stanowisko to dominuje także w orzecznictwie sądów administracyjnych. NSA w postanowieniu z 9 czerwca 2015 r.[18] podkreślił, że wystąpienie pokontrolne

[10] Postanowienie WSA we Wrocławiu z 28.4.2020, IV SA/Wr 91/20, Legalis.
[11] Zob. postanowienie NSA z 9.6.2015, II GSK 1125/15, Legalis; postanowienie NSA z 18.8.2015, II GSK 1591/15, Legalis.
[12] Zob. postanowienie NSA z 14.1.2016, II GSK 3515/15, Legalis; postanowienie NSA z 10.12.2014, I OSK 3002/14, Legalis.
[13] Postanowienie WSA w Poznaniu z 6.2.2013, I SA/Po 71/13, Legalis.
[14] Postanowienie WSA w Poznaniu z 20.6.2012, I SA/Po 505/12, Legalis.
[15] T. Bolek, M. Dobruk: *Ustawa o kontroli w administracji rządowej. Komentarz*, Warszawa 2018, SIP Lex; M. Nowikowska: *Ocena funkcjonalności systemu kontroli w Siłach Zbrojnych RP*, Warszawa 2018, s. 60-61.
[16] B. Skwarka: *Zaskarżanie wyników kontroli* [w:] E. Jarzęcka-Siwik, M. Berek, B. Skwarka, Z. Wrona: *Najwyższa Izba Kontroli i prawne aspekty funkcjonowania kontroli państwowej*, Warszawa 2018, s. 221.
[17] *Ibidem*, s. 223. Zob. także: E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Dopuszczalność zaskarżania wyników kontroli – możliwość weryfikacji ustaleń kontrolnych*, „Kontrola Państwowa" nr 4/2013, s. 35.
[18] II GSK 1125/15, Legalis.

nie stanowi rozstrzygnięcia władczego, tzn. takiego, któremu strona obowiązana jest się poddać pod groźbą zastosowania środków przymusu państwowego, przewidzianych w przepisie prawa materialnego rangi ustawowej. Przekazanie podmiotowi kontrolowanemu wystąpienia pokontrolnego oraz ustosunkowanie do kwestii zastrzeżeń na jego tle, nie kształtuje sytuacji kontrolowanego podmiotu w sensie materialno-prawnym. Ustalenia i wnioski wskazane w wystąpieniu pokontrolnym nie tworzą nowej sytuacji prawnej dla skarżącego, a jedynie stwierdzają, że kontrolowany nie wypełnia obowiązków przewidzianych prawem. Natomiast zalecenia pokontrolne stwierdzają konieczność usunięcia nieprawidłowości w terminie wskazanym przez kontrolującego.

Także w postanowieniu z 18 sierpnia 2015 r.[19] NSA stwierdził, że wydane przez organ zalecenia pokontrolne nie rodzą żadnego obowiązku, jak również uprawnień dla podmiotu kontrolowanego, a jedynie dają mu możliwość zapłaty wskazanej w wezwaniu kwoty dotacji na zasadzie dobrowolności. Wezwanie to nie może więc być uznane za czynność materialnotechniczną, podlegającą kontroli sądowoadministracyjnej. Sąd stwierdził również, że w przypadku, gdy żaden ze składników w wyniku kontroli nie może być uznany za formę rozstrzygnięcia sprawy, to ustalenia poczynione w jej przebiegu stanowią materiał dowodowy w postępowaniu, jakie zostanie ewentualnie wszczęte przez właściwe organy. W jego ramach materiał ten podlegałby ocenie, a osoba kontrolowana miałaby wówczas możliwość podważenia ustaleń kontroli.

Na marginesie prowadzonych rozważań ważne jest zaakcentowanie rozróżnienia pomiędzy wystąpieniami pokontrolnymi sporządzanymi na podstawie regulacji szczegółowych, dotyczących określonych organów kontroli i wydawanych w formie decyzji zarządzeń pokontrolnych przewidzianych tymi przepisami. Przykładowo można tu wskazać ustawę z 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej[20], która w ramach postępowania pokontrolnego przewiduje możliwość równoległego wydawania zarządzeń pokontrolnych oraz wystąpień pokontrolnych[21]. Te drugie nie mają charakteru decyzji. WSA w Kielcach w postanowieniu z 5 września 2016 r. stwierdził, że zalecenia pokontrolne wydane na podstawie art. 33 ustawy o Inspekcji Handlowej nie mieszczą się w zakresie aktów lub czynności z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., a co za tym idzie skarga wniesiona w takiej sprawie nie podlega właściwości rzeczowej sądu administracyjnego[22]. Podobnie

[19] II GSK 1591/15, Legalis.
[20] Dz.U. j.t. z 2020 r. poz. 1707.
[21] Zgodnie z art. 32 ustawy o Inspekcji Handlowej, jeżeli jest to niezbędne dla usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, wojewódzki inspektor wydaje w drodze decyzji zarządzenie pokontrolne. Kontrolowany jest obowiązany poinformować wojewódzkiego inspektora, w wyznaczonym terminie, o sposobie wykonania zarządzenia. Natomiast zgodnie z art. 33 wojewódzki inspektor kieruje do kontrolowanego lub jednostki nadrzędnej wystąpienie pokontrolne, informujące o innych stwierdzonych uchybieniach, zawierające wnioski o ich usunięcie.
[22] II SA/Ke 683/14, Legalis.

