

**SPECJALNE POSIEDZENIE KOLEGIUM NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
POŚWIĘCONE KRYTERIOM KONTROLI
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI W ŚWIETLE KONSTYTUCJI RP
I USTAWY O NIK**

Problematyka kryteriów kontroli sprawowanej przez Najwyższą Izbę Kontroli, właściwa interpretacja ich treści, charakteru i funkcji, niezbędna dla rozgraniczenia poszczególnych pojęć należy do najważniejszych, ale i najtrudniejszych zagadnień w praktyce kontrolerskiej.

Wokół wykładni pojęć czterech konstytucyjnych i ustawowych kryteriów kontroli NIK, tj. legalności, gospodarności, rzetelności i celowości toczy się też ożywiona dyskusja w piśmiennictwie naukowym.

Zgodnie z Konstytucją, uprawnienia Najwyższej Izby Kontroli w stosunku do poszczególnych kategorii jednostek kontrolowanych są zróżnicowane właśnie z punktu widzenia kryteriów kontroli. Z tego względu właściwe ich rozumienie ma duże znaczenie dla określenia sytuacji jednostek kontrolowanych.

Sprawy właściwego rozumienia i stosowania kryteriów kontroli nabierają szczególnego znaczenia i aktualności zwłaszcza w sytuacji zakrojonego na szeroką skalę procesu dostosowywania polskich rozwiązań do standardów międzynarodowych, w tym również w zakresie przyjętych zasad funkcjonowania naczelnych organów kontroli państwowej.

Analizie pojęć kryteriów kontroli NIK, prezentacji stanowisk w tej kwestii wybitnych autorów – prawników, etyka i językoznawcy poświęcone było zorganizowane 4 grudnia 2002 r. specjalne posiedzenie seminaryjne Kolegium NIK nt.: „Interpretacja pojęć: kryterium legalności, gospodarności, celowości i rzetelności zawartych w art. 203 Konstytucji RP i w art. 2 ust. 4 oraz art. 5 ustawy o NIK”. Szczególnie stymulująca dla dyskusji okazała się konfrontacja punktów widzenia i podejścia metodologicznego przedstawicieli różnych dziedzin nauki i wiedzy.

W 2002 roku redakcja „Kontroli Państwowej” wydała 4 numery specjalne poświęcone:

- 1. Corocznemu badaniu przez Najwyższą Izbę Kontroli wykonania budżetu państwa – kontrola czy audyt.*
- 2. Statusowi prawnemu Najwyższej Izby Kontroli w świetle Konstytucji RP i standardów Unii Europejskiej.*
- 3. Sytuacji prawnej podmiotów podlegających kontroli Najwyższej Izby Kontroli.*
- 4. Kryteriom kontroli Najwyższej Izby Kontroli w świetle Konstytucji RP i ustawy o NIK.*

*Wszystkie numery specjalne dostępne są w Bibliotece NIK
oraz w redakcji „Kontroli Państwowej”*

Prezes Najwyższej Izby Kontroli Mirosław Sekuła:

Otwieram kolejne seminaryjne Kolegium Najwyższej Izby Kontroli. Cieszę się, że temat dzisiejszego posiedzenia wywołał tak duże zainteresowanie, cieszę się również obecnością naszych gości. Witam Pana prof. Jerzego Makarczyka – doradcę prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Panią senator prof. Teresę Liszcz - przewodniczącą Komisji Ustawodawczej Senatu RP, Pana Jerzego Stępnia – sędziego Trybunału Konstytucyjnego, Pana Remigiusza Paszkiewicza – Dyrektora Gabinetu prezesa NBP, Panią Iwonę Hickiewicz, dyrektora Departamentu Prawnego - przedstawicielkę Głównego Inspektora Pracy, Pana Ryszarda Stefańskiego - zastępcę Prokuratora Generalnego, Pana Wojciecha Dydka – zastępcę dyrektora Departamentu Kontroli MSWiA, Pana Bogdana Cybulskiego – przewodniczącego Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych - cieszę się, że nasza bratnia instytucja kontrolna ma swojego przedstawiciela, Pana Tadeusza Mojsę z Ministerstwa Finansów, Panią prof. Marię Gintowt-Jankowicz – dyrektora Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. Witam wszystkich Państwa, których jeszcze nie wymieniłem, a którzy są naszymi miłymi gośćmi.

