

MATEUSZ ZAWISTOWSKI<sup>1</sup>

# Kryteria kontroli projektów innowacyjnych w aktualnej działalności Najwyższej Izby Kontroli

## Streszczenie

Wraz z rosnącym zaangażowaniem sektora publicznego w obszarze innowacyjności problematyka kontrolowania wydatkowania środków publicznych na projekty innowacyjne staje się ważnym problemem zarówno dla sektora publicznego, jak i dla pozostałych interesariuszy procesu wprowadzania innowacji – instytutów badawczych, spółek celowych, przedsiębiorstw inwestujących w badania i rozwój oraz środowisk akademickich. Artykuł przedstawia analizę kryteriów stosowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli (NIK) w prowadzonych w ostatnich latach działaniach kontrolnych dotyczących realizacji projektów innowacyjnych pod kątem ich aktualności i łatwości stosowania w praktyce. Ponadto artykuł prezentuje propozycje rozwiązań i uszczegółowienia stosowanych kryteriów w celu osiągnięcia większej transparentności i stworzenia wzorca dobrych praktyk realizacji projektów innowacyjnych z wykorzystaniem środków publicznych.

**Słowa kluczowe:** kontrola, innowacje, Najwyższa Izba Kontroli, projekty innowacyjne, środki publiczne

---

<sup>1</sup> Mateusz Zawistowski – doktorant w Akademii Leona Koźmińskiego; e-mail: mateusz.zawistowski@whitecase.com; ORCID: 0000-0002-5472-857X.

MATEUSZ ZAWISTOWSKI

# Audit criteria of innovative projects in the current activity of the Supreme Audit Office

## Abstract

With the increasing involvement of the public sector in the area of innovation, audit of the spending of public funds for innovative projects is becoming a major concern for both the public sector and the other stakeholders of implementation of innovations – research institutes, special purpose companies, companies investing in research and development and academics. The article presents an analysis of the criteria used by the Supreme Audit Office (NIK) in the control activities carried out in recent years concerning the implementation of innovative projects in terms of their relevance and ease of use in practice. In addition, the article presents proposals for solutions and specification of the criteria used in order to achieve greater transparency and to create a model of good practices for the implementation of innovative projects with the use of public funds.

**Keywords:** audit, innovations, Supreme Audit Office, innovative projects, public funds

## Wstęp

Rozwój współczesnej gospodarki w krajach najbardziej rozwiniętych opiera się w coraz większym stopniu na opracowywaniu i wprowadzaniu do obrotu gospodarczego produktów innowacyjnych. W Polsce, podobnie zresztą jak w wielu innych krajach, znaczna część procesów związanych z opracowywaniem innowacji nie dotyczy wyłącznie organizacji i przedsiębiorstw prywatnych, ale odbywa się we współpracy z szeroko rozumianym sektorem publicznym – organami administracji publicznej, publicznymi uczelniami, instytutami badawczymi, spółkami celowymi, wyspecjalizowanymi agendami, takimi jak Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, oraz spółkami Skarbu Państwa stanowiącymi znaczący element krajozbrazu polskiej gospodarki<sup>2</sup>. Refleksja nad wymiernością kryteriów kontroli projektów innowacyjnych<sup>3</sup> oraz praktyką ich stosowania wydaje się kluczowa dla zapewnienia, że prowadzone działania będą rzetelnie oddawały efektywność prowadzonych działań. Ze względu na specyficzną pozycję ustrojową oraz znaczenie, jakie wywiera działalność Najwyższej Izby Kontroli (dalej „NIK”) na funkcjonowanie administracji publicznej, poniższy artykuł obejmuje analizę kryteriów kontroli projektów innowacyjnych wyłącznie w działalności NIK. Należy przy tym stwierdzić, że przedmiotem tego artykułu nie jest merytoryczna ocena ustaleń NIK w wyniku przeprowadzonej kontroli. Niniejszy artykuł skupia się na analizie kryteriów i przyjętej przez NIK metodologii w celu odpowiedzi na pytanie, jakie kryteria powinny być stosowane przez NIK w kontroli wydatkowania środków publicznych w obszarze rozwoju innowacyjności.

### Najwyższa Izba Kontroli jako organ dokonujący kontroli

Pozycja ustrojowa Najwyższej Izby Kontroli (NIK) wynika przede wszystkim z art. 202 ust. 1 Konstytucji RP, który określa jej charakter prawny oraz status

---

<sup>2</sup> Zgodnie z rankingiem 200 największych firm w Polsce w 2017 r. przygotowanym przez Wprost, 9 spośród 10 firm stanowiło przedsiębiorstwa z udziałem Skarbu Państwa (<http://rankingi.wprost.pl/200-najwiekszych-firm>, dostęp: 3.04.2018).

<sup>3</sup> Podążając za definicją innowacyjności Petera Druckera przytaczaną przez Portal Innowacji prowadzony przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości, [http://www.pi.gov.pl/Firma/chapter\\_95851.asp](http://www.pi.gov.pl/Firma/chapter_95851.asp) (dostęp: 10.12.2018).

ustrojowy na poziomie konstytucyjnym<sup>4</sup>. W literaturze podkreśla się trzy podstawowe cechy determinujące charakter prawny NIK od strony podmiotowej<sup>5</sup>, wskazujące na trzy role, jakie NIK odgrywa w systemie prawnym.

