

# Kontrola i audyt

Ujęcie prawne i aksjologiczne

## Gospodarność jako kryterium kontroli

Od ponad stu lat NIK jest uprawniona do przeprowadzania kontroli pod względem gospodarności, co służy ocenie prawidłowego gospodarowania środkami publicznymi. Niemniej, tylko w co trzynastym wystąpieniu pokontrolnym Izba zawiera jakąś wypowiedź nawiązującą bezpośrednio do tego kryterium, zaś jedynie trzy procent nieprawidłowości jest formułowanych na jego podstawie. Przyczyną może być m.in. nieodpowiednie pojmowanie gospodarności, a zwłaszcza utożsamianie jej w pewnych sytuacjach z legalnością. Wątpliwości z tym związane skłaniają niektórych przedstawicieli doktryny do głoszenia postulatu stosowania kryterium gospodarności na zasadzie najbardziej koniecznych wyjątków lub całkowitej rezygnacji z niego. Rozwiązaniem mogło by być dostrzeżenie w nim uprawnień NIK do kontroli także innych niż wskazane w przepisach, ale istotnych przejawów (form) gospodarności jako wartości chronionej prawem. Artykuł jest próbą autorskiego spojrzenia na to zagadnienie.

**LESZEK MURAT****Wstęp<sup>1</sup>**

Najwyższa Izba Kontroli jest uważana za strażnika prawidłowego gospodarowania środkami publicznymi<sup>2</sup>, kontynuując tradycję, która sięga czasów jej powołania. Dowodem szczególnego uznania wagi tego zadania było zdefiniowanie misji Izby w kategoriach dbałości o gospodarność, co podkreśla się w każdej informacji o wynikach kontroli<sup>3</sup>. Jednak tylko w co trzynastym wystąpieniu pokontrolnym można znaleźć jakąś wypowiedź odnoszącą się wprost do gospodarności.

Skloniło mnie to do podjęcia próby ustalenia przyczyny owej wstrzemięźliwości, zwłaszcza że Najwyższa Izba Kontroli częściej odwołuje się w kontrolach do takich pojęć jak skuteczność czy efektywność. W artykule zamierzam zbadać charakter prawny kryterium gospodarności i wykazać, że kieruje ono postępowanie kontrolne w stronę ustalenia i oceny stopnia urzeczywistnienia w działalności podmiotu kontrolowanego gospodarności jako zasady prawa, chroniącej takie wartości,

jak na przykład: oszczędność, wydajność i skuteczność.

**Znaczenie pojęcia gospodarność**

Prawodawca jak dotąd nie zdecydował się na zdefiniowanie pojęcia gospodarności, ani jako kryterium kontroli/nadzoru, ani jako obowiązku prawnego. Poszukiwanie jego rozumienia należy więc rozpocząć od słowników, albowiem w nauce prawa przyjmuje się, że gdy w tekście prawnym nie ma definicji, znaczenie danego zwrotu należy ustalać na gruncie języka ogólnego (powszechnego)<sup>4</sup>.

Jan Miodek wskazuje, że słowo „gospodarność” ewoluowało ku znaczeniu ekonomicznemu<sup>5</sup>, zaś słowniki podają, że gospodarność to umiejętność dobrego (umiejętnego) i oszczędnego gospodarowania<sup>6</sup>.

Gospodarowanie jest z kolei objaśniane jako zarządzanie jakimiś zasobami i środkami, decydowanie o sposobie wykorzystania tego, co się ma<sup>7</sup>.

Można więc przyjąć, że na podstawie wykładni językowej gospodarność

<sup>1</sup> Niektóre zawarte w artykule informacje są chronione tajemnicą kontrolerską; z obowiązku jej zachowania na potrzeby publikacji zostałem zwolniony przez Prezesa NIK 17.1.2019 (nr sprawy BOE-BOI.0172.008.2019).

<sup>2</sup> Zob. np. *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2017 r.*, dostępne na stronie <<https://www.nik.gov.pl/plik/id,17825.pdf>> (strona aktualna 4.3.2019), s. 3.

<sup>3</sup> „Misją Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej”, por. np. informacja NIK o wynikach kontroli pt. *Restrukturyzacja przedsiębiorców finansowanych ze środków Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców*, 11.1.2013, KGP-4101-02-00/2012, s. 2.

<sup>4</sup> Zob. M. Zieliński: *Wykładnia prawa. Zasady, Reguły, Wskazówki*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2002, s. 315.

<sup>5</sup> 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 Państwowa” nr 4/2002 (numer specjalny), op. cit., s. 6.

<sup>6</sup> M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, tom 1, Warszawa 1983, s. 683.

<sup>7</sup> M. Szymczak (red.), *Słownik...*, op. cit., s. 683.

oznacza umiejętne decydowanie o sposobie wykorzystania tego, co się posiada, w tym oszczędne zarządzanie zasobami i środkami<sup>8</sup>.

Ekonomiczna konotacja gospodarności znajduje potwierdzenie w jej synonimach: ekonomia, oszczędność, pomiarowanie, powściągliwość, racjonalność, roztropność, umiarkowanie, wstrzemięźliwość, zapobiegliwość, ekonomiczność, ekonomika, racjonalne gospodarowanie, zaradność, inicjatywa, inwencja, obrotność, operatywność, pomysłowość, przedsiębiorczość, rzutkość, spryt, umiejętność zarządzania<sup>9</sup>; jak również w synonimach *niegospodarności*: marnotrawstwo, rozrzutność, szastanie, trwonienie, za przepaszczenie, deficytowość, nieekonomiczność, nieracjonalność, niewydajność, nieoszczędne gospodarowanie, utracuszostwo, niezagospodarowanie, szafowanie<sup>10</sup>.

W zbiorze synonimów gospodarności nie ma efektywności, skuteczności, wydajności oraz sprawności.

Niemniej można je za takie uznać dlatego, że efektywność, skuteczność,

wydajność i gospodarność posiadają wspólny synonim ekonomiczność<sup>11</sup>.

Warto więc pokrótce zastanowić się nad relacją pomiędzy gospodarnością a pięcioma określeniami pokrewnymi: efektywnością, sprawnością, skutecznością, wydajnością i oszczędnością. Konkretnie zaś chodzi o to, aby rozstrzygnąć, czy w pojęciu gospodarności mogą znajdować się desygnaty tych nazw, to znaczy, czy gospodarność jest terminem najszerszym znaczeniowo. Ma to niebagatelne znaczenie dla określenia kompetencji Najwyższej Izby Kontroli w stosowaniu kryterium gospodarności. Jeżeli bowiem są to pojęcia rozłączne, trudno obronić tezę, że Izba posiada prawo wypowiedzania się na ich temat (zakładając, że nie są one podtypami pozostałych trzech kryteriów kontroli). I tak:

- Efektywność jest pojęciem złożonym i różnorodnie definiowanym. Słowniki podają, że efektywny znaczy tyle co dający dobre wyniki, wydajny<sup>12</sup>. W nauce ekonomii przyjmuje się, że efektywność to działanie gospodarcze wykonywane sprawnie, tj. skutecznie i ekonomicznie<sup>13</sup>

<sup>8</sup> Jan Miodek podaje, że „mianem gospodarnego określamy kogoś, kto umie dobrze i oszczędnie gospodarować tym, co posiada, lub tym, co mu powierzono, kto umiejętnie czymś zarządza, kto umiejętnie prowadzi jakąś działalność, kto – w wypadku zawiadywania pieniędzmi – właściwie je użytkuje, aby osiągnąć wyznaczony cel. Gospodarność to >umiejętność dobrego gospodarowania, zarządzania czymś<, to >umiejętne, oszczędne gospodarowanie<”: *Ekspertyza na temat...*, op. cit., s. 5-6.

<sup>9</sup> Internetowy słownik synonimów języka polskiego online Synonim.NET dostępny na stronie <<https://synonim.net>> (strona aktualna 18.3.2019).

<sup>10</sup> Internetowy słownik synonimów języka polskiego online Synonim.NET dostępny na stronie <<https://synonim.net>> (strona aktualna 18.3.2019).

<sup>11</sup> Internetowy słownik synonimów języka polskiego online Synonim.NET dostępny na stronie <<https://synonim.net>> (strona aktualna 18.3.2019); S. Dubisz (red.): *Uniwersalny słownik języka polskiego*, tom 4, Warszawa 2003, s. 797.

<sup>12</sup> S. Dubisz (red.): *Uniwersalny słownik języka polskiego*, tom 1, Warszawa 2003, s. 788-789.

<sup>13</sup> W. Gasparski: *Decyzje i etyka. Normy uczciwości*. „Decydent & Decision Maker”, nr 74/2008 r., cytowany przez Adriana Pyszkę [w]: *Istota efektywności. Definicje i wymiary*, „Studia Ekonomiczne” nr 230/2015, s. 15.