NSA w postanowieniu z 29 maja 2007 r. uznał, że wystąpienie pokontrolne wojewódzkiego inspektora inspekcji handlowej, które nie wykraczając poza ramy określone w art. 33 ust. 1 ustawy o Inspekcji Handlowej, wskazuje wyłącznie na stwierdzone uchybienia i zawiera wnioski o ich usunięcie, nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego[23].

Podsumowując powyższe należy stwierdzić, że wystąpienia pokontrolnego nie można utożsamiać z decyzją administracyjną. Tym samym, skoro wystąpienie nie jest decyzją administracyjną, to nie podlega kontroli sądowoadministracyjnej jak decyzja administracyjna.

Wystąpienie a akt dotyczący uprawnień lub obowiązków

Zgodnie z dyspozycją art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na inne niż określone w pkt 1-3 ustawy akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, z wyłączeniem aktów lub czynności podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie – Kodeks postępowania administracyjnego, postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy – Ordynacja podatkowa, postępowań, o których mowa w dziale V w rozdziale 1 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw.

W literaturze przedmiotu[24] wskazuje się, że do cech jakie powinien mieć akt bądź czynność, którego kontrola na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.p. uznana będzie za dopuszczalną, wskazać należy, że: 1) akt ten powinien posiadać charakter zewnętrzny, przy czym nie może być to decyzja ani postanowienie, gdyż te poddane są kontroli w ramach uregulowanych w art. 3 § 2 pkt 1-3 p.p.s.a.; 2) powinien mieć charakter indywidualny; 3) jest wydawany (zaś czynność – podejmowana) władczo w sferze z zakresu administracji publicznej przez podmiot wykonujący administrację publiczną; 4) powinien dotyczyć uprawnień i obowiązków wynikających z przepisów prawa; 5) nie może być podjęty w ramach postępowania administracyjnego określonego bądź w k.p.a., bądź w Ordynacji podatkowej. Konkludując, trzeba uznać, że przedmiotem skargi wnoszonej na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. będzie wiele różnorodnych w formie oraz skutkach aktów i czynności podejmowanych w zakresie administracji publicznej. W praktyce na sądach administracyjnych spoczywa obowiązek każdorazowego ustalenia, czy wskazany w skardze do sądu akt (czynność) spełnia przesłanki warunkujące uznanie za potencjalny przedmiotu kontroli sądu na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Ocena taka powinna być zawsze dokonywana z uwzględnieniem konstytucyjnej gwarancji prawa do sądu.

---

[23] II GSK 29/07, Legalis.

[24] Ł. Wyszomirski, op. cit., Legalis; R. Hauser, op. cit., Legalis; M. Dyl: *Forma załatwienia sprawy* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2020, Legalis.

Analiza orzecznictwa sądowego, zapadłego na tle stosowania ustawy o kontroli wykazuje, że wystąpienie pokontrolne nie jest aktem z zakresu administracji publicznej dotyczącym uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa.

Zagadnienie to zostało poruszone m.in. w postanowieniu NSA z 14 stycznia 2016 roku[25]. Sąd wskazał, że będące przedmiotem zaskarżenia wystąpienie pokontrolne zostało wydane na podstawie przepisów ustawy z 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej. Zgodnie z jej art. 3, przeprowadzenie kontroli ma na celu ocenę działalności jednostki kontrolowanej dokonaną na podstawie ustalonego stanu faktycznego, przy zastosowaniu przyjętych kryteriów kontroli. Zaskarżony akt kończy postępowanie kontrolne, ale nie spełnia kryteriów aktu, o jakim mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Zgodnie z tym przepisem sądowej kontroli podlegają akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Sąd wskazał, że wystąpienie pokontrolne nie określa praw lub obowiązków kontrolowanego podmiotu, a jedynie opisuje stan faktyczny jaki został ustalony w wyniku przeprowadzenia kontroli, wskazując na obszary, w których można dokonać usunięcia ewentualnych nieprawidłowości w obowiązującym stanie prawnym. Dalej wskazał, że przekazanie podmiotowi kontrolowanemu wystąpienia pokontrolnego oraz ustosunkowanie do kwestii zastrzeżeń na jego tle – samo przez się nie kształtuje sytuacji kontrolowanego podmiotu w sensie materialnoprawnym. Sąd uznał, że zaskarżone wystąpienie pokontrolne nie jest aktem podlegającym kontroli sądów administracyjnych i na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a. odrzucił skargę.

W analizowanym postanowieniu Naczelny Sąd Administracyjny dokonał szczegółowej analizy kwalifikacji prawnej wystąpienia pokontrolnego. Sąd ten wskazał, że zgodnie z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skargi na inne niż decyzje administracyjne i postanowienia, akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Aby akt lub czynność podlegały kontroli sądu administracyjnego, muszą one spełniać następujące warunki. Po pierwsze, nie mogą mieć formy decyzji lub postanowienia wydanego w postępowaniu jurysdykcyjnym, egzekucyjnym lub zabezpieczającym. Po drugie, muszą być skierowane do indywidualnego podmiotu i po trzecie, dotyczyć jego uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa[26].