### NIK jako organ konstytucyjny

Unormowanie NIK na poziomie konstytucyjnym poprzez wskazanie realizowanej funkcji (kontrola państwowa), wyznaczenie granic jej wykonywania, określenie pozycji ustrojowej NIK, sposobu działania i elementów jego struktury organizacyjnej wskazuje, że NIK jest elementem konstrukcyjnym całego systemu ustrojowego w państwie<sup>6</sup>. Jak zauważa dr Stębelcki: „Z tego względu charakter prawny NIK należy oceniać pierwotnie właśnie na poziomie konstytucyjnym, w relacji do innych organów i ich funkcji, a przy tym w kontekście obowiązujących zasad ustrojowych”<sup>7</sup>. Ujęcie NIK w gronie organów konstytucyjnych świadczy o wysokiej randze i prestiżu NIK – co z kolei jest czynnikiem wywierającym wpływ na efektywność i skuteczność prowadzonej przez NIK funkcji kontrolnej<sup>8</sup>.

### NIK jako organ kontroli państwowej

Kontrola państwowa jest – przede wszystkim – jednym z rodzajów działalności kontrolnej wykonywanej w obrębie danego systemu organów administracji publicznej. Jest to działalność obejmująca kilka następujących po sobie etapów, polegająca na b informacji o sposobie funkcjonowania określonego podmiotu, weryfikacji poczynionych ustaleń zgodnie z obowiązującymi kryteriami oraz formułowaniu stanowisk stanowiących efekt dokonanego porównania i przeprowadzonej oceny. Kontrola państwowa staje się przez to wieloaspektowa i nabiera charakteru kompleksowego. W efekcie może być prowadzona w interesie ogólnopaństwowym, nie ograniczając się wyłącznie do konkretnego działu administracji publicznej, resortu czy branży<sup>9</sup>. Specyfika kontroli państwowej wyraża się również w jej szerokim zakresie podmiotowym. Oprócz kontroli rządu i administracji rządowej

<sup>4</sup> M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016.

<sup>5</sup> Por. szerzej: ibidem oraz L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Komentarz T. III*, Warszawa 2016.

<sup>6</sup> M. Safjan, L. Bosek (red.), op. cit., nb. 7.

<sup>7</sup> Ibidem.

<sup>8</sup> Ibidem.

<sup>9</sup> Por. P. Sarnecki, *Status prawny Najwyższej Izby Kontroli w świetle Konstytucji*, „Kontrola Państwowa” 2002, 47(2), numer specjalny, s. 35; L. Garlicki, M. Zubik (red.), op. cit.

obejmuje ona również ocenę działalności innych podmiotów niezwiązanych z tym segmentem administracji publicznej. Może być także adresowana do podmiotów, które pozostają całkowicie poza strukturą władzy państwowej (co jest szczególnie ważne przy ocenie działalności o charakterze gospodarczym, opartej na styku sektora publicznego i prywatnego). W tym kontekście uniwersalny zasięg kontroli państwowej w jej aspekcie przedmiotowym ma swoje odzwierciedlenie w sferze podmiotowej, która obejmuje wszystkie podmioty wydające środki publiczne.

Istotną cechą wyróżniającą kontrolę państwową są również jej specyficzne cele i zadania. O ile bowiem kontrola będąca elementem procesu administrowania zapewniać ma prawidłowe i skuteczne działanie administracji, o tyle kontrola państwowa stanowić ma źródło informacji przekazywanych przede wszystkim władzy ustawodawczej<sup>10</sup> – podstawowym celem działalności NIK jest dostarczanie Sejmowi wiedzy o funkcjonowaniu państwa i gospodarowaniu środkami publicznymi<sup>11</sup>. Charakterystyczne dla NIK jest usytuowanie go poza domeną władzy wykonawczej oraz jej fachowy charakter. Słusznie podkreśla się w literaturze, że kontrola prowadzona przez NIK powinna opierać się na wyspecjalizowanej kadrze kontrolerów, przestrzeganiu procedury kontrolnej przewidzianej w przepisach, przy jednoczesnym zapewnieniu szerokiej perspektywy i obiektywnej oceny<sup>12</sup>. W tej sytuacji powstaje jednak pytanie, czy biorąc pod uwagę wąską specjalizację, jaką jest np. obszar komercjalizacji technologii oraz relatywnie wąskie grono osób zajmujących się tą tematyką zawodowo, NIK ma realną szansę na pozyskanie wyspecjalizowanych pracowników.

### NIK jako organ naczelny

Ostatnim elementem podmiotowej charakterystyki NIK zawartej w art. 202 ust. 1 Konstytucji RP jest nadanie jej rangi naczelnego organu kontroli państwowej. Sformułowanie to wyraźnie odnosi się do funkcji zastrzeżonej NIK na poziomie konstytucyjnym. Posłużenie się formułą naczelności wskazuje, że na podstawie rozstrzygnięcia konstytucyjnego kontrola państwowa ma być realizowana przez NIK w sposób samodzielny, a więc także niezawisły i niezależny od innych organów państwowych. NIK w zakresie czynności kontrolnych realizuje działania o szerokim zakresie przedmiotowym i podmiotowym. Wskazuje się również, że kontrola

<sup>10</sup> Por. I. Sierpowska, *Funkcje kontroli: studium prawnoporównawcze*, Wrocław 2003.

<sup>11</sup> M. Niezgodka-Medek, *Nowelizacja ustawy o NIK z 2010 r.*, „Kontrola Państwowa” 2013, 58(3), s. 34–35.

<sup>12</sup> Por. L. Garlicki, *Narodziny i kształtowanie się kontroli w niepodległej Polsce*, „Kontrola Państwowa” 1999, 44(2), s. 35; oraz J. Szymanek, *O kontroli państwowej – teoretycznie*, „Kontrola Państwowa” 2006, 51(5), s. 29–30.

NIK ma charakter ostateczny, ponieważ działalność kontroli państwowej ma polegać na dokonywaniu ustaleń oraz formułowaniu ocen, które nie mogą być następnie skutecznie kwestionowane w ramach jakiegokolwiek procedury odwoławczej<sup>13</sup>.