(w węższym znaczeniu utożsamiana jest z ekonomicznością, a w szerokim ze skutecznością, korzystnością i ekonomicznością)<sup>14</sup>. Efektywność administracji publicznej rozumiana jest jako zdolność do świadczenia wysokiej jakości usług dla obywateli i przedsiębiorstw oraz wdrażania przejrzystej i racjonalnej polityki<sup>15</sup>. W teorii zarządzania przez efektywność rozumie się taką równowagę pomiędzy wszystkimi czynnikami produkcji, która da najlepszy rezultat przy możliwie najmniejszym wysiłku<sup>16</sup>.

• Sprawność jest uznawana za jeden z istotnych elementów oceny efektywności instytucji<sup>17</sup>. Mierzy się ją relacją wyników właściwych dla danej instytucji do poczynionych nakładów, ale także innymi metodami (np. czasem trwania poszczególnych procedur w administracji)<sup>18</sup>. Sprawność administracji pojmuje się w kategorii należytego wykorzystania środków publicznych dla osiągnięcia zaprogramowanych wcześniej celów<sup>19</sup>.

• Skuteczność w odniesieniu do administracji to obszar sprawności instytucjonalnej, definiowanej jako zdolność do świadczenia wysokiej jakości usług dla obywateli i przedsiębiorców oraz do wdrażania przejrzystej i racjonalnej polityki<sup>20</sup>, a więc podobnie jak efektywność. W teorii zarządzania skuteczność jest stopniem (określa się jej stopień), tzn. w jakim zaplanowane działania są realizowane a planowane rezultaty osiągnięte<sup>21</sup>.

• Wydajność to ekonomiczność rozpatrywana ze względu na uzyskane wyniki<sup>22</sup>. Słowniki wyjaśniają, że wydajny to „przynoszący znaczne zyski lub efekty w stosunku do włożonej pracy, poniesionych kosztów”<sup>23</sup>.

• Oszczędność – rozumie się przez nią osiągnięcie zamierzonego efektu przy wykorzystaniu najniższych nakładów<sup>24</sup>, w tym m.in. obniżanie jednostkowych kosztów produkcji<sup>25</sup>. Jest to ekonomiczność rozpatrywana ze względu na koszty<sup>26</sup>. Oszczędne realizowanie polityki

<sup>14</sup> S. Nowosielski: *Skuteczność i efektywność realizacji procesów gospodarczych* [w]: „Efektywność funkcjonowania szkół wyższych” (red. T. Dudycz, Z. Wilimowska) cytowany przez A. Pyszkę [w]: *Istota... op. cit.*, s. 15.

<sup>15</sup> H. Spasowska-Czarny: *Efektywność administracji publicznej w kontekście sprawności instytucjonalnej państwa*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, nr 2/2017, s. 182.

<sup>16</sup> J. Płoskonka: *Rzetelność i sprawność działań instytucji publicznych*, „Kontrola Państwowa”, nr 1/2013, s. 41 (przypis nr 5).

<sup>17</sup> H. Spasowska-Czarny: *Efektywność...*, op. cit., s. 183.

<sup>18</sup> H. Spasowska-Czarny: *Efektywność...*, op. cit., s. 183.

<sup>19</sup> J. Płoskonka: *Rzetelność...*, op. cit., s. 41-42.

<sup>20</sup> J. Płoskonka: *Rzetelność...*, op. cit., s. 39-40.

<sup>21</sup> J. Płoskonka: *Rzetelność...*, op. cit., s. 41 (przyp. 5).

<sup>22</sup> A. Mazurkiewicz: *Sprawność działania – interpretacja teoretyczna pojęcia*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 20/2011, s. 50.

<sup>23</sup> S. Dubisz (red.): *Uniwersalny słownik języka polskiego*, tom 4, Warszawa 2003, s. 574.

<sup>24</sup> A. Mazurkiewicz: *Sprawność...*, op. cit., s. 50.

<sup>25</sup> M. Niezgódka-Medek: *Ekspertyza prawna 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”, nr 4/2002 (numer specjalny), s. 25.

<sup>26</sup> A. Mazurkiewicz: *Sprawność...*, op. cit., s. 50.

publicznej wywiera wpływ na efektywność rządów<sup>27</sup>.

Nietrudno oprzeć się wrażeniu chaosu definicyjnego, potęgowanego tym, że wszystkie te określenia znajdują się w orbicie zainteresowania różnych dyscyplin naukowych, zwłaszcza teorii zarządzania oraz nauki prawa. Nie jest moim zadaniem dokonanie ich systematyzacji<sup>28</sup>. Poprzestanę na stwierdzeniu, że można je uznawać za odmiany gospodarności dlatego, że charakteryzują się ona wyraźną konotacją ekonomiczną, niemniej wykracza poza ten wymiar. Takie synonimy gospodarności jak zaradność, inicjatywa, inwencja, obrotność, operatywność, pomysłowość czy spryt składają się na opis pożądanego postępowania względem posiadanych zasobów. W umiejętności decydowania o sposobie wykorzystania tego, co się posiada leży co prawda obniżanie jednostkowych kosztów, lecz postawa gospodarna wymaga uwzględnienia szerszej optyki, na przykład przejrzystości, racjonalności czy przezorności.

Takie właśnie szerokie rozumienie gospodarności propaguje część doktryny.

Małgorzata Niezgódka-Medek na przykład zwraca uwagę na konieczność uwzględnienia optymalizacji stosowanych zabiegów organizacyjnych czy wydatkowania środków najbardziej racjonalnie, celowo i zgodnie z kierunkami planowanej działalności rzeczowej<sup>29</sup>.

Marek Szewczyk pisze zaś o działalności nacechowanej umiejętnością dobrego gospodarowania, zapobiegliwością, oszczędnością, racjonalnym gospodarowaniem środkami oraz wolnej od rozrzutności, marnotrawstwa i nieliczenia się z pieniędzmi<sup>30</sup>. Ja również uznaję gospodarność za pojęcie pojemne, zawierające m.in. takie określenia, jak efektywność, sprawność, skuteczność, wydajność i oszczędność.

### Gospodarność jako zasada prawa

Gospodarność została podniesiona do rangi zasady prawa, o czym świadczą przypadki posługiwania się przez prawodawcę zwrotem „przestrzegać zasady gospodarności”<sup>31</sup>. Powołują się na nią także sądy, różnie ją przy tym pojmując. Bywa utożsamiana z zasadą racjonalnego gospodarowania<sup>32</sup> i definiowana jako osiągnięcie

<sup>27</sup> „Efektywność rządów jest rozumiana jako zdolność (potencjał) władz publicznych i administracji (na różnych szczeblach zarządzania) do efektywnego, sprawiedliwego i oszczędnego realizowania polityk publicznych”: H. Spasowska-Czarny: *Efektywność...*, op. cit., s. 182, przyp. 14 cytująca K. Pogorzelskiego: *Sprawność instytucjonalna państwa 2011. Ekspertyza na temat sprawności instytucjonalnej państwa w kontekście dotychczasowej realizacji Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015*, IBS 2011, s. 2.

<sup>28</sup> Co bytoby zresztą karkołomne w obliczu takich stwierdzeń, że skuteczność i efektywność są synonimami sprawności: J. Płoskonka: *Rzetelność...*, op. cit., s. 41.

<sup>29</sup> M. Niezgódka-Medek: *Ekspertyza prawna...*, op. cit., s. 25.

<sup>30</sup> M. Szewczyk: *Ekspertyza prawna w sprawie interpretacji pojęć: kryterium legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, zawartych w art. 203 Konstytucji oraz art. 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, „Kontrola Państwowa” nr 4/2002 (numer specjalny), s. 39.

<sup>31</sup> Art. 188 ust. 1 ustawy z 27.8.2004 o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1510, ze zm.).

<sup>32</sup> Por. uchwałę Sądu Najwyższego z 13.4.2017, sygn. III CZP 3/17.

maksymalnego stopnia realizacji celu przy danym nakładzie środków<sup>33</sup>. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 2014 r. za desygnaty zasady gospodarności przyjął celowość, oszczędność i efektywność<sup>34</sup>. Interesujący jest wyrok WSA w Olsztynie, w którym zasada gospodarności została przedstawiona jako „prowadzenie działalności gospodarczej w sposób właściwy dobremu gospodarzowi”<sup>35</sup>.

Trudno jednak wyprowadzić spójne znaczenie zasady gospodarności przyjęte przez judykaturę. Przeszkodę stanowi to, że czasami sędziowie używają liczby mnogiej (tj. „zasady gospodarności”) bez wyjaśnienia, jakie zasady wchodzi w skład tak wyróżnionej kategorii<sup>36</sup>. Zasada gospodarności nie jest natomiast zbyt rozpowszechniona w orzecznictwie

Trybunału Konstytucyjnego<sup>37</sup>; Trybunał po raz pierwszy powołał się na nią dopiero w 2015 r.<sup>38</sup>

Ogólnikowe wzmianki na jej temat można znaleźć w literaturze. Maria Jastrzębska pojmuje ją na przykład jako celowe i oszczędne wykorzystanie środków budżetowych<sup>39</sup>. Krystyna Sawicka z kolei uważa, że postępowanie zgodnie z zasadą gospodarności wymaga szerszej oceny przesłanek ekonomicznych podejmowanych decyzji, aniżeli tylko dążenie do celowego i oszczędnego wykorzystania środków<sup>40</sup>.