Odnosząc się do pierwszego wymogu, wystąpienie pokontrolne nie ma formy decyzji administracyjnej. NSA jednak podkreślił, że wystąpienie pokontrolne nie jest aktem wskazanym w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., gdyż nie ustala praw lub obowiązków skarżącego, lecz jedynie opisuje stan faktyczny, stwierdzony w wyniku

[25] II GSK 3515/15, Legalis.
[26] Postanowienie NSA z 11.12.2007, II GSK 265/07, Legalis.

przeprowadzenia kontroli i wskazuje na obszary, w których można dokonać usunięcia ewentualnych nieprawidłowości w stosunku do obowiązującego stanu prawnego. Także drugi warunek nie został spełniony, ponieważ kontrola wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej nie prowadzi do załatwienia indywidualnej sprawy administracyjnej z zakresu administracji publicznej. Po trzecie, wynik kontroli może podlegać kognicji sądu administracyjnego, gdy z jego treści wynika nałożenie na stronę skarżącą określonych obowiązków. Nie musi ono być konsekwencją władczego działania organu przeprowadzającego kontrolę. Jeżeli wynik kontroli nie nakładał na stronę skarżącą żadnych konkretnych obowiązków wynikających z przepisów prawa, to nie dotyczy obowiązku w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., a co za tym idzie – nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Tym samym wystąpienie pokontrolne nie spełnia drugiego wymogu.

Brak kumulatywnego spełnienia przez wystąpienie pokontrolne wszystkich opisanych wyżej przesłanek powoduje, że nie można go zakwalifikować jako aktu z zakresu administracji publicznej dotyczącego uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa.

Mimo jednolitej linii orzeczniczej praktyka pokazuje, że podmioty kontrolowane zaskarżają wyniki kontroli do sądów administracyjnych. Skarżący, kwestionując postawienia wystąpień pokontrolnych, najczęściej wskazują, że mają one charakter czynności z zakresu administracji publicznej, gdyż pochodzą od organu administracji, zostały wydane w ramach jego właściwości miejscowej i rzeczowej oraz w związku z realizacją kompetencji kontrolnych. Odnosi więc ono konkretne skutki w sferze uprawnień skarżącego, skutecznie je ograniczając. Wskazuje się także, że wyniki kontroli stanowią przejawy działalności administracji publicznej, zwłaszcza te, które nie mając formy władnych rozstrzygnięć skutecznie oddziałują na sferę praw i obowiązków podmiotu[27].

W postanowieniu z 10 grudnia 2014 r.[28] NSA stwierdził, że kontrola przeprowadzona w trybie ustawy o kontroli w administracji rządowej nie kształtuje nowego stosunku prawnego kontrolowanego podmiotu, ani w sposób bezpośredni, ani pośredni. Czynności podejmowane w jej ramach służą ustaleniu stanu faktycznego w kwestiach objętych jej zakresem. Wynik kontroli ogranicza się do ustaleń faktycznych i wytknięcia stwierdzonych nieprawidłowości, nie ma w nim elementów, które nadawałyby kontrolowanemu bezpośrednie i konkretne uprawnienia lub nakładałyby na niego takie obowiązki. Kontrola nie spełnia zatem kryteriów wynikających z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Również wynik kontroli w postaci wystąpienia pokontrolnego oraz termin złożenia informacji o sposobie wykonania zaleceń, podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia lub o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, nie zawierają elementów, które nadawałyby

[27] Postanowienie NSA z 9.6.2015, II GSK 1125/15, Legalis.
[28] I OSK 3002/14, Legalis.

kontrolowanemu bezpośrednie i konkretne uprawnienia lub nakładałyby na niego bezpośrednie i konkretne obowiązki.

W analizowanej sprawie skarżący złożył do sądu administracyjnego skargę na kontrolę przeprowadzoną przez Ministra Edukacji Narodowej w Centralnej Komisji Egzaminacyjnej (CKE). W ocenie skarżącego, odwołanie go ze stanowiska dyrektora CKE w trakcie kontroli, przed umożliwieniem mu oficjalnego zapoznania się z projektem wystąpienia pokontrolnego i zawartymi tam wnioskami, stanowiło naruszenie prawa oraz zasad dotyczących sposobu przeprowadzenia kontroli. Skarżący został odwołany ze stanowiska za brak dostatecznego nadzoru nad gospodarką finansową i kadrami w zarządzanej przez niego instytucji. Wnoszący skargę kasacyjną podkreślił, że każde zamknięcie jednostce drogi sądowej oraz odebranie jej możliwości obrony praw i wolności będzie stanowić naruszenie postanowień Konstytucji RP[29]. W tym zakresie nie występuje żadne ograniczenie przedmiotowe i nie ma znaczenia normy jakiej gałęzi prawa regulują dany stan faktyczny oraz czy prawo podmiotowe ma podstawę w ustawowych normach prawnych. Tak szerokie rozumienie prawa do sądu należy więc również przyznać jednostkom, które poszukują ochrony prawnej przed sądami administracyjnymi w drodze kontroli legalności działalności administracji publicznej.