Rolę oraz funkcjonowanie NIK należy postrzegać również w szerszym kontekście, uwzględniającym istnienie organizacji i instytucji kontrolnych, których NIK jest członkiem. NIK należy do Europejskiej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (EUROSAI), która zrzesza najwyższe organy kontroli z 49 państw europejskich oraz ETO<sup>14</sup>. Jak zostanie zaprezentowane w dalszej części artykułu, przynależność NIK do powyższych organizacji ma bezpośrednie przełożenie na prowadzoną przez NIK działalność.

## Kryteria kontroli NIK

Kryteria kontroli uwzględniane w ramach dokonywania czynności sprawdzających przez NIK można zasadniczo podzielić na trzy grupy, w zależności od ich źródeł. Pierwsza z nich, o charakterze najbardziej podstawowym i mającym największe znaczenie z perspektywy pozycji ustrojowej NIK, to kryteria konstytucyjne. Przepisy Konstytucji RP regulujące pozycję prawną NIK (art. 202–207) stanowią wyraźnie, że w zależności od charakteru podmiotu kontrolowanego zastosowanie mają kryteria (art. 203):

- ❑ legalności, gospodarności, celowości i rzetelności (zakres najszerszy, dotyczący podmiotów „państwowych”, tj. organów administracji rządowej, NBP, państwowych osób prawnych oraz innych państwowych jednostek organizacyjnych<sup>15</sup>),
- ❑ legalności, gospodarności i rzetelności (zakres węższy, dotyczący podmiotów „samorządowych” tj. organów samorządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych oraz innych komunalnych jednostek organizacyjnych<sup>16</sup>),
- ❑ legalności i gospodarności (zakres najwęższy, gdzie ustawodawca przyjął za kluczowe kryterium podziału cechy przedmiotowe – a nie jak wcześniej podmiotowe – jednostek kontrolowanych, tj. wykorzystywanie majątku lub środków państwowych lub komunalnych)<sup>17</sup>.

<sup>13</sup> M. Safjan, L. Bosek (red.), op. cit., nb. 9.

<sup>14</sup> Por. A. Kukuła, *Europejska Organizacja Najwyższych Organów Kontroli*, „Kontrola Państwowa” 2008, 53(2), s. 15–24; zob. <http://www.eurosai.org/en/about-us/about-eurosai>

<sup>15</sup> Por. szerzej art. 203 ust. 1 Konstytucji RP (tekst jedn. Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483).

<sup>16</sup> Por. szerzej art. 203 ust. 2 Konstytucji RP.

<sup>17</sup> Por. szerzej art. 203 ust. 3 Konstytucji RP.

Kryteria te znajdują również swoje rozwinięcie zgodnie z dyspozycją normy z art. 207 Konstytucji RP w ustawie o NIK<sup>18</sup>, m.in. w artykułach 2, 3 oraz 5, które odnoszą się do zakresu podmiotowego oraz przedmiotowego dokonywanej przez Izbę kontroli.

Drugą grupę kryteriów według przyjętej na wstępie konwencji stanowią będą kryteria o charakterze międzynarodowym wynikające z standardów organizacji zrzeszających krajowe najwyższe organy kontroli. Przykładem takich kryteriów będą wytyczne przyjmowane przez INTOSAI (ang. *International Organization of Supreme Audit Institutions*), czyli autonomiczną, niezależną i apolityczną organizację pozarządową o specjalnym statusie doradczym przy Radzie Gospodarczej i Społecznej (ECOSOC) Organizacji Narodów Zjednoczonych, od połowy lat 50. dostarczającą instytucjonalne ramy dla najwyższych organów kontroli w celu promowania rozwoju i transferu wiedzy oraz poprawy jakości dokonywanych kontroli organizacji rządowych<sup>19</sup>.

Wreszcie jako trzecią grupę wskazać należy wewnętrzne wytyczne NIK, których adresatami są jej kontrolerzy, stanowiące syntezę kryteriów i wytycznych z różnych grup oraz bazujące na doświadczeniach NIK, jej strategiach oraz opracowywanych przez nią dokumentach<sup>20</sup>.

## Kryteria konstytucyjne

Podstawowymi kryteriami kontroli administracji publicznej wymienionymi w Konstytucji są:

### Legalność

Kryterium oparte na zgodności kontrolowanego działania zgodnie z przepisami obowiązującego prawa. Należy też zwrócić uwagę na krzyżowanie się zakresu kryterium legalności z innymi kryteriami, jeżeli obowiązek ich stosowania wynika wprost z przepisów prawa. Podkreśla się, że kontrola taka „może w niektórych sytuacjach obejmować również ocenę działalności danego podmiotu z punktu widzenia innych kryteriów, m.in. celowości, gospodarności czy rzetelności. Zależy to od treści prawa, którego przestrzeganie ma być wzorcem oceny w tym wypadku.”<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1096 z późn. zm.).

<sup>19</sup> Por. szerzej: <http://www.intosai.org/en/about-us.html> (tłum. autora) (dostęp: 7.06.2018).

<sup>20</sup> Por. szerzej: <https://www.nik.gov.pl/kontrola/standardy-kontroli-nik/> (dostęp: 7.06.2018).

<sup>21</sup> M. Safjan, L. Bosek (red.), op. cit., nb. 7.

Teoretycznie kryterium to jest pozbawione elementów ocennych i pozornie zerojedynkowe – kontrolowane działanie jest zgodne z prawem, lub nie. Literatura podkreśla, że jest to jedyne kryterium kontroli zobiektywizowane i precyzyjne<sup>22</sup>. Należy jednak przypomnieć, że praktyka stosowania kryterium legalności napotyka szereg wyzwań, które napotyka się w stosowaniu prawa, w tym niejasność przepisów prawa materialnego, rozbieżności interpretacyjne, a co za tym idzie, subiektywizm ocen. Większość regulacji poświęconych projektom innowacyjnym jest ustawodawstwem nowym, w odniesieniu do którego brak jest ustabilizowanej praktyki, opracowań doktrynalnych i orzecznictwa kryterium to może okazać się o wiele bardziej złożonym problemem.