Gdzie należy poszukiwać najważniejszego źródła obowiązywania zasady gospodarności? Małgorzata Niezgodka-Medek upatruje go w art. 82 Konstytucji, w którym nałożono na polskich obywateli nakaz

<sup>33</sup> „W myśl tej zasady, maksymalny stopień realizacji celu osiąga się postępując tak, aby przy danym nakładzie środków osiągać maksymalny stopień realizacji celów (tzw. zasada największego efektu), albo tak, aby przy danym stopniu realizacji celu użyć minimalnego nakładu środków”: uchwała Sądu Najwyższego z 26.4.2002, sygn. III CZP 21/02.

<sup>34</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12.12.2014, sygn. II GSK 1467/13.

<sup>35</sup> Wyrok WSA w Olsztynie z 16.4.2009, sygn. I SA/OI 149/09.

<sup>36</sup> Np. wyrok NSA z 12.6.2018, sygn. II FSK 1619/16. Dodatkową trudnością jest to, że zasada gospodarności bywa odnoszona także do działalności komercyjnej podmiotów prywatnych.

<sup>37</sup> Nie została też w wymieniona w monografii poświęconej wypowiedaniu się TK o zasadach prawa: M. Kordela: *Zarys typologii uzasadnień aksjologicznych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Bydgoszcz-Poznań, Oficyna Wydawnicza Branta, 2001; 2012.

<sup>38</sup> W wyroku Trybunał zauważył, że nie ma prawnych podstaw umożliwiających instytucji publicznej, jaką jest ZUS, przeznaczanie środków budżetowych na komercyjną działalność reklamodawczą. Mogłoby to zostać poczytane za naruszenie zasady gospodarności wydatkowania środków publicznych: wyrok TK z 4.11.2015, sygn. K 1/14, 163/10A/2015.

<sup>39</sup> M. Jastrzębska: *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer 2012, s. 142.

<sup>40</sup> „Oszczędne i celowe wydatkowanie środków budżetowych wiąże się z nakazem uwzględniania kryteriów ekonomicznych przy realizacji zadań finansowanych z budżetu, co ma skutkować osiągnięciem najlepszych efektów z poniesionych nakładów i w konsekwencji optymalizacją wydatków budżetowych. Wydatkowanie środków budżetowych zgodnie z ich przeznaczeniem i w zaplanowanej wysokości nie musi być równoznaczne z celowym i oszczędnym ich wykorzystaniem. Postępowanie zgodnie z zasadą gospodarności wymaga bowiem szerszej oceny przesłanek ekonomicznych podejmowanych decyzji, rzutujących na wydatki ponoszone z budżetu”; K. Sawicka: *Postępowanie w zakresie wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego*, „Przegląd Prawa i Administracji”, nr 86/2011, s. 268; Katarzyna Radecka-Moroz napisała zaś, że „każdy z nas, płacąc podatki, chciałby mieć pewność, że jego pieniądze przysłużą się dobrej sprawie. Ze zostaną wydane nie tylko zgodnie z obowiązującymi przepisami, ale również z zasadami gospodarności i zdrowego rozsądku”: *Kontrola wykonania zadań*, „Przegląd Metodyczny” nr 2/2012 (numer specjalny), s. 30.

troski o dobro wspólne, a także w zasadzie sprawności instytucji publicznych umieszczonej w preambule<sup>41</sup>. Konstytucyjne pojęcie „dobra wspólnego” jest szerokie, a doktryna i orzecznictwo sądowe różnie je rozumieją. Mimo to zgadzam się, że z pojęcia „troski o dobro wspólne” można wysnuwać postawę gospodarności<sup>42</sup>.

Gospodarność to wartość chroniona prawem. Skoro zasadzie gospodarności nie towarzyszy rozstrzygnięcie prawodawcy co do precyzyjnego sposobu zachowania, to adresaci (np. instytucje publiczne) każdorazowo nadają jej treść w akcie stosowania prawa. Czynią to w sposób nazywany „prawem wyważania zasad”<sup>43</sup>.

Wszystkie zasady prawa mają bowiem charakter nakazów optymalizacyjnych, tj. nakazują realizowanie określonego stanu rzeczy w najwyższym możliwym stopniu. Normy urzeczywistniające te wartości mają źródło pozaprawne (aksjologiczne) – prawodawca odróżnił przestrzeganie gospodarności od przestrzegania norm prawnych, na przykład w zwrotach: „konieczność zapewnienia prawidłowości i gospodarności dokonywania wydatków”<sup>44</sup>, czy też „działanie niezgodne z prawem lub zasadami gospodarności”<sup>45</sup>.

Odzwierciedleniem tego rozróżnienia jest też posługiwanie się przez prawodawcę gospodarnością jako odrębnym od legalności kryterium kontroli.

Gospodarność jest więc prawnym kryterium kontroli NIK, albowiem uprawnienie do jego stosowania wynika z powszechnie obowiązujących aktów normatywnych, w tym z Konstytucji. Innymi słowy, jest to kryterium, do którego stosowania NIK została zobowiązana prawem. Jednocześnie gospodarność jest jednym z trzech kryteriów kontroli (obok rzetelności i celowości), które posiadają walor „pozaprawności”<sup>46</sup>.

Pozaprawność oznacza uprawnienie do formułowania wzorców kontroli, które merytorycznie pochodzą spoza systemu prawa. Mają one źródło aksjologiczne, co zilustruję przykładami w dalszej części artykułu. Nie należy jednak mylić „pozaprawności” z „bezprawnością”, bowiem bezprawność opisuje kryteria kontroli w kontekście naruszenia norm prawnych. Na przykład Najwyższa Izba Kontroli nie ma prawa do stosowania kryterium celowości podczas kontroli samorządu terytorialnego i w tym znaczeniu jest ono bezprawne<sup>47</sup>.

<sup>41</sup> M. Niezgodka-Medek: *Ekspertyza prawna...*, op. cit., s. 26.

<sup>42</sup> Gospodarność można też wywodzić z zasady rzetelności.

<sup>43</sup> Szerzej na temat zasad prawa zob. np. M. Kordela: *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań, Wydawnictwo Naukowe UAM, 2012.

<sup>44</sup> Art. 247 ust. 3 ustawy z 27.8.2009 o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.).

<sup>45</sup> Art. 45 ust. 1 pkt 4 ustawy z 13.4.2016 o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku (Dz.U. z 2017 r. poz. 1398, ze zm.).

<sup>46</sup> Także inne instytucje systemu kontroli posiadają uprawnienie do stosowania pozaprawnych kryteriów kontroli, na przykład kryteria rzetelności i gospodarności stosowane przez regionalne izby obrachunkowe.

<sup>47</sup> Szerzej zagadnienie pozaprawności kryterium rzetelności przedstawiłem w artykule pt. *Rzetelność jako prawne i pozaprawne kryterium kontroli*, „Kontrola Państwowa” nr 4/2014, zwł. s. 65-69 oraz w rozdziale pt. *Rzetelność wykonywania obowiązków przez administrację – między wartościami a prawem* [w]: „Stulecie Polskiej Administracji. Doświadczenia i Perspektywy”, pod red. W. Federczyk, KSAP, Warszawa 2018, s. 146-148. Odwołania do pozaprawności kryterium rzetelności są aktualne również w odniesieniu do kryterium gospodarności.

## Gospodarność jako kryterium kontroli NIK

Kryterium gospodarności przysługiwało NIK niezmiennie od czasu jej powstania, przechodząc pewną ewolucję w nazewnictwie. W dekrecie z 7 lutego 1919 r. Izba otrzymała zadanie badania gospodarczości<sup>48</sup>; w ustawie z 1921 r. kompetencję tę wyrażono jako badanie celowości pod względem gospodarczym<sup>49</sup>. Od 1949 r. prawodawca używa niezmiennie terminu „gospodarność”. W 1997 r. tradycja ta została uznana przez suwerena i utrwalała przez podniesienie gospodarności do rangi konstytucyjnego kryterium kontroli (art. 203 Konstytucji RP).