Możemy zatem przystąpić do realizacji programu. Jak Państwo wiedzą, NIK obowiązują kryteria kontroli, które są określone we wszystkich aktach prawnych dotyczących Izby, poczynając od Konstytucji. Posługiwanie się kryteriami kontroli NIK ma bardzo długą tradycję. I między innymi dlatego, że jest to długa tradycja, mogło dojść do pewnego zrutynizowania znaczenia tych słów. W związku z tym chciałbym, żeby na dzisiejszym posiedzeniu Kolegium zastanowić się jeszcze raz nad znaczeniem poszczególnych słów określających kryteria kontroli. Chodzi również o to, aby na ten temat mogli wypowiedzieć się nie tylko kontrolerzy, ale również i osoby o innych zawodach. Bardzo się cieszę, że zaproszenie do napisania referatów na dzisiejsze spotkanie przyjęli: prof. dr hab. Jan Miodek, ksiądz prof. dr hab. Janusz Nagórny, sędzia Małgorzata Niezgódka-Medek, prof. dr hab. Marek Szewczyk oraz prof. dr hab. Eugeniusz Ruśkowski. Profesor E. Ruśkowski niestety jest złożony gripą, w związku z tym trzeba będzie poprzestać na pisemnej formie jego wystąpienia. Państwa proszę o krótkie wprowadzenie do przedstawionych referatów. Po przerwie zapraszam do dyskusji, myślę że będzie ona ciekawa i owocna, i że całe dzisiejsze seminarium nie tylko pozwoli nam odświeżyć znaczenie słów - na których się opieramy - ale

pozwole również nadać im nowy sens i umożliwić spożytkowanie dzisiejszej dyskusji w naszej pracy kontrolerskiej. Informuję również, że tak jak na innych seminaryjnych kolegiach NIK, obrady są transmitowane przez sieć internetową, więc witam tych wszystkich, którzy przy komputerach biorą udział w naszym Kolegium seminaryjnym. Proszę pana prof. Jana Miodka o zabranie głosu.

prof. dr hab. Jan Miodek

**EKSPERTYZA NA TEMAT
INTERPRETACJA POJĘĆ: KRYTERIUM LEGALNOŚCI, GOSPODARNOŚCI,
CELOWOŚCI I RZETELNOŚCI, ZAWARTYCH W ART. 203 KONSTYTUCJI RP
I W ART. 5 USTAWY O NAJWYŻSZEJ IZBIE KONTROLI**

Ekspertyzę tę należy zacząć od interpretacji wyrazu *kryterium*, funkcjonującego we wszystkich językach naszego kręgu kulturowego, wywiedzionego z greckiego *kriterion* – „umiejętność rozsądzania; środek rozróżnienia”, przywoływanego w rozlicznych sferach ludzkiej działalności (tradycyjnie mówi się więc np. w lingwistyce o formalno-logicznym, narodowym, geograficznym, autorskim czy scenicznym *kryterium* poprawności językowej, w filozofii – o *kryterium* prawdy, wartości i podziału; w sporcie *kryterium* to „wyścig kolarski na trasie o zamkniętym obwodzie”). W powszechnym odczuciu jest on rozumiany jako czynnik, na podstawie którego dokonujemy oceny, wyboru lub kwalifikacji czegoś; powiemy np., że wiedza stanowi główne *kryterium* oceny ucznia, że o obsadzie stanowisk powinny decydować *kryteria* merytoryczne itp. Za synonimiczne wobec *kryterium* uznać można rzeczowniki *miernik*, *sprawdzian*, *probiez*.

*

Skoro *legalne* (z łacińskiego *legalis*) jest coś, co jest zgodne z prawem, uznane przez prawo lub ma moc prawną, a *legalność* jest rzeczownikiem utworzonym od podstawy słowotwórczej *legalny* i znaczącym tyle co „bycie legalnym” (tzw. *nomen essendi*), to przez *kryterium* (*miernik*, *sprawdzian*, *probiez*) *legalności* należy rozumieć „zbiór czynników, na podstawie którego oceniamy, czy coś jest zgodne z prawem lub uznane przez prawo”.

Do słowotwórczej kategorii nazw istotnościowych (*nomina essendi*) o parafrazie znaczeniowej „bycie jakimś” należą kolejne rzeczowniki będące przedmiotem niniejszej ekspertyzy, a mianowicie *gospodarność*, *celowość* i *rzetelność*, utworzone od odpowiednich przymiotników *gospodarny*, *celowy* i *rzetelny*.

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” (w słownikach historycznych podkreśla się ewoluowanie tych słów ku znaczeniu ekonomicznemu). Przez *kryterium (miernik, sprawdzian, probierz) gospodarności* trzeba zatem rozumieć „zbiór czynników, na podstawie którego oceniamy, czy dobrze i oszczędnie zawiaduje się czymś powierzonym do użytkowania, czy umiejętnie prowadzi się jakąś działalność, czy właściwie (racjonalnie) operuje się środkami finansowymi przeznaczonymi do zrealizowania jakiegoś przedsięwzięcia”.