### Rzetelność

Rzetelność zakłada kontrolę należytej staranności pracowników i sumiennego wykonywania obowiązków przez pracowników instytucji publicznych. Idąc za podziałem kryteriów kontroli wprowadzonym przez ustawodawcę, należy zauważyć, że kryterium rzetelności nie znajduje zastosowania do podmiotów wykorzystujących majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz znajdujących się poza sektorem publicznym (*vide* art. 203 ust. 3 Konstytucji RP). Rzetelność jest pojęciem pozaprawnym i nie istnieje w systemie jej definicja legalna, zatem w celu wyjaśnienia tego pojęcia należy odnieść się do znaczenia tego słowa ustalonego w języku potocznym<sup>23</sup>. Tutaj wypada przytoczyć wypowiedzi doktryny opierającej się na opinii językoznawców: „(...) rzetelność jest pojęciem wieloznacznym. Utożsamia się je przede wszystkim z działaniem uczciwym, sumiennym, dokładnym oraz solidnym. (...) Zachowanie rzetelne oznacza dokładne wykonanie pracy, należyte wypełnianie obowiązków oraz zaciągniętych zobowiązań. (...) Kryterium rzetelności określane jest jako zbiór czynników, które pozwalają stwierdzić uczciwość, sumiennność i solidność danego przedsięwzięcia, działania bądź postępowania.”<sup>24</sup>. Rzetelność zatem wydaje się kryterium mającym odwoływać się do wysokich standardów zarówno samej pracy, jak i zachowania osób zobowiązanych do jego przestrzegania. Przez standardy te należy więc rozumieć nie tylko uczciwą i efektywną pracę (efekt materialny podjętych działań) również poprawnie prowadzoną dokumentację działalności danego podmiotu<sup>25</sup> (efekt formalny). Nie sposób

<sup>22</sup> L. Garlicki, M. Zubik (red.), op. cit., s. 4.

<sup>23</sup> M. Safjan, L. Bosek (red.), op. cit., nb. 16.

<sup>24</sup> Por. J. Miodek, *Ekspertyza na temat interpretacji pojęć: kryterium legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, zawartych w art. 203 Konstytucji RP i w art. 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, „Kontrola Państwa” 2002, (47)4, s. 6; W. Jaworska-Gromczyńska, *Konstytucyjne kryteria ocen Najwyższej Izby Kontroli*, „Kontrola Państwa” 1998, 43(5), s. 27.

<sup>25</sup> M. Safjan, L. Bosek (red.), op. cit., nb. 16.



także nie dostrzec związku faktycznego, jaki zachodzi pomiędzy rzetelnością a innymi omawianymi kryteriami, jak choćby legalnością. W doktrynie podkreśla się również standardy pozaprawne mające zastosowanie do pojęcia rzetelności i przedstawiające je z punktu widzenia oceny moralnej danego działania<sup>26</sup>.

### Celowość

Kryterium polega na ocenie, czy działania prowadzone przez kontrolowaną jednostkę zgodne są z celami określonymi przez prawo, czy stosowane metody są adekwatne i optymalne a wyznaczone cele są osiągnane. Kryterium celowości należy uznać za mające najmniej stały charakter, bowiem zgodnie z treścią art. 203 Konstytucji RP znajduje ono zastosowanie tylko w odniesieniu do kontroli prowadzonej w najszerszym zakresie, tj. kontroli na poziomie „państwowym” (art. 203 ust. 1 Konstytucji RP). Co za tym idzie kontrola prowadzona względem podmiotów „samorządowych” (art. 203 ust. 2) oraz wobec podmiotów „niepublicznych” (ust. 3) nie może być prowadzona z uwzględnieniem tego kryterium, gdyż takie działanie nie znajduje podstawy we właściwych przepisach. Również celowość nie jest pojęciem, którego definicję uda się wyprowadzić w oparciu o przepisy prawa<sup>27</sup>. Ponownie sięgając do opracowań językoznawców, celowość to „(...) przemyślane i zamierzone działanie, które prowadzi do osiągnięcia uprzednio wyznaczonego rezultatu (...) przydatność przedsięwziętych środków do osiągnięcia zamierzonego celu. (...) Celowym jest więc działanie zamierzone, świadome i racjonalne”<sup>28</sup>. W literaturze wskazuje się także, że celowość należy rozpatrywać na dwóch płaszczyznach: pierwszej dotyczącej procesu prowadzącego do osiągnięcia danego celu (zastosowanych środków i ich adekwatności ze względu na zakładany efekt końcowy) oraz drugiej dotyczącej oceny, czy dany cel został osiągnięty (ewentualnie stopnia jego realizacji lub wyjaśnienia przyczyn niepowodzenia)<sup>29</sup>. W tym kontekście, w odniesieniu do działań podejmowanych przez sam NIK doktryna wskazuje na następujące wytyczne dotyczące kontroli celowości: „(...) badanie, czy – po pierwsze – działania podejmowane przez kontrolowaną jednostkę mieściły się w celach wyznaczonych dla niej przez prawo; po drugie, czy zastosowane metody i środki były optymalne, albo przynajmniej odpowiednie, dla osiągnięcia założonych celów; po trzecie, czy założone cele zostały osiągnięte oraz – jeżeli nie udało się ich zrealizować – jakie

<sup>26</sup> Ibidem, nb. 17.

<sup>27</sup> Ibidem, nb. 20.

<sup>28</sup> Por. J. Miodek, op. cit., s. 6.