Izba została wyposażona w kompetencję do stosowania czterech, enumeratywnie wymienionych kryteriów kontroli. Wobec tego uważam, że należy dążyć do ich merytorycznego rozróżnienia<sup>50</sup>. Jednocześnie zdaję sobie sprawę, że definitywne rozdzielanie tych kryteriów nie zawsze jest możliwe, ponieważ współlistnieją. Nawiasem mówiąc, jest to problem od lat poruszany w literaturze. Na przykład Emanuel Iserzon opublikował w 1962 r.

na łamach „Kontroli Państwowej” artykuł, w którym twierdził, że terminy gospodarność i rzetelność są konsekwencją pragnienia ustawodawcy, aby dać wyraz idei najwzajemniejszej kontroli wykonywanej przez NIK i stanowią „sugestywny wyraz pełni władzy kontrolnej, jaka przypadła w udziale Najwyższej Izbie Kontroli”<sup>51</sup>. W 2001 r. Krystyna Pawłowicz ubolewała nad tym, że prawo uprawnia Izbę do wszechstronnego kontrolowania przedsiębiorców<sup>52</sup>, zaś na krzyżowanie się kryteriów kontroli zwrócił uwagę Eugeniusz Ruśkowski<sup>53</sup>. Natomiast Roman Hauser, dostrzegając dublowanie się kompetencji różnych podmiotów uprawnionych do kontroli proponował, aby doprowadzić do uczynienia z Najwyższej Izby Kontroli „jedynego podmiotu uprawnionego do badania różnych organów i jednostek organizacyjnych gdy chodzi o legalność, gospodarność, celowość i rzetelność”<sup>54</sup>.

W każdym razie, poszukiwanie odrębności między kryteriami jest wskazane, ponieważ bez stosownej delimitacji może dochodzić do nadużywania uprawnień

<sup>48</sup> Art. 12 litera C, dekretu z 7.2.1919 o *Najwyższej Izbie Kontroli Państwa* (Dz.U. z 1919 r. nr 14 poz. 183).

<sup>49</sup> Art. 4 oraz art. 6 ustawy z 3.6.1921 o *Kontroli Państwowej* (Dz.U. z 1921 r. nr 51 poz. 314).

<sup>50</sup> Takie stanowisko zajmuje też Małgorzata Niezgódka-Medek: „przy dokonywaniu oceny należy rozgraniczać poszczególne kryteria i unikać utożsamiania gospodarności, rzetelności i celowości z kryterium legalności”: *Ekspertyza prawna...*, op. cit., s. 33.

<sup>51</sup> E. Iserzon: *Kontrola „związanej” i „swobodnej” działalności administracji. Uwagi na marginesie kompetencji NIK, „Kontrola Państwowa”* nr 3/1962, s. 2.

<sup>52</sup> K. Pawłowicz: *Sądowa...*, op. cit., np. s. 42.

<sup>53</sup> *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”* nr 4/2002 (numer specjalny), s. 74.

<sup>54</sup> Jego propozycja wiązała się z problemem rozstrzygania ewentualnych sporów w związku z dokonywanymi przez różne podmioty kontrolujące ocenami oraz tym, czy „ukazany stan prawa jest stanem prawidłowym”: R. Hauser: *Znaczenie instytucji kontrolnych dla praworządnego funkcjonowania państwa, „Kontrola Państwowa”* nr 1/2010 (numer specjalny), s. 61.



kontrolnych, na przykład przez stosowanie względem przedsiębiorców kryterium celowości pod pozorem kryterium gospodarności<sup>55</sup>. O ile zatem można by jeszcze zaakceptować, że cztery kryteria tworzą łącznie pełny zbiór dopuszczalnych kryteriów odnoszący się do całej regulowanej prawem działalności podmiotów kontrolowanych (tj. stosowane razem oznaczają one przyznanie Izbie kompetencji do wszechstronnej kontroli), o tyle bez zróżnicowania ich znaczeń konstytucyjny podział podmiotów kontrolowanych na dwu, trzy lub „czterokryteriowców”<sup>56</sup> straciłby doniosłość prawną.

Zgodnie z przyjętą w Izbie wewnętrzną definicją, kryterium gospodarności oznacza badanie, czy działalność kontrolowanej jednostki była zgodna z zasadami efektywnego gospodarowania, tj. czy oszczędnie i wydajnie wykorzystywano środki oraz jakie były relacje nakładów i efektów (czy wynik działalności w warunkach,

w jakich działała kontrolowana jednostka, można było osiągnąć mniejszym nakładem środków lub czy zastosowanymi środkami można było osiągnąć lepszy wynik)<sup>57</sup>. Gospodarność została też wyjaśniona jako osiąganie założonych efektów ekonomicznych oraz jako umiejętność gospodarowania majątkiem i środkami publicznymi, prawidłowość zarządzania majątkiem<sup>58</sup>. W razie oceny kontrolowanej działalności jako niegospodarnej kontrolerzy zostali zobowiązani do wskazania ewentualnych założeń i metody rachunku ekonomicznego lub metody szacunków, stanowiących podstawę (uzasadnienie) takiej oceny. Takie definiowanie gospodarności znalazło uznanie zarówno doktryny<sup>59</sup>, jak i orzecznictwa NIK<sup>60</sup>.

Kryterium gospodarności zostało zdefiniowane w „Podręczniku kontrolera”. Nie ma natomiast definicji gospodarności w standardach ISSAI<sup>61</sup>. Występują w nich natomiast zasady oszczędności, wydajności

<sup>55</sup> Na problem ten zwróciła uwagę Krystyna Pawłowicz [w]: *Mit nietykalności*, „Kontrola Państwowa” nr 6/2000, s. 79-80, zob. też *Przedsiębiorca wobec Najwyższej Izby Kontroli. Studium publicznoprawne*, Warszawa, Wydawnictwo LIBER, 2005.

<sup>56</sup> Takimi pojęciami posługuje się Bogdan Skwarka [w]: *Najwyższa Izba Kontroli i prawne aspekty funkcjonowania kontroli państwowej*, Wydawnictwo NIK, Warszawa 2018, s. 84-93.

<sup>57</sup> *Podręcznik kontrolera, B.4. Rodzaje i kryteria kontroli NIK*, 2003 (materiał niepublikowany).

<sup>58</sup> *Podręcznik kontrolera. Część II. Wskazówki metodyczne kontroli wykonania budżetu*, 2002 (materiał niepublikowany).

<sup>59</sup> E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa, Wydawnictwo Difin, 2011, s. 48; R. Padrak: *Postępowanie kontrolne. NIK. Komentarz*, wydanie I, Wrocław, Presscom Sp. z o.o., 2012, s. 46. Warto odnotować, że Krystyna Pawłowicz zgłaszała wątpliwości co do prawnych możliwości doprecyzowania uprawnień ustawowych (tj. kryteriów kontroli) za pomocą aktów prawa wewnętrznego: *Przedsiębiorca wobec Najwyższej Izby Kontroli...*, op. cit., s. 121-122.

<sup>60</sup> Uchwała Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w NIK z 17.11.2015 (materiał niepublikowany) oraz uchwała Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w NIK z 19.7.2016 (materiał niepublikowany).

<sup>61</sup> Międzynarodowa Organizacja Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI): *Standardy ISSAI 100, ISSAI 200, ISSAI 300, ISSAI 400. Standardy INTOSAI*, Warszawa 2016 (przekład NIK). Standardy definiują podstawowe zasady kontroli w sektorze publicznym, podstawowe zasady kontroli finansowej, podstawowe zasady kontroli wykonania zadań oraz podstawowe zasady kontroli zgodności. Podobnie jest z Międzynarodowymi Standardami Badania (MSB) Międzynarodowej Federacji Księgowych (IFAC), zob.: Polska Izba Biegłych Rewidentów: „Przewodnik MSB – procedury”, Centrum Edukacji PIBR, Wydanie II.

i skuteczności<sup>62</sup>. W tym kontekście niektórzy autorzy wyodrębniają dwa rodzaje kryteriów NIK: „ogólne” (związane z ogólnymi zasadami należytego zarządzania finansami bądź zasadami ekonomii, takimi jak: wydajność, terminowość, oszczędność, skuteczność, efektywność) oraz „szczegółowe” określone w ustawie o NIK, tj.: legalność, celowość, gospodarność, rzetelność<sup>63</sup>. Uważam ten podział za co najmniej niejasny. Zasady ISSAI nie są nadrzędne wobec przepisów prawa krajowego i powinny być implementowane zgodnie z porządkiem prawnym, w jakim funkcjonuje najwyższy organ kontroli danego państwa. W związku z tym, że zastosowanie przez NIK kryteriów kontroli zostało wyraźnie ograniczone na poziomie konstytucyjnym, efektywność, oszczędność, czy wydajność można ewentualnie rozważać jako podtypy czterech konstytucyjnych kryteriów NIK (zwłaszcza gospodarności). W konsekwencji to gospodarność należałoby uznać za kryterium ogólne, zaś efektywność, oszczędność i wydajność za szczegółowe.

Definicja zawarta w „Podręczniku kontrolera” odwołuje się do kategorii pozaprawnej: zasad efektywnego gospodarowania. Pozaprawną naturę gospodarności akceptuje też orzecznictwo NIK. Na przykład w 2015 r. Komisja Rozstrzygająca podkreśliła, że wyznacznikiem w kontroli

nie były przepisy ustawy, zaś oceniając obowiązujące procedury wewnętrzne, brano pod uwagę kryterium gospodarności<sup>64</sup>. W wystąpieniach pokontrolnych Izba zdecydowanie częściej operuje słowami „skuteczność” oraz „efektywność”, aniżeli „gospodarność”.