Naczelny Sąd Administracyjny zauważył, że czynności opisane w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.: po pierwsze, mają charakter władczy, chociaż nie mają charakteru decyzji lub postanowienia, po drugie, są podejmowane w sprawach indywidualnych, po trzecie, muszą mieć charakter publicznoprawny i po czwarte, dotyczą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisu prawa, co oznacza, że konieczny jest ścisły i bezpośredni związek między działaniem (zaniechaniem określonego działania) organu administracji a możliwością realizacji uprawnienia (obowiązku) wynikającego z przepisu prawa przez podmiot niepowiązany organizacyjnie z organem wydającym dany akt lub podejmującym daną czynność. W opinii Sądu, w przedmiotowej sprawie nie zostały spełnione warunki określone w punktach 1-4. Organ orzekający podkreślił, że kontrola działalności administracji rządowej, organów samorządu terytorialnego w sprawach dotyczących wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej i innych podmiotów wykonujących zadania z tego zakresu – regulowana ustawą z 15 lipca 2011 r. – nie prowadzi do załatwienia indywidualnej sprawy administracyjnej z zakresu administracji publicznej. Co więcej, przepisy ustawy o kontroli mają na celu ocenę działalności jednostki kontrolowanej. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, celem kontroli jest również ustalenie ich zakresu, przyczyn i skutków oraz osób odpowiedzialnych, a także sformułowanie zaleceń zmierzających do usunięcia nieprawidłowości. Kierownik jednostki kontrolowanej posiada pewne uprawnienia w związku z kontrolą. Możliwe jest złożenie umotywowanego

[29] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 (Dz.U. nr 78 poz. 483, ze zm.).

zastrzeżenia do projektu wystąpienia pokontrolnego. Później, 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.

Ustawa o kontroli w administracji rządowej przyznaje też ograniczone uprawnienia byłemu kierownikowi jednostki kontrolowanej. Uprawnienia kierownika i byłego kierownika należy jednak odczytywać w związku z przeprowadzaną kontrolą i możliwością występowania w imieniu kontrolowanego podmiotu, a nie przez pryzmat żądania jakichkolwiek rozstrzygnięć administracyjnych wydawanych na podstawie Kodeksu postępowania administracyjnego. Powyższe przesądza, że kontrola nie ma charakteru publicznoprawnego, ale dotyczy wewnętrznej sfery funkcjonowania administracji.

Z tego względu, wystąpienie pokontrolne w razie potrzeby uzupełnia się o ocenę wskazującą na niezasadność zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji przez osobę odpowiedzialną za stwierdzone nieprawidłowości (art. 46 ust. 3 pkt 2 ustawy o kontroli), co ma znaczenie z punktu widzenia uprawnień przyznanych kierownikowi jednostki nadrzędnej lub sprawującej nadzór nad jednostką kontrolowaną.

Należy zauważyć, że zgodnie z treścią art. 48 u.k.a.r. od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze. Ponadto w ustawie o kontroli nie ma odesłań do innych ustaw proceduralnych, z wyjątkiem stosowania niektórych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Odesłanie to znajduje się w art. 13 i dotyczy jedynie kwestii doręczeń, obliczania terminów oraz protokołu, a i to jedynie w zakresie nieuregulowanym.

Analiza spraw, w których zapadł wyrok w związku ze stosowaniem ustawy o kontroli wykazuje, że skarżący najczęściej wskazują, iż to zalecenia pokontrolne rodzą obowiązki po stronie kontrolowanych. Wywodzą z tego, że wystąpienie pokontrolne należałoby uznać za akt z zakresu administracji publicznej dotyczący uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Z racji władczego charakteru zaleceń, wystąpienie pokontrolne powinno być poddawane kontroli sądu administracyjnego.

W kwestii tej wypowiedział się NSA w postanowieniu z 18 sierpnia 2015 r.[30] Sąd wskazał, że zalecenia pokontrolne nie rodzą żadnego obowiązku, jak również uprawnień dla podmiotu kontrolowanego, a jedynie dają mu możliwość realizacji zalecenia na zasadzie dobrowolności, np. zapłaty kwoty dotacji wskazanej w wezwaniu. Stąd też wezwanie to nie może być uznane za czynność materialno-techniczną, podlegającą kontroli sądowo-administracyjnej. Samo zalecenie zawarte w wystąpieniu pokontrolnym nie mieści się bowiem we wskazanych w art. 3 § 2 pkt 4

[30] II GSK 1591/15, Legalis.

p.p.s.a. rozstrzygnięciach, gdyż nie dotyczy bezpośrednio uprawnień ani obowiązków kontrolowanych[31].

Podsumowując tę część rozważań można stwierdzić, że projekt wystąpienia pokontrolnego nie jest aktem z zakresu administracji publicznej dotyczącym uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa.