<sup>29</sup> M. Safjan, L. Bosek (red.), op. cit., nb. 21.

były tego przyczyną<sup>30</sup>. Należy przy tym pamiętać, że komercjalizacja technologii i zarządzanie innowacjami charakteryzuje się działaniem w warunkach dużej niepewności, częstej konieczności zmiany nie tylko rozwiązań, ale nawet założeń stojących u podstaw projektu (tzw. pivot projektu). Z tej perspektywy kryterium celowości, które nie budzi specjalnych kontrowersji przy kontrolowaniu jednostek administracji publicznej mających jasno określone cele, przy kontrolowaniu jednostek wdrażających innowacje okazuje się bardziej problematyczne. Przy braku uregulowania tej kwestii ustawodawca zdaje się przyjmować założenie, że specyfikę przedmiotu kontroli NIK będzie uwzględniał wyłącznie na poziomie wewnętrznych wytycznych i pozyskiwanej na potrzeby kontroli wiedzy branżowej.

### Gospodarność

Kolejnym kryterium stosowanym zgodnie z podziałem z art. 203 Konstytucji RP jest gospodarność. Odnosząc się do wypowiedzi doktryny bazującej na badaniach językoznawców: „(...) działanie gospodarne to takie, które polega na właściwym wykorzystywaniu posiadanych środków. Chodzi o umiejętne, a więc oszczędne i racjonalne, zarządzanie majątkiem, mające doprowadzić do osiągnięcia zakładanych celów”<sup>31</sup>. Podążając dalej za jedną z definicji gospodarności, polega ona na sprawdzeniu i ocenie, czy działania kontrolowanego podmiotu są zgodnie z zasadami efektywnego (racjonalność) gospodarowania, co oznacza osiągnięcie założonych celów przy zaangażowaniu jak najmniejszych środków i nakładów (oszczędność) i osiągnięcie przy danym nakładzie środków maksymalnych efektów (wydajność)<sup>32</sup>. Gospodarność postrzega się więc z perspektywy osiągnięcia założonego celu przy jak najmniejszym wykorzystaniu zasobów oraz osiągnięcia jak najlepszego rezultatu przy maksymalnym wykorzystaniu dostępnych zasobów<sup>33</sup>. Jest również miernikiem efektywności (jakości) – oceniając gospodarność, nie stwierdzamy, czy przedmiotowe założenia konkretnego procesu zostały zrealizowane, ale analizujemy sam proces ich realizacji<sup>34</sup>.

<sup>30</sup> Por. E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, *Standardy kontroli*, „Najwyższa Izba Kontroli” 2015, s. 8, por. szerzej: M. Safjan, L. Bosek (red.), op. cit., nb. 21.

<sup>31</sup> Por. J. Miodek, op. cit., s. 5–6.

<sup>32</sup> Inna z definicji to „kryterium powiązaniem z oceną dysponowania środkami (rzeczymi i finansowymi) w trakcie prowadzenia kontrolowanej działalności. Dokonując weryfikacji w oparciu o to kryterium, zmierza się do ustalenia, czy wydatkowanie środków było racjonalne. W doktrynie zauważa się, że gospodarność jako kryterium kontroli dotyczy optymalizacji działań (np. stosowanych zabiegów organizacyjnych). Gospodarność to wreszcie ekonomiczność działania, czyli osiągnięcie możliwie najlepszych efektów przy zaangażowaniu najmniejszych nakładów sił i środków.”, D. Wacinkiewicz, *Kontrola i nadzór w prawie komunalnym*, Warszawa 2006.

<sup>33</sup> Por.: B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.

<sup>34</sup> M. Safjan, L. Bosek (red.), op. cit., nb. 12.

Kryterium gospodarności jest najtrudniejszym i najbardziej problematycznym z kryteriów kontroli z kilku przyczyn. Po pierwsze, stwierdzenie niegospodarnego działania może zostać dokonane dopiero, jeżeli stwierdzi się, że dany wynik można było osiągnąć przy mniejszym zaangażowaniu środków lub przy takim poziomie zaangażowania środków osiągnięte rezultaty powinny być lepsze. Zakłada więc jasno określony cel, do którego podmiot kontrolowany powinien konsekwentnie dążyć – powracamy tym samym do uwag dotyczących kryterium celowości. Należy zwrócić uwagę, że krąg podmiotów kontrolowanych z perspektywy celowości zgodnie z art. 203 Konstytucji jest inny niż z perspektywy legalności i gospodarności. Pomimo tego określenie celu i zakładanego sposobu jego osiągnięcia wydaje się nierozdzielnie związane z określeniem, czy dane działanie służyło wspomnianemu „osiągnięciu jak najlepszego rezultatu przy maksymalnym wykorzystaniu dostępnych zasobów”.

Po drugie, kryterium gospodarności nie da się ująć w tak konkretne wyznaczniki i skwantyfikować, jak może mieć to miejsce w przypadku kryterium legalności. Może to skutkować różnym rozumieniem pojęcia gospodarnego działania i jego działania przez jednostkę kontrolującą i kontrolowanego. Dyrektywę odpowiedniego stosowania pojęcia niegospodarności wskazano m.in. w komentarzu do art. 203 Konstytucji RP pod red. prof. Safjana<sup>35</sup>:

Precyzyjne wyznaczenie zakresu znaczeniowego gospodarności wydaje się niezwykle trudne, ale nie jest to zasadniczą wadą tego kryterium. Należy je stosować, odwołując się do znaczenia językowego i **uwzględniając kategorię podmiotów kontrolowanych oraz rodzaj działalności poddawanej ocenie w danym wypadku** (por. M. Niezgódka-Medek, *Ekspertyza*, s. 27). Tylko w taki sposób można ustalić, czy dany podmiot działał w sposób „umiejętny”, czy „właściwie” wykorzystał posiadane środki i nie przekroczył niezbędnego poziomu zaangażowania powierzonych mu zasobów. Trudności związane z praktycznym stosowaniem kryterium gospodarności nie mogą też przysłańcać bardzo ważnej funkcji, jaką spełnia kontrola państwowa realizowana pod tym kątem. Ma ona służyć urzeczywistnieniu konstytucyjnego obowiązku troski o dobro wspólne (...). Należyte wykonanie tego obowiązku musi się wiązać z oceną, czy różnego rodzaju zasoby – także finansowe – uzyskiwane od całego społeczeństwa, a pozostające w dyspozycji danego podmiotu, wykorzystywane są w sposób oszczędny i efektywny.