Błędem byłoby uleganie pokusie automatycznego kwalifikowania wypowiedzi NIK o skuteczności i efektywności jako sformułowanych na podstawie kryterium gospodarności, ponieważ bywają one oparte również na kryterium rzetelności. Na przykład w wielu wystąpieniach jest mowa o nieskutecznej kontroli zarządczej, w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, czemu rzadko towarzyszy wykazanie przez NIK jakiegokolwiek konotacji ekonomicznej. Stojąc w obliczu problemu metodycznego, przyjrzałem się bliżej samym nieprawidłowościom zawartym w wystąpieniach pokontrolnych. Okazało się, że kryterium gospodarności stanowi bezsporną podstawę dla około 3% z nich, i to biorąc pod uwagę nieliczne przypadki użycia oszczędności i skuteczności w znaczeniu ekonomicznym.

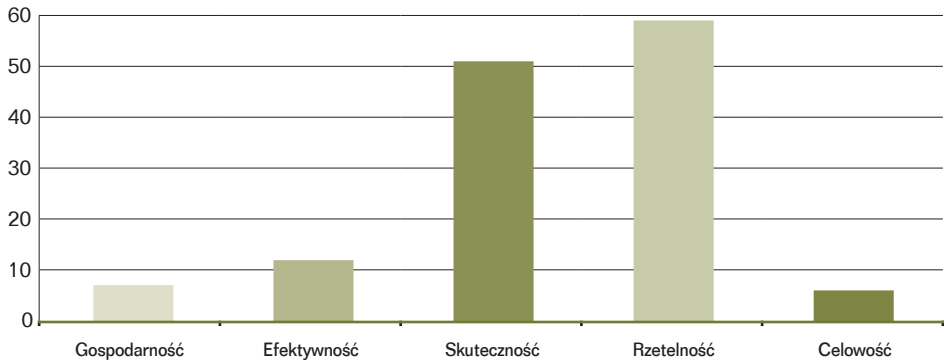
Wyniki moich badań skłaniają do przypuszczenia, że Izba formułuje corocznie nie więcej niż 300 zarzutów na podstawie kryterium gospodarności. Nie jest to liczba imponująca jak na strażnika grosza publicznego, który każdego roku stwierdza

<sup>62</sup> *Standardy ISSAI 100...*, op. cit., s. 79.

<sup>63</sup> J. Płoskonka: *Metodyczne aspekty stosowania systemu zapewnienia jakości*, „Przegląd Metodyczny” nr 2/2015, s. 113.

<sup>64</sup> Uchwała Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w NIK z 23.11.2015 (materiał nieopublikowany). W innej uchwale Komisja napisała o nakazach postępowania wynikających z przepisu prawa, reguł gospodarności, rzetelności lub celowości: uchwała Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w NIK z 14.9.2016 (materiał nieopublikowany).

Rysunek 1. Wystąpienia pokontrolne NIK z lat 2014–2015, w których znajduje się przynajmniej jedno odniesienie do gospodarności, efektywności, skuteczności, rzetelności i celowości (w %)



Źródło: Badania własne autora<sup>65</sup>.

około dwanaście tysięcy nieprawidłowości. Przyczyna owej wstrzemięźliwości może wynikać z tego, że kontrolerzy preferują stwierdzanie nieprawidłowości na podstawie kryterium legalności<sup>66</sup>, co jest o tyle łatwiejsze, że obecnie wiele podmiotów znajdujących się w obszarze zdolności kontrolnoprawnej NIK<sup>67</sup> obowiązuje jakiś przepis prawny nakazujący gospodarne zarządzanie majątkiem, czy też postępowanie uznawane za gospodarne<sup>68</sup>. Nawiasem mówiąc, takie nastawienie kontrolerów jest zbieżne ze stanowiskiem doktryny, która uważa,

że gdy nakaz zachowania gospodarności (a także pokrewnych jej pojęć) określony został *expressis verbis* w aktach normatywnych, kontrola odbywa się z punktu widzenia legalności<sup>69</sup>. Pogląd ten jest niewątpliwie zgrabny, niemniej skutkuje marginalizacją kryterium gospodarności i czyni je wręcz anachronicznym. Gdyby mocą jakiejś ustawy wszystkie podmioty zostały wprost zobowiązane do zachowania gospodarności, wówczas konstytucyjnego kryterium gospodarności nie dałoby się w ogóle zastosować.

<sup>65</sup> Próbą objąłem 220 wystąpień pokontrolnych. Przez „odniesienie” mam na myśli występowanie przynajmniej jednego słowa, niezależnie od kontekstu jego użycia.

<sup>66</sup> Na istnienie tego zjawiska zwrócił uwagę J. Dziadoń [w]: *Praktyczne aspekty stosowania kryteriów kontroli wykonania zadań*, „Przegląd Metodyczny” nr 2/2010, s. 18-19.

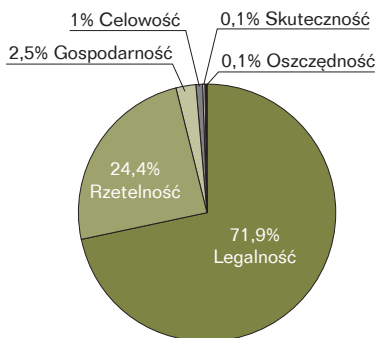
<sup>67</sup> Zdolność kontrolnoprawna to prawna możliwość nawiązywania, kształtowania oraz wygaszania przez NIK stosunku kontrolnoprawnego z podmiotem kontrolowanym.

<sup>68</sup> Np. art. 44 ust. 3 ustawy z 27.8.2009 o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.).

<sup>69</sup> *Ekspertyza prawna...*, op. cit., s. 23-24, 28. Eugeniusz Ruśkowski uważa, że „(...) zarówno gospodarność, jak rzetelność oraz celowość mają często swoje odbicie w przepisach prawa i wówczas kontrola legalności oznacza jednocześnie kontrolę z punktu widzenia pozostałych kryteriów”: *Ekspertyza na temat...*, op. cit., s. 66. Zob. też R. Padrak: *Postępowanie...*, op. cit., s. 46-47.

Uważam, że nałożenie przez jakiś akt prawny obowiązku zachowania gospodarności nie powinno przesądzać o tym, że kontrola jego realizacji będzie automatycznie kwalifikowana jako oparta na kryterium legalności. W istocie bowiem większość norm prawnych nakazujących zachowanie gospodarności (i jej pochodnych) ma status nie norm zwykłych, ale zasad prawa. Jest to różnica znacząca. Zasady można poznać m.in. po tym, że mają naturę nakazu optymalizacyjnego. Weźmy na przykład ustawę o instytutach badawczych<sup>71</sup>, która w art. 16 ust. 4 stanowi, że „gospodarowanie mieniem instytutu odbywa się zgodnie z zasadami legalności, rzetelności, celowości, gospodarności i oszczędności”<sup>72</sup>. Mamy tutaj do czynienia z ewidentnym nakazem urzeczywistnienia gospodarności (jako wartości) w stopniu maksymalnym ze względu na istniejące możliwości faktyczne i prawne. Właśnie na badanie urzeczywistnienia wartości gospodarności ukierunkowuje kryterium gospodarności. W konsekwencji, pełni odmienną funkcję od kryterium legalności, które odnosi się do realizacji norm zwykłych. Z tego powodu proponuję definiować kryterium kontroli gospodarności jako uprawnienie podmiotu kontrolującego do ukierunkowania postępowania kontrolnego na badanie i ocenę stopnia

Rysunek 2. Nieprawidłowości wskazane w wystąpieniach pokontrolnych NIK z lat 2017–2018 r. na podstawie kryteriów kontroli i pokrewnych



Źródło: Badania własne autora<sup>70</sup>.

urzeczywistnienia w działalności podmiotu kontrolowanego wartości gospodarności, a także wartości jej pochodnych. W takim ujęciu kryterium gospodarności zyskuje tożsamość i przydatność.

### NIK o gospodarności kontrolowanych

W wyniku przeprowadzonego przeze mnie badania na próbie wystąpień pokontrolnych i orzecznictwa NIK wyodrębniłem wypowiedzi Izby odnoszące się do gospodarności. Dokonanie pełnej typologii wymagałoby przeprowadzenia analiz na znacznie większą skalę; tutaj pozwolę

<sup>70</sup> Próbą objąłem 260 wystąpień pokontrolnych, w tym 100 z kontroli budżetu państwa w 2017 r. W sytuacji, gdy w opisie nieprawidłowości został podany przepis prawny, który naruszono, nieprawidłowość taką kwalifikowałem jako sformułowaną na podstawie kryterium legalności, chyba że z tekstu nieprawidłowości wynikało co innego. Nie odnotowałem natomiast sytuacji, gdy w opisie nieprawidłowości odniesiono się jednocześnie do dwóch innych kryteriów (np. celowości i rzetelności).