Wystąpienie a akt nadzoru nad organami samorządu

W sprawie dopuszczalności skargi na wystąpienie pokontrolne jako akt nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego (JST) wypowiedział się WSA w Poznaniu. W postanowieniu z 6 lutego 2013 r.[32] wyraził stanowisko, że to zawierające ustalenia dotyczące określonego stanu faktycznego oraz wnioski zmierzające do wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości nie stanowi rozstrzygnięcia nadzorczego ani też nie jest aktem władczej ingerencji w sferę działalności kontrolowanej jednostki. W analizowanej sprawie gmina złożyła skargę na wystąpienie pokontrolne Wojewody Wielkopolskiego. Skarżący zarzucił naruszenie w nim prawa materialnego (art. 175 ust. 1 pkt 2 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[33]), przez nieprawidłowo przeprowadzoną kontrolę wykorzystania dotacji celowej na dofinansowanie w gminie zakupu podręczników szkolnych. Uznano bowiem, że gmina pobrała ją w nadmiernej wysokości. JST wniosła o uchylenie zaskarżonego aktu i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewodzie Wielkopolskiemu. WSA w Poznaniu wskazał, że przedmiotem zaskarżenia w rozpatrywanej sprawie było wystąpienie pokontrolne. Podkreślenia wymaga, że ustawa o kontroli w administracji rządowej nie przewiduje możliwości zaskarżania wystąpienia pokontrolnego do sądu administracyjnego, o czym wprost stanowi art. 48 (od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze). Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego[34], na podstawie art. 13 ustawy o kontroli, mają odpowiednie zastosowanie w zakresie nieuregulowanym w ustawie jedynie w sprawach doręczeń, obliczania terminów oraz protokołu. Sąd ten podkreślił, że wystąpienie pokontrolne zawierające ustalenia dotyczące określonego stanu faktycznego oraz wnioski zmierzające do wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości nie stanowi rozstrzygnięcia nadzorczego ani też nie jest aktem władczej ingerencji w sferę działalności kontrolowanej jednostki. WSA podkreślił, że przedmiotem zaskarżenia nie może być akt ze sfery postępowania kontrolnego[35]. Wystąpienie pokontrolne nie jest aktem nadzoru, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a, i nie zostało wskazane w innej ustawie

[31] Zob. także postanowienie NSA z 9.6.2015, II GSK 1125/15, Legalis; wyrok WSA w Warszawie z 13.5.2019, II SA/Wa 1648/18, Legalis.
[32] I SA/Po 71/13, Legalis.
[33] Ustawa z 27.8.2009 o finansach publicznych (Dz.U. j.t. z 2019 r. poz. 869).
[34] Ustawa z 14.6.1960 Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. j.t. z 2020 r. poz. 256).
[35] Por. postanowienie NSA z 26.10.2011, II GSK 2111/11, Legalis.

– według art. 3 § 3 p.p.s.a. – jako akt, który podlegałby kontroli sądów administracyjnych. Co więcej, ustawa o kontroli w administracji rządowej taką sytuacje wręcz wyklucza. Oznacza to zatem, że wystąpienie pokontrolne nie podlega kontroli sądu administracyjnego.

Pogląd ten został wcześniej wyrażony w postanowieniu WSA w Poznaniu z 20 czerwca 2012 r.[36] na podstawie takiego samego stanu faktycznego. Wskazano w nim, że sąd administracyjny obowiązany jest badać na wstępie, czy wniesienie określonej skargi należy do jego właściwości, bowiem tylko wówczas może ona podlegać merytorycznemu rozstrzygnięciu, w przeciwnym razie podlega odrzuceniu. Akt lub czynność, na które przysługuje skarga do sądu administracyjnego, charakteryzuje się tym, że jest podejmowany w sprawie indywidualnej, skierowany do oznaczonego podmiotu, dotyczy jego uprawnienia lub obowiązku, samo zaś uprawnienie lub obowiązek, którego akt (czynność) dotyczy, jest określone w przepisie prawa powszechnie obowiązującego. Ustawa o kontroli w administracji rządowej nie przewiduje możliwości zaskarżania wystąpienia pokontrolnego do sądu administracyjnego, o czym wprost stanowi art. 48, zgodnie z którym od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze. W świetle analizowanej sprawy Sąd stwierdził, że wystąpienie pokontrolne: nie jest aktem lub czynnością z zakresu administracji publicznej, o jakich mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., nie jest aktem nadzoru według art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a., nie jest wskazane w innej ustawie zgodnie z art. 3 § 3 p.p.s.a., jako podlegający kontroli sądów administracyjnych. Tym samym wystąpienie pokontrolne nie podlega kontroli sądu administracyjnego. Na marginesie WSA w Poznaniu zauważył, że ustawa o finansach publicznych reguluje procedurę zwrotu dotacji udzielonych z budżetu państwa. Jej art. 169 wskazuje kiedy takie dotacje podlegają zwrotowi, termin, w jakim zwrot powinien nastąpić, a także skutki niedokonania go w oznaczonym czasie. W tym ostatnim przypadku właściwy organ wydaje decyzję określającą kwotę dotacji do zwrotu i termin, od którego nalicza się odsetki. Wszczęcia przez właściwe organy postępowania na podstawie art. 169 ustawy o finansach publicznych i jego zakończenie będzie dopiero właściwym rozstrzygnięciem podlegającym kontroli sądowej[37].

Podobnie NSA w postanowieniu z 25 września 2012 r.[38] stwierdził, że wystąpienie pokontrolne, zawierające ustalenia dotyczące określonego stanu faktycznego oraz wnioski zmierzające do ich wyeliminowania, *de facto* nie stanowi rozstrzygnięcia nadzorczego ani też nie jest aktem władczej ingerencji w sferę działalności kontrolowanej jednostki. Pozwala to na przyjęcie tezy, że przedmiotem zaskarżenia nie może być akt ze sfery postępowania kontrolnego[39].