<sup>35</sup> Ibidem, nb. 14.

Z cytowanej powyżej opinii prof. Safjana wynika przede wszystkim jedna konkluzja o niebagatelnym znaczeniu praktycznym – tak postrzegane kryterium gospodarności jest w istocie metakryterium, które zostaje wypełnione treścią dopiero po zastosowaniu właściwych kryteriów oceny pozwalających na odpowiednią charakterystykę podmiotu kontrolowanego i specyfikę prowadzonej przez niego działalności.

## Kryteria Międzynarodowych Standardów Najwyższych Organów Kontroli

Oprócz wskazówek doktrynalnych w swojej praktyce NIK posługuje się standardami kontroli stanowiącymi dokumenty Międzynarodowych Standardów Najwyższych Organów Kontroli (*International Standards of Supreme Audit Institutions – ISSAI*). Celem standardów było określenie miarodajnych i wspólnych dla wszystkich naczelnych organów kontroli w państwach należących do ISSAI ram odniesienia, niezbędnych do zapewnienia wiarygodności, jakości i profesjonalizmu kontroli w sektorze publicznym<sup>36</sup>.

Odpowiednikiem pojęcia gospodarności zamieszczonym w „Standardach i wytycznych kontroli wykonania zadań na podstawie standardów kontroli INTOSAI i praktyki ISSAI 3000”<sup>37</sup> w ramach kontroli wykonywania zadań jest kombinacja następujących kryteriów:

- **oszczędność** rozumiana tam jako utrzymanie kosztów na niskim poziomie<sup>38</sup> oraz ograniczenie do minimum kosztów zasobów wykorzystywanych w związku z działalnością, z uwzględnieniem odpowiedniej jakości<sup>39</sup>,
- **wydajność** rozumiana jako jak najlepsze wykorzystanie dostępnych zasobów<sup>40</sup>; pojęcie wydajności ogranicza się głównie do pytania, czy zaangażowane zasoby zostały wykorzystane w sposób optymalny i satysfakcjonujący.

<sup>36</sup> Najwyższa Izba Kontroli (Publikacja Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli; Przekład wydany za zgodą INTOSAI Copyright © Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2016), *Standardy ISSAI 100; ISSAI 200; ISSAI 300; ISSAI 400*; dostępne pod adresem: <https://bip.nik.gov.pl/plik/id,10934.pdf> (dostęp 3.09.2018) (dalej „NIK ISSAI 100-400”).

<sup>37</sup> Najwyższa Izba Kontroli (Wydane za zgodą INTOSAI przez Departament Strategii Kontrolnej; Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa, 2009), *Standardy i wytyczne kontroli wykonania zadań na podstawie standardów kontroli INTOSAI i praktyki ISSAI 3000*, dostępne pod adresem: <https://bip.nik.gov.pl/plik/id,2047.pdf> (dostęp 3.09.2018) (dalej „NIK ISSAI 3000”).

<sup>38</sup> Ibidem, s. 14.

<sup>39</sup> Ibidem.

<sup>40</sup> Ibidem.

W konsekwencji wydajność jest przeważnie określana na dwa możliwe sposoby:

- 1) czy ten sam wynik można było uzyskać przy zaangażowaniu mniejszych zasobów albo, innymi słowy,
- 2) czy angażując te same zasoby, można było osiągnąć lepsze wyniki (pod względem ilościowym i jakościowym)<sup>41</sup>.

W obu przypadkach zastosowanie kryterium wydajności do projektów innowacyjnych jest niezwykle trudne – przy realizacji projektów pionierskich i wprowadzaniu niestosowanych wcześniej rozwiązań pokusa uznania *ex post*, że przeprowadzone działania można było zrealizować taniej, szybciej lub prościej jest szczególnie wysoka. Wydajność procesów innowacyjnych stanowi wyzwanie nawet dla najbardziej innowacyjnych przedsiębiorstw – trudno więc oczekiwać, żeby polski ekosystem był w tym względzie wyjątkiem<sup>42</sup>.

### Kryteria kontroli w praktyce działalności NIK

W ostatnich latach Najwyższa Izba Kontroli trzykrotnie podsumowywała wnioski z kontroli sektora publicznego w obszarze innowacyjności:

- w raporcie „Komerccjalizacja wyników badań naukowych” z 15 marca 2016 r. (dalej „Raport o Komerccjalizacji”<sup>43</sup>),
- w raporcie „Działalność ośrodków innowacji” z 16 września 2016 r. (dalej „Raport o Ośrodkach”<sup>44</sup>),
- w raporcie „Wykorzystanie przez przedsiębiorców środków publicznych na innowacje i prace badawczo-rozwojowe” z 30 maja 2018 r. (dalej „Raport o Wykorzystaniu Środków”<sup>45</sup>).

NIK, odnosząc się do źródeł, z których osoby kontrolujące czerpały wiedzę o przedmiocie prowadzonej kontroli stwierdza: „(...) przed podjęciem każdej kontroli przeprowadza bardzo szczegółową analizę ryzyka. Analizowaliśmy dane

<sup>41</sup> Ibidem, s. 16.