<sup>71</sup> Ustawa z 30.4.2010 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 736, ze zm.).

<sup>72</sup> Innym przykładem jest ustawa o *finansach publicznych* (art. 44), z którego judykatura wysnuwa zasadę gospodarności: por. np. wyrok NSA z 12.12.2014, sygn. II GSK 1467/13 (wyrok odnosi się do nieobowiązującego już art. 25 ust. 3 pkt 1 ustawy o *finansach publicznych*, którego treść została przeniesiona do art. 44 ustawy).

sobie na zaprezentowanie przykładów różnorodności rozumienia gospodarności przez NIK.

Idąc za radą Eugeniusza Ruśkowskiego, aby wobec trudności w definiowaniu kryterium gospodarności podjąć próbę budowy katalogu zjawisk kwalifikowanych jako niegospodarność<sup>73</sup>, najpierw skupię się na przypadkach niegospodarności. Izba za takie uznała m.in. działanie powodujące, że środki publiczne nie były wykorzystywane oszczędnie i wydajnie, a poniesione nakłady były nieadekwatne do uzyskanych efektów<sup>74</sup>. Wydatek niegospodarny to wydatek zbędny<sup>75</sup>, zaś o niegospodarności wydatkowania środków w związku z zatrudnieniem można mówić, gdy decyzje kadrowe kontrolowanego były nieracjonalne<sup>76</sup>. Znamiona niegospodarności nosiło zamówienie przez kontrolowanego odpłatnego wykonania pewnego opracowania, a następnie brak zapewnienia jego wykorzystania<sup>77</sup>. NIK dopatrzyła się niegospodarności w powierzeniu dyrygowania orkiestrą dyrektorowi opery przy zastosowaniu stawek stanowiących równowartość zatrudnienia czterech dyrygentów, motywując to tym, że cele i zadania należy zrealizować przy zaangażowaniu możliwie najniższej kwoty ze środków publicznych, pozwalającej na osiągnięcie danego celu<sup>78</sup>.

Niegospodarność może równie dobrze polegać na bezczynności. Oto w jednym z wystąpień pokontrolnych opisano niegospodarność polegającą na niepodjęciu działań w celu sprzedaży samochodu służbowego w sytuacji, gdy flota pojazdów przekraczała liczbę przyznanych etatów samochodowych i nie była w pełni wykorzystywana<sup>79</sup>. W ramach tego samego tematu kontroli stwierdzono też niegospodarność polegającą na nieuzasadnionym przetrzymywaniu w magazynie sprzętu, który szybko starzał się technologicznie<sup>80</sup>. Nie jest natomiast niegospodarnie podjęte z daleko posuniętej, nadmiernej ostrożności podyktowanej dbałością o zapewnienie jak najlepszego, zgodnego ze sztuką i wydanymi decyzjami wykonania inwestycji, efektywnego i oszczędnego wydatkowania środków publicznych<sup>81</sup>. Jednak postawa nadmiernej ostrożności bywa czasami niewłaściwa, zwłaszcza gdy towarzyszy jej brak rzetelnej wiedzy kontrolowanego o realnych potrzebach dotyczących środków finansowych<sup>82</sup>.

Szczególnie interesujące są te wystąpienia pokontrolne, w których NIK sformułowała pozaprawne normy postępowania niezbędne do urzeczywistnienia gospodarności. Na przykład Prezes NIK uznał za niegospodarne umorzenie przez jednego

<sup>73</sup> E. Ruśkowski: *Ekspertyza na temat...*, op. cit., s. 70.

<sup>74</sup> Uchwała Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w NIK z 2.6.2015 (materiał niepublikowany).

<sup>75</sup> Uchwała Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w NIK z 10.3.2015 (materiał niepublikowany).

<sup>76</sup> Uchwała Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w NIK z 15.5.2015 (materiał niepublikowany).

<sup>77</sup> Wystąpienie pokontrolne Departamentu Środowiska NIK z 22.1.2018 (KSI.410.006.02.2017), s. 18–19.

<sup>78</sup> Wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK we Wrocławiu z 12.3.2018 (LWR.410.001.03.2018), s. 6–7.

<sup>79</sup> Wystąpienie pokontrolne Wiceprezesa NIK z 20.6.2018 (KAP.411.004.01.2017), s. 6–7.

<sup>80</sup> Wystąpienie pokontrolne Departamentu Administracji Publicznej NIK z 8.5.2018 (KAP.411.004.05.2017), s. 14–15.

<sup>81</sup> Uchwała Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w NIK z 10.3.2015 (materiał niepublikowany).

<sup>82</sup> Wystąpienie pokontrolne Prezesa NIK z 25.4.2018 (KAP.410.001.06.2018), s. 14–15.

z ministrów należności uczelni wynikającej z wydatkowania przez nią dotacji celowej niezgodnie z przeznaczeniem. Decyzja ministra o umorzeniu była oparta na upoważnieniu ustawowym, którego NIK nie kwestionowała. Niegospodarność wynikała natomiast z naruszenia kilku pozaprawnych norm postępowania, do których należą: wyjaśnianie w sposób zrozumiały i czytelny motywów umorzenia; respektowanie wartości wspólnych dla całego społeczeństwa, tj. m.in.: sprawiedliwości, równości, bezpieczeństwa, zaufania obywateli do organów władzy; uwzględnianie dobrej sytuacji uczelni; zachowania dotychczasowej praktyki odmawiania umorzenia tego rodzaju należności; przeciwdziałanie negatywnym skutkom wobec budżetu państwa, tzn. unikanie ryzyka, że inne uczelnie, które otrzymały dotację celową na inwestycję i wydatkują ją niezgodnie z przeznaczeniem, będą składać wnioski o umorzenie i mogą otrzymać decyzję o umorzeniu należności<sup>83</sup>.

Wystąpienia pokontrolne są też źródłem ciekawych informacji o warunkach, w których są urzeczywistniane wartości pochodne od gospodarności. Na przykład

naruszające zasady oszczędnego wydatkowania i racjonalnego planowania wydatków publicznych może być regulowanie zobowiązań z wyprzedzeniem w stosunku do terminu płatności<sup>84</sup>. Z kolei za racjonalny można uznać wydatek, jeśli m.in. odzwierciedla optymalny pod względem ekonomicznym i technicznym sposób wykonania zadania lub osiągnięcie celu<sup>85</sup>.

NIK posługuje się kryterium gospodarności zarówno w odniesieniu do środków krajowych, jak i unijnych<sup>86</sup>, wypowiada się niekiedy także o potencjalnych skutkach braku gospodarności<sup>87</sup>, czy nawet o ryzyku poniesienia niegospodarnych wydatków<sup>88</sup>. Stwierdzeniu niegospodarności na ogół towarzyszy podanie konkretnego wymiaru pieniężnego, choć nie jest to regułą<sup>89</sup>. Przykładem jest wystąpienie pokontrolne Delegatury w Katowicach, w którym sformułowano nieprawidłowość stwierdzając, że brak zastosowania rozwiązań ustawy – Prawo zamówień publicznych przy realizacji dostaw i nabywaniu usług potencjalnie prowadzi również do braku gospodarności, przy czym wobec braku zastosowania tej ustawy „cena świadczonych usług nie została zweryfikowana rynkowo,

<sup>83</sup> Wystąpienie pokontrolne Prezesa NIK z 10.4.2018 (KNO.410.001.05.2018), s. 15-16.

<sup>84</sup> Wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK we Wrocławiu z 26.3.2018 (LWR.410.001.16.2018), s. 18-19.

<sup>85</sup> Wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK we Wrocławiu z 12.3.2018 (LWR.410.001.03.2018), s. 6-7.

<sup>86</sup> Np. „W toku opisanych powyżej działań kontrolnych stwierdzono, że z wyjątkiem wymienionych poniżej nieprawidłowości wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich zostały poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, w sposób celowy i gospodarny, a sprawozdania prawidłowo sporządzone i terminowo przekazane”: wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK w Opolu z 26.3.2018 (LOP.410.001.02.2018), s. 3.

<sup>87</sup> Wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK w Katowicach z 8.5.2015 (LKA-4101-040-03/2014), s. 20 oraz uchwała Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w NIK z 6.7.2015 (materiał niepublikowany).

<sup>88</sup> Wystąpienie pokontrolne Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji NIK z 20.2.2018 (KGP.410.008.01.2017), s. 7; Informacja o wynikach kontroli pt. *Wydatki spółek z udziałem Skarbu Państwa na działalność sponsoringową, medialną i usługi doradcze* z 9.8.2018 (172/2017/P/17/021/KGP), s. 7.