[36] I SA/Po 505/12, Legalis.
[37] Zob. wyrok WSA w Warszawie z 17.5.2017, V SA/Wa 1800/16, Legalis.
[38] II GSK 1511/12, Legalis.
[39] Postanowienie NSA z 25.9.2012, II GSK 1511/12, Legalis.

Dopuszczalność zaskarżania innych czynności kontrolnych

W postanowieniu NSA z 16 września 2014 r.[40] przedmiotem rozważań była prawna ocena oświadczenia, o jakim mowa w art. 39 ust. 2 ustawy o kontroli w administracji rządowej. Zgodnie z tym przepisem, w procesie kontroli były kierownik jednostki kontrolowanej może, w terminie wyznaczonym przez kierownika komórki do spraw kontroli, złożyć pisemne oświadczenie odnoszące się do stwierdzonych nieprawidłowości, za które ponosi odpowiedzialność. Sąd stwierdził, że czynność taka nie podlega kontroli sądu administracyjnego, bowiem nie jest czynnością z zakresu administracji publicznej, o której mowa w art. 3 p.p.s.a., jak również brak przepisu, który pozwalałby na zaskarżenie tego rodzaju działania do właściwego sądu administracyjnego. NSA podkreślił, że oświadczenie odnoszące się do stwierdzonych nieprawidłowości jest jedną z wielu czynności faktycznych podejmowanych w ramach postępowania kontrolnego uregulowanego w ustawie o kontroli. Czynności te nie należą więc do zakresu postępowania administracyjnego.

Postanowienie to wydano w związku z następującym stanem faktycznym. Skarga dotyczyła czynności Ministra Edukacji Narodowej w związku z przeprowadzoną kontrolą w Centralnej Komisji Egzaminacyjnej w Warszawie. Kontrolujący nie uwzględnił oświadczenia, o jakim mowa w art. 39 ust. 2 o kontroli. Skarżący odniósł się w nim do stwierdzonych nieprawidłowości, za które ponosił odpowiedzialność w okresie objętym kontrolą, złożył je jednak za pośrednictwem profesjonalnego pełnomocnika. W odpowiedzi organ kontrolujący stwierdził, że kierownik mógł dokonać tego wyłącznie osobiście, ponieważ powołana ustawa nie przewiduje udziału pełnomocnika. Pismem poinformował skarżącego, że wobec powyższego nie ma podstaw do uznania, iż złożono oświadczenie, o którym mowa w art. 39 ust. 2 ustawy o kontroli.

Kontrolujący wskazał, że kontrola prowadzona na podstawie przepisów ustawy o kontroli jest postępowaniem szczególnym, do którego przepisy postępowania administracyjnego mają zastosowanie tylko w ograniczonym zakresie (art. 13 tej ustawy), a przepisów Kodeksu cywilnego[41] nie stosuje się, ponieważ kontrola wchodzi w skład prawa administracyjnego i relacja kontrolujący-kontrolowany nie stanowi stosunku cywilnoprawnego.

W opinii skarżącego, w momencie kierowania oświadczenia do organu nie był on już pracownikiem kontrolowanej jednostki i nie łączył go żaden stosunek prawny, czy podległości wobec organu. Ustawa o kontroli w administracji rządowej nie jest nadrzędnym aktem prawnym w stosunku do innych regulacji tej samej rangi i nie funkcjonuje w oderwaniu od całego systemu prawa. Pozbawienie skarżącego możliwości działania przez pełnomocnika ustanowionego zgodnie z obowiązującymi przepisami niweczyło skutki jego staranności w dążeniu do ochrony swych

[40] I OSK 2104/14, Legalis.
[41] Ustawa z 23.4.1964 Kodeks cywilny (Dz.U. j.t. z 2019 r. poz. 1145, ze zm.).

praw i interesów oraz otrzymania takiej ochrony prawnej, jaką powinien uzyskać w państwie prawa.

NSA stwierdził, że czynność taka nie podlega kontroli sądu administracyjnego, bowiem nie jest czynnością z zakresu administracji publicznej, o której mowa w art. 3 p.p.s.a., jak również brakuje przepisu, który pozwalałby na zaskarżenie tego rodzaju działania do właściwości sądu administracyjnego. Sąd podkreślił, że oświadczenie odnoszące się do stwierdzonych nieprawidłowości jest jedną z wielu czynności faktycznych podejmowanych w ramach postępowania kontrolnego uregulowanego w ustawie o kontroli. W związku z tym nie są podejmowane w postępowaniu administracyjnym.