<sup>42</sup> <https://www.pb.pl/ten-sie-nie-myli-kto-nie-robi-innowacji-866281> (dostęp: 9.12.2018).

<sup>43</sup> <https://www.nik.gov.pl/plik/id,10797,vp,13130.pdf> (dostęp: 3.09.2018).

<sup>44</sup> <https://www.nik.gov.pl/plik/id,12174,vp,14556.pdf> (dostęp: 3.09.2018).

<sup>45</sup> <https://www.nik.gov.pl/plik/id,17435,vp,20005.pdf> (dostęp: 3.09.2018).

Głównego Urzędu Statystycznego, literaturę naukową, różne publikacje prasowe, a także diagnozy opracowywane dla strategii<sup>46</sup>.

Tak szerokie i ogólnikowe opisanie źródeł, z których NIK czerpie swoją wiedzę, może budzić wątpliwości. Po pierwsze, realistycznie postrzegając zasób wiedzy, który kontrolerzy musieliby uzyskać na potrzeby prowadzonych działań, wydaje się on ogromny. Po drugie, trzy raporty przytoczone powyżej zostały przygotowane przez dwa różne departamenty<sup>47</sup>. Trudno wobec tego przyjąć, że kontrolę prowadziły osoby o statusie ekspertów.

Przy opracowywaniu raportów NIK wziął pod uwagę przede wszystkim następujące kwestie:

- ❑ zgodność przyjętych rozwiązań w zakresie wspierania komercjalizacji wyników badań naukowych ze zdiagnozowanymi potrzebami,
- ❑ spójność prowadzonych działań z obowiązującymi w Polsce dokumentami strategicznymi,
- ❑ zgodność działań wspierających komercjalizację wyników badań naukowych z przyjętymi założeniami,
- ❑ skuteczność wykorzystania udzielonego wsparcia, mierzoną poziomem zatrudnienia i liczbą lokatorów ośrodków innowacji,
- ❑ stopień osiągnięcia założeń i celów w realizowanych programach, w tym zwiększenie innowacyjności gospodarki<sup>48</sup>.

Po pierwsze, żadne kryterium stosowane przez NIK ani wymienione powyżej nie odnosi się wprost i nie bierze pod uwagę ryzyka jako czynnika wpływającego na działalność jednostki kontrolowanej. O ile w odniesieniu do gospodarności w typowych zakładach administracyjnych, takich jak szkoły, zakłady karne czy biblioteki kontrola sprowadzająca się do prostej analizy wydatków i przychodów pod kątem oszczędności i wydajności może być wystarczająca, w przypadku bardziej skomplikowanej działalności prowadzi do nieprawdziwych i nieuwzględniających realiów prowadzenia działalności innowacyjnej wniosków. W przypadku procesu komercjalizacji technologii lub decyzji o odpowiedniej ochronie praw własności intelektualnej kryteria oceny konieczne są o wiele bardziej wysublimowane metody badania.

<sup>46</sup> <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/biuletyn.xsp?documentId=7B94899790CBDD82C1257FF100474684> (dostęp: 3.09.2018).

<sup>47</sup> Odpowiednio, przez Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego oraz Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.

<sup>48</sup> <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/biuletyn.xsp?documentId=7B94899790CBDD82C1257FF100474684> (dostęp: 3.09.2018).

Po drugie, w polskim ustawodawstwie nie ma odpowiedniego punktu odniesienia dla działalności jednostek sektora publicznego w obszarze innowacji. Nie ma również definicji legalnej innowacji, co znacząco utrudnia wyznaczenie rzeczywistego zakresu działalności, który może być uznawany za innowacyjny. Pozostawione jest olbrzymie pole do interpretacji ogólnych kryteriów kontroli, która w dużej mierze będzie zależała wyłącznie od stanu wiedzy i znajomości realiów przez osobę kontrolującą. Jest to sprzeczne z wynikającym z doktryny prawa (słusznym zresztą) założeniem, że ustalenie, że dane zadanie zostało wykonane w sposób niegospodarny wymaga od kontrolera wiedzy dotyczącej warunków funkcjonowania i finansowania podmiotu kontrolowanego. Należy również zwrócić uwagę, że NIK w przytoczonych raportach nie odwołuje się wprost do kryterium gospodarności (które wprost wspomniane jest tylko w Raporcie o Komerccjalizacji) i można przypuszczać, że w toku kontroli stosuje jakąś jego praktyczną interpretację.

Realny problem powstaje w związku z tym po stronie podmiotu kontrolowanego. Na potrzeby prowadzonej działalności powinien on przyjąć, że działanie gospodarne zakłada jak najpełniejsze wykorzystanie posiadanych źródeł dochodów, celowe (czyli zgodne z zadaniami przypisanymi do realizacji podmiotu, skonkretyzowanymi w przyjętych planach finansowych lub rzeczowych) wydatkowanie uzyskanych dochodów i rozsądne obniżanie prowadzonej kosztów działalności. Biorąc pod uwagę stopień skomplikowania procesów decyzyjnych dotyczących projektów innowacyjnych oraz wysoki poziom ryzyka w realizacji takich projektów, patrzeć na działalność innowacyjną przez pryzmat prostej dyrektywy: maksymalizacja efektu – minimalizacja kosztu, do jakiej sprowadza się w gruncie rzeczy kryterium gospodarności stanowi niebezpieczne uproszczenie mechanizmu kontroli. Wobec tak dużej niepewności związanej z interpretacją takiego kryterium kontroli najrozsądniejsze z perspektywy podmiotu kontrolowanego staje się podejmowanie decyzji zapobiegawczych, pozwalających jak najdokładniej ocenić ryzyko związane z potencjalną kontrolą. Prowadzi do absurdałnej sytuacji, w której działania kontrolne ukierunkowane na zwiększenie efektywności kreują bodźce prowadzące w gruncie rzeczy do nieefektywności.

