



PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

Urząd Miejski w Koszalinie  
Kancelaria Wpłynęło  
Anna Stempowska

26. 02. 2019

Ldz.....podpis.....  
Zat.....

*p. Sekretarza*

- do al. sm
- kopie KSIP (2x)
- BIP

*27-02-19*

KPK-KPP.440.012.2019

*BE*

*[Signature]*

Warszawa 20 lutego 2019 r.

### POSTANOWIENIE

Na podstawie art. 64a ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, po rozpoznaniu zażalenia na postanowienie Dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Szczecinie z dnia 23 stycznia 2018 r. o odmowie przyjęcia zastrzeżeń zgłoszonych przez osobę nieuprawnioną

**postanawiam:**

utrzymać zaskarżone postanowienie w mocy.

### UZASADNIENIE

W dniu 11 lutego 2019 r. do Prezesa NIK wpłynęło zażalenie Piotra Jedlińskiego – Prezydenta Miasta Koszalina<sup>2</sup> z dnia 1 lutego 2019 r. na postanowienie Dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Szczecinie z dnia 23 stycznia 2019 r., którym to postanowieniem odmówiono – z uwagi na zgłoszenie przez osobę nieuprawnioną – przyjęcia zastrzeżeń z dnia 16 stycznia 2019 r.<sup>3</sup> do wystąpienia pokontrolnego z dnia 28 grudnia 2018 r. (LSZ.410.023.03.2018), sporządzonego w następstwie przeprowadzonej w Urzędzie Miejskim w Koszalinie<sup>4</sup> kontroli P/18/064 – Funkcjonowanie budżetów partycypacyjnych.

Przyczyną odmowy przyjęcia zastrzeżeń było ich wniesienie przez Tomasza Czuczaka – Sekretarza Miasta Koszalina, podczas gdy art. 54 ust. 1 ustawy o NIK przewiduje, że prawo do zgłoszenia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego przysługuje kierownikowi jednostki kontrolowanej. W zaskarżonym postanowieniu przytoczono *in extenso* treść art. 2a pkt 3 ustawy o NIK, określającego kogo należy rozumieć przez kierownika jednostki kontrolowanej. Wskazano, że ustawodawca – wśród osób które mogą uczestniczyć w postępowaniu

<sup>1</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 524, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

<sup>2</sup> Dalej: Prezydent MK.

<sup>3</sup> Do zastrzeżeń dołączono dwa upoważnienia dla Sekretarza Miasta, tj.: z dnia 27 listopada 2012 r. znak: OA-I.77.391.2012.AC do udzielania i podpisywania w toku prowadzonych kontroli wyjaśnień organom kontroli zewnętrznej oraz z dnia 17 stycznia 2014 r. znak: OA-I.077.16.2014.AC do m.in. podpisywania protokołów z kontroli oraz dokumentów pokontrolnych organów kontroli zewnętrznej (pkt 4), podpisywania odpowiedzi na zalecenia pokontrolne organów kontroli (pkt 6).

<sup>4</sup> Dalej: UM.

kontrolnym, w tym podpisywać zastrzeżenia – nie przewidział sekretarzy jednostek samorządu terytorialnego. W świetle przepisu zawierającego legalną definicję kierownika jednostki kontrolowanej, osobą uprawnioną do podpisania zastrzeżeń był Prezydent MK lub upoważniony zastępca. Osobą uprawnioną nie mógł być, pomimo posiadanego upoważnienia, Sekretarz Miasta Koszalina.