Należy zauważyć, że NSA nie rozstrzygnął zagadnienia, czy dopuszczalne jest złożenie oświadczenia przez pełnomocnika, o którym mowa w art. 39 ustawy o kontroli. Odniósł się jedynie do kwestii, że skarżący nie sprecyzował, jaki obowiązek został nałożony w zaskarżonym piśmie, co skutkowało brakiem właściwości sądu do rozpatrzenia sprawy[42]. W opinii NSA czynności podejmowane w ramach kontroli służą ustaleniu stanu faktycznego w kwestiach objętych jej zakresem. Żadna z nich, łącznie z przygotowaniem wystąpienia pokontrolnego, nie kształtuje uprawnień lub obowiązków podmiotu kontrolowanego i nie mają tu zastosowania przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, z wyjątkiem doręczeń, obliczania terminów oraz protokołu. W związku z powyższym, skarga wniesiona na czynności podejmowane w ramach kontroli przeprowadzonej przez Ministra Edukacji Narodowej, niemieszcząca się w podanym wyżej zakresie określonym przez art. 3 p.p.s.a., podlegała odrzuceniu jako niedopuszczalna.

Podobny problem został także poruszony w wyroku NSA z 13 stycznia 2011 r.[43] wydanym w związku z ustawą z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[44]. Marszałek Województwa Mazowieckiego wniósł skargę na akt i czynność dyrektora delegatury Najwyższej Izby Kontroli, który odmówił przyjęcia zastrzeżeń do oceny i wniosku zawartych w wystąpieniu pokontrolnym, złożonych przez dyrektora Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego i w konsekwencji na nieprzekazanie tych zastrzeżeń do Komisji Odwoławczej. Odmowę uzasadniono tym, że zastrzeżenia zostały zgłoszone przez osobę nieuprawnioną.

Sąd I instancji uznał, że pismo dyrektora delegatury nie stanowi aktu podlegającego rozpoznaniu sądu administracyjnego. Organ orzekający zauważył ponadto, że Najwyższa Izba Kontroli nie jest organem administracji, ale kontroli. Świadczy o tym jej usytuowanie w Konstytucji RP w rozdziale IX: Organy kontroli państwowej i ochrony prawa. W skardze kasacyjnej skarżący wskazał, że sporne pismo dyrektora delegatury odmawiające przekazania zastrzeżeń do Komisji Odwoławczej stanowi inny akt i zarazem czynność

[42] Zob. także postanowienie WSA w Warszawie z 29.8.2014, II SA/Wa 444/14, Legalis.
[43] Wyrok NSA z 13.1.2011, II GSK 1050/09, Lex 952779.
[44] Dz.U. j.t. z 2020 r. poz. 1200.

z zakresu administracji publicznej, o której jest mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Choć formalnie nie ma ono charakteru decyzji lub postanowienia, jednak stanowi jednostronne rozstrzygnięcie o charakterze władczym, podjęte w indywidualnej sprawie i dotyczące wynikającego z przepisów art. 61 ust. 1 w zw. z art. 56 ustawy o NIK uprawnienia kierownika jednostki kontrolowanej do zgłoszenia umotywowanych zastrzeżeń i prawa do ich rozpatrzenia przez Komisję Odwoławczą.

W ocenie skarżącego odpowiednie zastosowanie art. 56 ustawy o NIK oznacza, że dyrektor właściwej jednostki organizacyjnej NIK obowiązany jest przekazać zgłoszone zastrzeżenia Komisji. Nie ma natomiast kompetencji do oceny, czy zastrzeżenia zostały zgłoszone przez osobę uprawnioną, tj. kierownika jednostki kontrolowanej lub osobę pełniącą funkcję organu, któremu przekazano wystąpienie pokontrolne.

Skarżący zaznaczył, że sekretarz województwa pełnił funkcję kierownika jednostki kontrolowanej w rozumieniu ustawy o NIK i jako osoba działająca z upoważnienia marszałka był uprawniony do zgłoszenia zastrzeżeń.

Sąd uznał, że czynności proceduralne podlegają kontroli sądowoadministracyjnej tylko w ramach sprawy administracyjnej, która jest przedmiotem kontroli sądowoadministracyjnej i tylko wtedy, gdy ustawa wyraźnie tak stanowi. Nie jest celem postępowania sądowoadministracyjnego samo skontrolowanie poprawności poszczególnych czynności proceduralnych podejmowanych w toku postępowania kontrolnego, bez możliwości kontroli samej sprawy sądowoadministracyjnej, której nie może stanowić wystąpienie pokontrolne, a tym bardziej wyniki kontroli NIK.

Sąd też zauważył, że czynności kontrolne nakierowane są wyłącznie na kontrolę administracji publicznej i nie są działaniami administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (polegającymi na kierowaniu, zarządzaniu, zawiadywaniu). Nie można przyjąć, jak to sugeruje skarżący, że co do zasady, rezultat działania kontrolnego NIK nie podlega jurysdykcji sądów administracyjnych, zaś czynności proceduralne podejmowane w jego toku już tak. 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 kontroli NIK.