<sup>89</sup> W Izbie co prawda na bieżąco monitoruje się finansowe rezultaty kontroli, niemniej mogą one być uzyskiwane na podstawie wszystkich czterech kryteriów.

co mogło doprowadzić do braku konkurencyjności ekonomicznej stawek, jakimi była obciążana Spółka”<sup>90</sup>.

### Warunek gospodarności a gospodarność rezultatu działania

Uważam, że niegospodarność nie zawsze musi mieć wymiar pieniężny, choć niektórzy kontrolerzy mają odmienne opinie. Zdarzają się niekiedy sytuacje, gdy zwymiarowanie finansowe jest po prostu niemożliwe. Należy odróżnić niegospodarność jako pewną naganną postawę (tworzącą warunki niegospodarności) i niegospodarność jako ewentualny niepożądany skutek finansowy takiej postawy. Gospodarność jako postawa/warunek przypomina legalność oraz rzetelność postępowania i czasami trudno je odróżnić<sup>91</sup>.

Rzetelność jest integralną częścią postawy gospodarności. Trudno uznać za dobrego gospodarza kogoś, kto na przykład nierzetelnie przygotował proces pozyskania majątku, albowiem nie sporządził analizy dotyczącej ekonomicznego uzasadnienia zaangażowania środków finansowych w majątek niebędący jego własnością, w tym potencjalnych korzyści z tego tytułu<sup>92</sup>. Wyobraźmy sobie, że zbiegiem okoliczności działanie tego podmiotu okazało się ekonomicznie korzystne. Nie zmienia to faktu, że zarządzanie majątkiem odbywało się w warunkach niegospodarnych.

Dobry gospodarz podejmuje decyzje posiadając uprzednie gruntowne rozeznanie ich potencjalnych konsekwencji. Jak bowiem inaczej moglibyśmy ocenić podmiot, który na przykład zdołał pomnożyć posiadane środki publiczne w kasynie?<sup>93</sup> Te spostrzeżenia prowadzą do wyodrębnienia następujących wariantów w ramach gospodarności pomiędzy warunkiem a skutkiem:

1. Działanie w warunkach gospodarnych może mieć skutek: gospodarny; niegospodarny; nieznany.
2. Działanie w warunkach niegospodarnych może mieć skutek: gospodarny; niegospodarny; nieznany.

Pierwszy przypadek jest najprostszy: działanie w warunkach gospodarności skutkuje gospodarnym rezultatem. Drugi opisuje sytuację, gdy pomimo stworzenia warunków gospodarnego działania osiągnięto skutek niegospodarny (np. zakupiono jakiś produkt z odpowiednim rozeznaniem potrzeb i oferty rynkowej, niemniej z powodów niezależnych od kontrolowanego – na przykład niemożliwej do przewidzenia zmiany prawa – zakup okazał się niepotrzebny). Trzeci wariant to sytuacja, w której podmiot kontrolujący nie jest w stanie ustalić, jaki był ekonomiczny skutek działania (na przykład z powodu zbyt wielu czynników, które należałoby

<sup>90</sup> Wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK w Katowicach z 8.5.2015 (LKA-4101-040-03/2014), s. 20-21. Zastrzeżenie zgłoszone do tej nieprawidłowości zostało oddalone w uchwale Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w NIK z 6.7.2015 (materiał niepublikowany).

<sup>91</sup> Skutków finansowych można by się dopatrzeć w każdym naruszeniu normy prawnej. W skrajnym podejściu, konsekwencje ekonomiczne dostrzec można nawet w takich naruszeniach prawa, jak wydanie decyzji administracyjnej na podstawie dowodów, które okazały się fałszywe, w wyniku czego organ musiał ponownie rozpatrzyć sprawę (tutaj skutkiem finansowym jest koszt działania administracji).

<sup>92</sup> Por. wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK w Olsztynie (LOL.411.003.01.2017), s. 14-15.

<sup>93</sup> Oczywiście zakładając, że takie działanie nie byłoby prawnie zabronione.

uwzględnić). Czwartą i piątą sytuację opisałem wcześniej. Ostatni przypadek zilustruję następująco: podmiot posiadający prawny obowiązek wspierania środkami publicznymi pewną grupę beneficjentów nie weryfikuje, czy kierowane wsparcie finansowe rzeczywiście w całości trafia do tej grupy i także kontrolerzy nie są w stanie tego ustalić<sup>94</sup>.

Zgłębiając problematykę gospodarności pod kątem rezultatu można by wyróżnić: gospodarność oznaczalną (gdy można rozstrzygnąć, czy rezultat działania był gospodarny) oraz nieoznaczalną (gdy nie można tego rozstrzygnąć). Z kolei gospodarność nieoznaczalna dzieli się na trwale nieoznaczalną (gdy nigdy nie można ustalić, czy rezultat danego działania jest gospodarny) oraz na gospodarność przejściowo nieoznaczalną (gdy nie można w danym momencie ustalić, czy rezultat danego działania jest gospodarny).

Stwierdzenie gospodarności rezultatu może mieć charakter zmienny. Wyobraźmy sobie, że pewien minister zawarł z danym przedsiębiorcą umowę o dostarczanie kawy dla pracowników ministerstwa (1000 osób) przez 2 lata za łączną kwotę 1 mln zł. Nie było ku temu przeszkód prawnych, zaś minister wybrał najtańszą ofertę na rynku<sup>95</sup>. W umowie przedsiębiorca zobowiązał się do zapewnienia dwóch stanowisk obsługujących pracowników ministerstwa

w godzinach ich pracy. Nie miał jednak obowiązku monitorowania liczby wydanych kaw. Rzeczywista cena jednostkowa kawy zależy od liczby obsłużonych pracowników, a gospodarność w odniesieniu do tej umowy – w rozumieniu rezultatu – zmienia się wraz z czasem. Można stwierdzić, że umowa została zawarta w warunkach niegospodarności, albowiem minister nie zadbał, żeby wybrana forma zapewniania kawy była najtańsza z możliwych (np. w stosunku do zakupu kawomatów). Dobry gospodarz nie zawarłby takiej umowy. Przy braku obowiązku monitorowania liczby wydanych kaw, nie będzie można nigdy ustalić kosztu pojedynczej kawy i w efekcie stwierdzić ekonomicznej zasadności zawarcia umowy. Gdyby jednak monitoring był przypadkowo prowadzony (przedsiębiorca na własne potrzeby zapisywał liczbę wydanych kaw), wówczas otwierałaby się możliwość porównania warunków umowy z innymi wariantami. Nawet jeśli obliczenia wskazywałyby, że wydatek okazał się gospodarny (z punktu widzenia rezultatu), to nadal był on niegospodarny pod względem warunków. Powiedzielibyśmy wówczas, że podmiot kontrolowany wydatkował 1 mln zł w warunkach niegospodarnych, choć cały wydatek był gospodarny.

W powyższym przykładzie ostateczne rozstrzygnięcie, czy rezultat działania był gospodarny może nastąpić po zakończeniu

<sup>94</sup> Por. np. wyniki kontroli przedstawione w informacji NIK pt. *Wspieranie przedsiębiorczości przez regionalne fundusze poręczeniowe i pożyczkowe* z 24.7.2017 (7/2017/P/16/060/LBY), np. s. 7.

<sup>95</sup> Przykład inspirowany kontrolą NIK nr P/18/001 pt. *Wykonanie budżetu państwa w 2017 r. Bankowa obsługa budżetu państwa oraz wykonanie planu finansowego Narodowego Banku Polskiego w 2017 r.*, w tym wybranych kosztów Narodowego Banku Polskiego w 2017 r.



obowiązania umowy (tj. po dwóch latach). Kontrola podjęta wcześniej może nie pozwolić na definitywne rozstrzygnięcie. Na przykład próg gospodarności został przekroczony po upływie 16 miesięcy od zawarcia umowy, zaś kontrola odbyła się w 13 miesiącu jej obowiązywania. W takiej sytuacji NIK mogłaby wypowiedzieć się jedynie co do prawdopodobieństwa gospodarności/niegospodarności na podstawie analiz dotychczasowych tendencji<sup>96</sup>. Inaczej byłoby, gdyby próg gospodarności/niegospodarności został przekroczony przed kontrolą i żadne przyszłe zdarzenia nie mogłyby już na niego istotnie wpłynąć.