W zażaleniu z dnia 1 lutego 2018 r. Prezydent MK odwołał się do art. 33 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>5</sup>, zgodnie z którym wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy (ust. 1). Organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia (ust. 2). Kierownikiem urzędu jest wójt (ust. 3). Wójt może powierzyć prowadzenie określonych spraw gminy w swoim imieniu zastępcy wójta lub sekretarzowi gminy (ust. 4). Wnoszący zażalenie podniósł, że z ww. przepisu wynika, że wójt<sup>6</sup> może powierzyć określone sprawy do prowadzenia zarówno zastępcy jak i sekretarzowi. W celu określenia organizacji i zasad funkcjonowania urzędu gminy przepisy u.s.g. wskazują na obowiązek utworzenia regulaminu organizacyjnego nadanego zarządzeniem wójta. W Urzędzie Miejskim w Koszalinie<sup>7</sup> w regulaminie organizacyjnym wprowadzonym Zarządzeniem nr 125/469/15 Prezydenta MK z dnia 30 lipca 2015 r. ustalone zostały zasady i organizacja funkcjonowania UM. W regulaminie ustalony został zakres zadań dla Sekretarza Miasta oraz Zastępców. W § 14 ust. 5 wprowadzono regulację, zgodnie z którą Prezydent MK kieruje pracą UM przy pomocy trzech Zastępców, Sekretarza Miasta i Skarbnika Miasta. Ponadto w § 15 regulaminu wskazano, że Zastępcy Prezydenta MK, Sekretarz Miasta i Skarbnik Miasta przy wykonywaniu zadań działają w granicach określonych w drodze odrębnych zarządzeń Prezydenta MK oraz imiennych pełnomocnictw. Ponadto wnoszący zażalenie podkreślił, że zgodnie z § 21 ust. 1 regulaminu Sekretarz Miasta wykonuje zadania w zakresie sprawnego działania UM. Sekretarz Miasta w dniu 17 stycznia 2014 r. został upoważniony do podpisywania protokołów z kontroli oraz dokumentów pokontrolnych organów kontroli zewnętrznych. W ocenie Prezydenta MK podpisanie dokumentu jakim były zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego NIK mieści się w zakresie udzielonego Sekretarzowi upoważnienia. Prezydent MK stwierdził, że stanowisko NIK świadczy wyłącznie o literalnym interpretowaniu art. 2a pkt 3 ustawy o NIK bez uwzględnienia przepisów regulujących ustrój gminy, tj. u.s.g., co skutkuje ograniczeniem stosowania zasady kontrydiktoryjności w postępowaniu kontrolnym.

Zażalenie nie zasługuje na uwzględnienie.

Podkreślenia wymaga, że zarówno do zastrzeżeń, jak i do postępowania w sprawie ich rozpatrzenia stosować należy wprost i wyłącznie przepisy ustawy o NIK. Ustawa ta bowiem w sposób autonomiczny reguluje postępowanie kontrolne i z jej przepisów wynika, że niektóre czynności – w tym prawo zgłoszenia umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego (art. 54 ust. 1) – ustawodawca zastrzegł do wyłącznej kompetencji kierownika jednostki kontrolowanej.

Dopuszczając możliwość działania określonego podmiotu poprzez reprezentanta w innych postępowaniach ustawodawca jednoznacznie na takie uprawnienie wskazuje. W tym miejscu przywołać można chociażby: art. 32 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>8</sup>, art. 86 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego<sup>9</sup>, art. 87 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego<sup>10</sup>, art. 80a § 1 oraz art. 138a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>11</sup>, czy też art. 34 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>12</sup>.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 994, ze zm., dalej: u.s.g.

<sup>6</sup> Odpowiednio burmistrz lub prezydent miasta.

<sup>7</sup> Dalej: UM.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.

<sup>9</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1360, ze zm.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1987, ze zm.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 800, ze zm.

<sup>12</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1302, ze zm.

Wobec powyższego rozstrzygnięto jak w sentencji.

#### POUCZENIE

Na niniejsze postanowienie, stosownie do art. 64a ust. 2 ustawy o NIK, zażalenie nie przysługuje.

Otrzymują:

1. Piotr Jedliński – Prezydent Miasta Koszalina.
2. Jarosław Staniszewski – p.o. Dyrektor Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Szczecinie.

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized, cursive letters, likely representing the name of the official mentioned in the list below.

W przepisach tych wyraźnie rozstrzygnięto o możliwości działania przez pełnomocnika, natomiast analogicznej regulacji dopuszczającej działanie pełnomocnika brak jest w ustawie o NIK. Tym samym uznać należy, że ustawodawca w sposób świadomy i celowy nie dopuścił możliwości ustanowienia w postępowaniu kontrolnym prowadzonym przez Najwyższą Izbę Kontroli upoważnionego przedstawiciela, uprawnionego do działania w imieniu i na rzecz kierownika jednostki kontrolowanej, w szczególności do zgłoszenia w jego imieniu zastrzeżeń. W tej sytuacji uznanie za skuteczne podjętej przez taką osobę czynności, która została zastrzeżona w ustawie o NIK dla kierownika kontrolowanej jednostki, byłoby z tą ustawą sprzeczne.