## Wnioski

Pierwszym, rzeczywistym ograniczeniem stosowania kryteriów kontroli jest kontekst polityczny. I tak w parlamentarnej dyskusji na temat Raportu o Komerccjalizacji pojawiały pytania o stopę zwrotu z projektów komercjalizacyjnych oraz

wykorzystania jej jako wskaźnika oceny sukcesu komercjalizacji<sup>49</sup>, co nie jest uznanym kryterium oceny efektywności inwestycji w innowacje. Mając na uwadze, że adresatami raportu NIK oprócz opinii publicznej jest Sejm, należy pamiętać, że jasne wnioski przeprowadzone w oparciu o czytelną metodologię są kluczowe dla dalszej refleksji nad wynikami kontroli NIK.

Drugim istotnym czynnikiem wpływającym na kontrolę projektów innowacyjnych jest opisany powyżej paradoks punktu odniesienia – ze swojej natury, kontrola zakłada porównanie stanu istniejącego ze stanem pożądanym, a więc zewnętrznym punktem odniesienia. Należy jednak pamiętać, że kontrola *ex post* nowatorskiego procesu musi uwzględniać specyfikę otoczenia (akademickiego, prawnego, gospodarczego) i rolę ryzyka.

W konsekwencji systemowe uregulowanie kryteriów kontroli w odniesieniu do realizacji projektów innowacyjnych i stworzenie wydaje się konieczne. Do rozważenia pozostaje możliwość większego zaangażowania interesariuszy projektów innowacyjnych (przedsiębiorstw, środowisk akademickich, sektora publicznego) w tworzenie jednolitej, szczegółowej metodologii, która stanowiłaby wygodny punkt odniesienia dla jednostek kontrolujących. W szczególności w odniesieniu do projektów innowacyjnych doprecyzowania wymaga kryterium gospodarności. Wydaje się również, że doprecyzowanie kryteriów kontroli zostałoby pozytywnie odebrane przez podmioty kontrolowane. Za interesującą inspirację do utworzenia takiej metodologii może posłużyć instrukcja (ang. *manual*) do projektów partnerstwa publiczno-prywatnego wydawana przez Skarb Państwa Wielkiej Brytanii (HM Treasury)<sup>50</sup>, która jest wynikiem wieloletniego doświadczenia branży i sektora publicznego w realizacji takich projektów.

## Bibliografia

### Literatura:

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Garlicki L., *Narodziny i kształtowanie się kontroli w niepodległej Polsce*, „Kontrola Państwowa” 1999, 44(2).
- Garlicki L., Zubik M. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Komentarz T. III*, Warszawa 2016.
- Jaworska-Gromczyńska W., *Konstytucyjne kryteria ocen Najwyższej Izby Kontroli*, „Kontrola Państwowa” 1998, 43(5).

<sup>49</sup> <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/biuletyn.xsp?documentId=7B94899790CBDD82C1257FF100474684> (dostęp: 3.09.2018).

<sup>50</sup> <https://www.gov.uk/government/publications/private-finance-2-pf2> (dostęp: 10.12.2018).



- Kukuła A., *EUROSAI – Europejska Organizacja Najwyższych Organów Kontroli*, „Kontrola Państwowa” 2008, 53(2).
- Miodek J., *Ekspertyza na temat interpretacji pojęć: kryterium legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, zawartych w art. 203 Konstytucji RP i w art. 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, „Kontrola Państwowa” 2002, 47(4).
- Nieżgódka-Medek M., *Nowelizacja ustawy o NIK z 2010 r.*, „Kontrola Państwowa” 2013, 58(3).
- Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016.
- Sarnecki P., *Status prawny Najwyższej Izby Kontroli w świetle Konstytucji*, „Kontrola Państwowa” 2002, 47(2).
- Sierpowska I., *Funkcje kontroli: studium prawnoporównawcze*, Wrocław 2003.
- Standardy i wytyczne kontroli wykonania zadań na podstawie standardów kontroli INTOSAI i praktyki ISSAI 3000, dostępne pod adresem: <https://bip.nik.gov.pl/plik/id,2047.pdf> (dostęp: 3.09.2018).
- Standardy ISSAI 100; ISSAI 200; ISSAI 300; ISSAI 400; dostępne pod adresem: <https://bip.nik.gov.pl/plik/id,10934.pdf> (dostęp: 3.09.2018).
- Szymanek J., *O kontroli państwowej – teoretycznie*, „Kontrola Państwowa” 2006, 51(5).

### Strony internetowe:

- <http://www.intosai.org/en/about-us.html> (dostęp: 7.06.2018).
- <https://www.nik.gov.pl/kontrola/standardy-kontroli-nik/> (dostęp: 7.06.2018).
- <https://www.nik.gov.pl/plik/id,10797,vp,13130.pdf> (dostęp: 3.09.2018).
- <https://www.nik.gov.pl/plik/id,12174,vp,14556.pdf> (dostęp: 3.09.2018).
- <https://www.nik.gov.pl/plik/id,17435,vp,20005.pdf> (dostęp: 3.09.2018).
- <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/biuletyn.xsp?documentId=7B94899790CBD-D82C1257FF100474684> (dostęp: 3.09.2018).
- <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/biuletyn.xsp?documentId=7B94899790CBD-D82C1257FF100474684> (dostęp: 3.09.2018).
- <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/biuletyn.xsp?documentId=7B94899790CBD-D82C1257FF100474684> (dostęp: 3.09.2018).
- <https://www.gov.uk/government/publications/private-finance-2-pf2> (dostęp: 10.12.2018).