Zmienność gospodarności może być jeszcze bardziej dynamiczna. Pewna uczelnia pozyskała środki publiczne na zakup sprzętu likwidującego bariery architektoniczne dla niepełnosprawnych<sup>97</sup>. Nabyła za nie podnośnik schodowy, a więc wydatkowała wsparcie na urządzenie zgodne z przeznaczeniem. Kontroler ustalił jednak, że podnośnik zamontowano w budynku pomiędzy pierwszym piętrem a drugim, podczas gdy na pierwsze prowadziły schody. W tej sytuacji niepełnosprawni nie mieli realnej sposobności skorzystania z podnośnika, a więc w konsekwencji wydatek nie mógł służyć celom, dla których został poniesiony. Z punktu widzenia nakładów i efektów był to zakup niegospodarny,

podobny do przytoczonego wcześniej przykładu przetrzymywania w magazynie sprzętu komputerowego. Jako niegospodarnie wydatkowaną można by uznać całą kwotę: zakupu, montażu oraz utrzymania podnośnika. Na przeszkodzie stało to, że rektor uczelni wskazał, iż osoby niepełnosprawne miały dostęp do pierwszego piętra dzięki stosownemu podjazdowi. W tej sytuacji wydatek wydaje się już gospodarny<sup>98</sup>. Kontroler zweryfikował to wyjaśnienie i ustalił, że niepełnosprawni mogli korzystać z podjazdu, ale tylko w poniedziałki i wtorki, ponieważ jedynie w te dni drzwi do budynku od strony podjazdu były otwarte. Jak wobec tego rozstrzygnąć o gospodarności zakupu i ją zwymiarować? Przykład ten wymyka się dychotomicznemu podziałowi na gospodarny i niegospodarny. Być może po prostu wydatek był gospodarny w poniedziałki i wtorki, zaś w pozostałe dni robocze takiego waloru nie posiadał? Czy można powiedzieć, idąc tym tropem, że uczelnia zapewniła gospodarność jedynie w 40% czasu, w którym urządzenie powinno być gotowe do użycia?

Jak już była mowa, gospodarność jest wartością urzeczywistniającą się w postawie dobrego gospodarza. Ustalanie treści pozaprawnych norm postępowania nie jest łatwe, dlatego w wypadku trudności warto zadać sobie pytanie: jak zarządzałbym swoimi

<sup>96</sup> W artykule nie poruszam kwestii właściwej postaci prawnej omawianych wypowiedzi NIK (tj. jako oceny, opisu stanu faktycznego, nieprawidłowości, itd.).

<sup>97</sup> Przykład inspirowany kontrolą NIK nr P/18/087 pt. *Realizacja przez uczelnie akademickie i zawodowe obowiązku stworzenia niepełnosprawnym studentom i doktorantom warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia i w badaniach naukowych*.

<sup>98</sup> Abstrahuję tutaj od porównywania kosztów innych możliwych form zapewnienia dostępu do budynku osobom niepełnosprawnym.

własnymi pieniędzmi (zasobami), gdybym chciał osiągnąć ten sam cel? Z dużym prawdopodobieństwem odpowiedź będzie dobrym drogowskazem. Wyobraźmy sobie kontrolę gminy, w której badamy gospodarność budowy i utrzymania placów zabaw. Ustalamy, że jeden z nich został zgodnie z prawem ulokowany na terenie zalewowym i wkrótce po oddaniu do użytkowania zniszczyła go powódź. Czy nieubezpieczenie przez gminę tego miejsca na wypadek powodzi uznamy za postawę gospodarną, bo oszczędną?<sup>99</sup> W przypadku braku regulacji prawnych, ustalenie wzorca gospodarnego działania będzie wymagało przemyślenia, czy dobry gospodarz ubezpieczyłby plac zabaw w takich samych okolicznościach (tj. lokalizując go na terenie zalewowym). Trzeba przy tym oddzielić wiedzę o późniejszych zdarzeniach (powodzi), ponieważ zwykle wyciągamy wnioski z popełnionych błędów. Jeżeli dojdziemy (kolegialnie) do rozstrzygnięcia, wówczas stanie się ono uprawnionym standardem gospodarności. Na marginesie zauważmy, że gdyby ubezpieczenie obiektu na terenie zalewowym zostało uznane za wymóg gospodarności, to sam fakt nadejścia powodzi miałby już pomniejsze znaczenie. Co więcej, kontrolując plac zabaw na terenie zalewowym w innej gminie, której nie nawiedziła powódź, należałoby – analogicznie – stwierdzić niegospodarność, tyle że ze szkodą potencjalną<sup>100</sup>. Z drugiej strony, nie należy popadać w skrajności i oczekiwać, że gminy będą się ubezpieczały na wypadek wszystkich

możliwych zdarzeń, w tym tych mało prawdopodobnych (np. od uderzenia meteorytu). Wręcz odwrotnie – ponoszenie kosztów takiego ubezpieczenia mogłoby też nosić znamiona niegospodarności.

Gospodarność jest nakazem optymalizacyjnym. Organizować warunki gospodarnego działania można jednak w nieskończoność, gdyby nie konieczność jednoczesnego urzeczywistnienia takich wartości, jak sprawność czy terminowość. W podanym wyżej przykładzie placów zabaw opozycyjne względem siebie są wartości przezorności (unikanie szkód) oraz oszczędności. Obowiązkiem podmiotu kontrolowanego jest wyważenie tych wartości, zaś NIK kontroluje, czy dokonano tego w sposób optymalny. Gospodarność podlega w związku z tym stopniowalności, z tym że nie na poziomie wypowiedziania się przez NIK o poszanowaniu pozaprawnych norm postępowania (tu stwierdza się prawidłowości bądź nieprawidłowości), lecz na poziomie oceny stopnia jej urzeczywistnienia w działalności podmiotu kontrolowanego (tj. uwzględniając wagę prawidłowych i nieprawidłowych działań).

## Podsumowanie

Wokół stosowanego przez NIK kryterium gospodarności narosło wiele mitów. Nierozwiązane wciąż wątpliwości dotyczące rozumienia gospodarności podsycają nieufność i skłaniają niektórych przedstawicieli doktryny do głoszenia postulatów stosowania tego kryterium kontroli

<sup>99</sup> Zakładamy, że nie było prawnego obowiązku ubezpieczenia.

<sup>100</sup> Przykład inspirowany kontrolą NIK nr P/17/024 pt.: *Utrzymywanie przez gminy obiektów wybudowanych w ramach programu Moje Boisko – Orlik 2012.*

na zasadzie najbardziej koniecznych wyjątków<sup>101</sup> lub wręcz odejścia od niego<sup>102</sup>. Tymczasem kryterium gospodarności posiada istotny walor pozaprawności, który odpowiednio wykorzystany może przyczynić się do znaczącego pogłębienia opisu kontrolowanej rzeczywistości. Podczas kontroli warto więcej uwagi poświęcać problematyce warunków gospodarowania i poszukiwać optymalnego sposobu prezentowania wyników tych ustaleń. W artykule przedstawiłem propozycje, które, mam nadzieję, mogą przyczynić się do uporządkowania fragmentu wiedzy o gospodarności.

Znajdujemy się obecnie w momencie przełomowym: albo kryterium

gospodarności stanie się anachronizmem, albo odzyska należne miejsce, również w praktyce kontrolerskiej. Kryterium gospodarności ma przed sobą obiecujące perspektywy, zwłaszcza z punktu widzenia aksjologii. Dostrzeże je każdy, kto w podejściu do spraw ekonomicznych i finansowych przyjmie ostrzeżenie Janusza Nagórnego i będzie się starał unikać błędu ekonomizmu, manifestującego się w formalnym stosowaniu prawideł ekonomicznych<sup>103</sup>.

dr LESZEK MURAT  
Delegatura NIK w Bydgoszczy

<sup>101</sup> Krystyna Pawłowicz zauważyła, że wobec rozbieżności interpretacyjnych dotyczących kryteriów kontroli, NIK stworzyła własne wewnętrzne definicje na użytek podległych delegatur: „Nie ustawa więc określa kryteria władczych działań kontrolnych wobec przedsiębiorców, lecz robocze wskazówki centrali NIK i sami inspektorzy”. Autorka postuluje stosowanie gospodarności na zasadzie najbardziej koniecznych wyjątków, ponieważ oceny według tego kryterium mogą naruszać wolność decyzji gospodarczych i interesy kontrolowanego przedsiębiorcy: *Sądowa...*, op. cit., s. 44-45.

<sup>102</sup> A. Sylwestrzak: *Najwyższa Izba Kontroli w Konstytucji*, „Kontrola Państwowa”, nr 2/1995, s. 8.

<sup>103</sup> „Nie jest jednakże łatwo dokonać oceny działalności organów i instytucji państwowych w duchu tej szerszej (i głębiej) rozumianej gospodarności. Zapewne łatwiej byłoby tego typu działalność ocenić pozytywnie, to znaczy zauważyć, że to działanie prowadziło do określonych oszczędności. Natomiast znacznie trudniej byłoby sformułować w tym duchu konkretny zarzut niegospodarności”: J. Nagórny: *Interpretacja pojęć: kryterium legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, zawartych w art. 203 Konstytucji RP i w art. 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, „Kontrola Państwowa”, nr 4/2002 (numer specjalny), s. 12.

*Artykuł przedstawia poglądy Autora.*

**Słowa kluczowe:** gospodarność, kryterium kontroli, gospodarowanie środkami publicznymi, postępowanie kontrolne, niegospodarność

**Key words:** economy, audit criterion, management of public funds, audit proceedings, mismanagement