Należy zauważyć, że jedynie w niektórych, wskazanych wprost w ustawie o NIK przypadkach (art. 37 ust. 2, art. 38 ust. 1, art. 39 ust. 2), dopuszczona została możliwość upoważnienia innej osoby do podejmowania w imieniu kierownika jednostki ściśle określonych czynności w postępowaniu kontrolnym, jednak prawo zgłoszenia umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego ustawodawca zastrzegł do wyłącznej kompetencji kierownika jednostki kontrolowanej. Jego definicję zawiera art. 2a pkt 3 ustawy o NIK, tworząc krąg osób z uprawnieniami kierownika jednostki kontrolowanej. Ustawodawca nie wprowadził w tym zakresie odesłania do innych przepisów – w tym do powołanego w zażaleniu art. 33 u.s.g. Katalog osób uprawnionych do wniesienia zastrzeżeń jest szeroki, ale zamknięty. Nie włączono do niego upoważnionego Sekretarza Miasta, ponieważ – jak wynika z uzasadnienia projektu nowelizacji ustawy wprowadzającej ww. definicję – wyniki kontroli powinny być adresowane tylko do osoby, która władna jest je wykorzystać w bieżącej działalności<sup>13</sup> – a zatem Prezydenta MK lub w razie jego nieobecności upoważnionego Zastępcy (§ 14 ust. 3 i 5 regulaminu organizacyjnego UM<sup>14</sup>).

Istotne jest rozróżnienie kierownika jednostki kontrolowanej i osoby upoważnionej przez niego do wykonywania jego zadań. Osoba upoważniona, pomimo że przekazano jej takie obowiązki, działa bowiem jedynie w imieniu kierownika jednostki – na co wprost wskazuje chociażby brzmienie art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych<sup>15</sup>. Ustawa pozwoliła więc na przekazanie przez Prezydenta MK niektórych obowiązków, jednak nie wyposażała Sekretarza Miasta w określone w tym zakresie zadania, które wykonywałby we własnym imieniu. Sekretarz nie może także zostać uznany za kierownika jednostki kontrolowanej nawet wtedy, gdy został on do tego uprawniony w aktach wewnętrznych regulujących organizację UM, z uwagi na to, że akty prawne niższego rzędu nie mogą pozostawać w sprzeczności z aktami prawnymi wyższego rzędu, tj. w tym wypadku z ustawą o NIK. Przepisy tej ustawy, jak już wspomniano, wyraźnie określiły sytuacje, w których kierownika jednostki kontrolowanej może reprezentować upoważniona przez niego osoba oraz te, w których zobowiązany jest występować osobiście lub jest zastępowany przez osobę pełniącą jego obowiązki. Do tych ostatnich należy uprawnienie kierownika jednostki kontrolowanej do zgłaszania zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego. Wniesienie zastrzeżeń przez Sekretarza Miasta jest zatem nieskuteczne i należy je uznać za zgłoszone przez osobę nieuprawnioną.

Niezależnie od powyższego zauważyć należy, że w wystąpieniu pokontrolnym, w części V („Pozostałe informacje i pouczenia”) wskazano wprost, iż prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego przysługuje kierownikowi jednostki kontrolowanej, tj. Piotrowi Jedlińskiemu – Prezydentowi MK, wskazanemu w I części tego dokumentu („Dane identyfikacyjne kontroli”).

W ocenie Prezesa NIK, uwzględniając wynikający z art. 7 Konstytucji RP nakaz działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa, odmowa przyjęcia zastrzeżeń przez Dyrektora Delegatury NIK w Szczecinie postanowieniem z dnia 23 stycznia 2019 r., jako wniesionych przez osobę nieuprawnioną, była konieczna i uzasadniona.

<sup>13</sup> Uzasadnienie projektu nowelizacji ustawy wprowadzającej definicję kierownika jednostki kontrolowanej, druk sejmowy nr 1349.

<sup>14</sup> Zastępca ds. Polityki Gospodarczej (pierwszy Zastępca), Zastępca ds. Polityki Społecznej (drugi Zastępca), Zastępca ds. Planowania i Cyfryzacji (trzeci Zastępca).

<sup>15</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1260, ze zm.