Podsumowanie

Działania kontrolne nie podlegają kognicji sądów administracyjnych, co potwierdza bogate orzecznictwo sądowe związane ze stosowaniem ustawy o kontroli w administracji rządowej. Wystąpienia pokontrolne wydane w trybie i na zasadach określonych w tym akcie prawnym znajdują się poza zakresem kontroli takich sądów[45]. W tym miejscu warto przytoczyć treść postanowienia WSA w Poznaniu

[45] Postanowienie WSA w Warszawie z 31.8.2015, V SA/Wa 2656/15, Legalis; postanowienie WSA w Warszawie z 21.9.2017, V SA/Wa 1232/17, Legalis.

z 8 kwietnia 2015 r.[46], w którym *expressis verbis* wskazano, że takie wystąpienie, które zawiera ustalenia dotyczące określonego stanu faktycznego oraz wnioski zmierzające do wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości nie stanowi rozstrzygnięcia nadzorczego ani też nie jest aktem władczej ingerencji w sferę działalności kontrolowanej jednostki. Należy przyjąć, że przedmiotem zaskarżenia nie może być akt ze sfery postępowania kontrolnego[47]. Wydaje się, że taka praktyka orzecznicza jest zasadna.

Ustawodawca zapewnił bowiem ochronę interesów kontrolowanego w postaci prawa wniesienia zastrzeżeń do projektu wystąpienia pokontrolnego. Rodzi ono obowiązek ich rozpatrzenia w trybie i na zasadach przewidzianych w ustawie o kontroli w administracji rządowej. Samo wystąpienie nie ma charakteru rozstrzygnięcia administracyjnego, ale może być przyczyną późniejszego wszczęcia przez właściwe organy postępowań, które zakończą się rozstrzygnięciami podlegającymi kontroli sądowej. I tak np. wystąpienie pokontrolne zawierające negatywną ocenę osoby odpowiedzialnej za nieprawidłowości może stanowić postawę wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, odwołania z pełnionej funkcji. Sąd Najwyższy w wyroku z 19 sierpnia 1999 r.[48] wskazał jednak, że w sprawie o przywrócenie do pracy sąd nie jest związany oceną o nieuzasadnionym zajmowaniu stanowiska przez pracownika, zawartą w wystąpieniu pokontrolnym.

dr **MONIKA NOWIKOWSKA**
adiunkt w Instytucie Prawa,
Akademia Sztuki Wojennej

[46] I SA/Po 469/15, Legalis.
[47] Postanowienie WSA w Poznaniu z 8.7.2009, I SA/PO 583/09; postanowienie NSA z 26.10.2011, II GSK 2111/11, Legalis.
[48] I PKN 217/99, OSNCP 2000, Nr 23. poz. 856.

Słowa kluczowe: kontrola, sąd administracyjny, decyzja, wystąpienie pokontrolne, zastrzeżenia

Bibliografia:

1. T. Bolek, M. Dobruk: *Ustawa o kontroli w administracji rządowej. Komentarz*, Warszawa 2018, Wyd. Wolters Kluwer.
2. M. Dyl: *Forma załatwienia sprawy* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2020, Wyd. C.H. Beck.
3. R. Hauser: *Postępowanie przed sądami admini*stracyjnymi [w:] *Sądowa kontrola administracji publicznej. System Prawa Administracyjnego,* Tom 10, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Warszawa 2016, Wyd. C.H. Beck.

4. J. Jagielski, A. Wiktorowska, P. Wajda: *Odrzucenie przez sąd skargi* [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2019, Wyd. C.H. Beck.
5. E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Dopuszczalność zaskarżania wyników kontroli – możliwość weryfikacji ustaleń kontrolnych*, „Kontrola Państwowa" nr 4/2013.
6. M. Nowikowska: *Ocena funkcjonalności systemu kontroli w Siłach Zbrojnych RP*, Warszawa 2018. Wyd. Towarzystwo Wiedzy Obronnej.
7. M. Sieradzka [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. P. Szustakiewicz, A. Skoczylas, Warszawa 2016, Wyd. C.H. Beck.
8. B. Skwarka: *Zaskarżanie wyników kontroli* [w:] E. Jarzęcka-Siwik, M. Berek, B. Skwarka, Z. Wrona: *Najwyższa Izba Kontroli i prawne aspekty funkcjonowania kontroli państwowej*, Warszawa 2018.
9. Ł. Wyszomirski: *Sądowa kontrola innych niż decyzje i postanowienia aktów i czynności z zakresu administracji publicznej*, Warszawa 2018, Wydawnictwo C.H. Beck.
10. D. Zalewski: *Zakres kognicji sądów administracyjnych w sprawach podatkowych*, „Monitor Podatkowy" nr 2/2017.
11. P. Zaborniak: *Sądowoadministracyjna kontrola zaleceń pokontrolnych – glosa – I SA/Wa 510/06*, „Monitor Prawniczy" nr 13/ 2008, Legalis.

ABSTRACT

ABSTRACT

Opportunity to Refer NIK Post-Audit Statements to Court – Act on Audit in Government Administration

Post-audit statements are not administrative decisions, they only present irregularities and ways to eliminate them. Post-audit statements may also be a reason for proceedings started by competent law enforcement bodies, which may be later sent to court. The legislature has provided for protection of the auditees' interests through their right to submit objections to a draft post-audit statement, comprised in Article 40 of the Act on audit in government administration. Objections must be considered by the audit unit head, in accordance with the provisions of this Act. Still, post-audit statements happen to be referred to administrative courts. In her article, the author presents an in-depth analysis of such cases, and she discusses the possibility for an auditee to proceed in this way.

Monika Nowikowska, Phd, Adjunct at the Institute of Law, Martial Arts Academy

Key words: audit, administrative court, decision, post-audit statements, objections