*

Celowy – przymiotnik od rzeczownika *cel* (ze staroniemieckiego *zil*) – to słowo znaczące tyle co „zrobiony w określonym celu; zamierzony, umyślny, świadomy”. Powiemy, że *celowe* jest „coś, co jest przemyślane i prowadzi do zamierzonego celu” (np. *celowe zmiany, celowa zwłoka*), także „odpowiednie w danej sytuacji” (np. *uznałem za celowe, by przedłużyć rozmowę*), wreszcie – „nastawione na określony cel” (np. *z uzyskanych środków planuje się utworzenie dziesięciu funduszy celowych*). *Celowość* to „odpowiedniość środków do celów, przydatność do założonego celu, do jakichś potrzeb” (np. *celowość budowania domów jednorodzinnych*), również „świadome zmierzanie do celu”. *Kryterium (miernik, sprawdzian, probierz) celowości*, związane z pierwszym znaczeniem *nomen essendi celowość*, to „zbiór czynników pozwalający stwierdzić odpowiedniość, przydatność wykorzystanych środków do zamierzonych celów, do powstałych potrzeb”. Ważne jest przy tym uwzględnienie okoliczności towarzyszących osiągnięciu określonych wyników.

*

Przymiotnik *rzetelny* (z pierwotnego *źrzetelny* – „przejrzysty, przezroczysty, widoczny”, od dawnego *źrzeć* – „patrzeć”) ma wiele znaczeń: „wypełniający należycie swe obowiązki, dotrzymujący zobowiązań, uczciwy, sumienny, solidny, godny zaufania”, „należyty, właściwy, dokładny”, także – rzadziej – „prawdziwy, autentyczny”. Ktoś, kto jest *rzetelny*, stara się dobrze wykonać swoje obowiązki i można na nim polegać (*rzetelny pracownik, rzetelny historyk, rzetelny uczeń*). Mianem *rzetelnej* określimy też pracę takiego człowieka (*rzetelne wykonanie, rzetelne aktorstwo*). *Rzetelność* – odprzymiotnikowy rzeczownik – jest równoznaczny z „uczciwością, sumiennością, solidnością”. A zatem *kryterium (miernik, sprawdzian, probierz) rzetelności* „to zbiór czynników pozwalający stwierdzić uczciwość, bezinteresowność, sumiennność i solidność danego przedsięwzięcia, działania, postępowania”.

Parafrazy znaczeniowe analizowanych tu pojęć – z wyjątkiem *celowości* – mają w polszczyźnie długą tradycję. Warto jednak dopowiedzieć, że jeszcze w XIX wieku częściej używanym synonimem *legalności* była *prawność* (*legimitas, die Gesetzlichkeit*) – „zgodność z prawem, prawowitość, słusność” (*prawność aktu, prawność małżeństwa, prawność żądania*), *gospodarność* utożsamiano już przede wszystkim z „dobrym zarządkiem ekonomicznym”, z „oszczędnością, ekonomiką”, *rzetelność* natomiast oznaczała i „jawność, oczywistość”, i „istotność, rzeczywistość”, i „szczerłość, sumienność, poczciwość”, i „prawdomówność”, i „wierzytelność, wiarygodność”.

W prawie polskim kryteria legalności, gospodarności, celowości i rzetelności funkcjonują od roku 1919 – z przerwą na lata II wojny światowej i lata 1952-1956.

Literatura:

- A. Brücker: *Słownik etymologiczny języka polskiego*, Kraków 1927.
- S. Reczek: *Podręczny słownik dawnej polszczyzny*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1968.
- *Słownik języka polskiego* wydany przez Maurycego Orgelbranda, t. 1-2, Wilno 1861.
- Trzaski, Everta i Michalskiego *Słownik języka polskiego* pod red. Tadeusza Lehra-Spławińskiego, t. 1-2, Warszawa 1939.
- S. Skorupka: *Słownik frazeologiczny języka polskiego*, t. 1-2, Warszawa 1968.
- *Słownik języka polskiego* pod red. Mieczysława Szymczaka, t. 1-3, Warszawa 1978.
- *Inny słownik języka polskiego* pod red. Mirosława Bańki, t. 1-2, Warszawa 2000.
- *Słownik wyrazów obcych. Wydanie nowe*, Warszawa 1995.
- *Słownik wyrazów obcych* pod red. Ireny Kamińskiej-Szmaj, Wrocław 2001.
- *Słownik poprawnej polszczyzny* pod red. Andrzeja Markowskiego, Warszawa 1999.

ks. prof. zw. dr hab. Janusz Nagórny

**INTERPRETACJA POJĘĆ:
KRYTERIUM LEGALNOŚCI, GOSPODARNOŚCI, CELOWOŚCI I RZETELNOŚCI,
ZAWARTYCH W ART. 203 KONSTYTUCJI RP
I W ART. 5 USTAWY O NAJWYŻSZEJ IZBIE KONTROLI**

Zasadnicze zadanie Najwyższej Izby Kontroli – zawarte już w samej nazwie tego organu – dotyczy kontroli, która otrzymuje rangę kontroli państwowej. Już z tego określenia (por. art. 202 Konstytucji RP) wynika wyraźnie, że kontrola powinna być odniesiona intencjonalnie do tej instytucji, jaką jest państwo. Tu zresztą chodzi o coś więcej aniżeli dobro państwa (bo to może być pojmowane okazjonalnie, a także nazbyt łatwo utożsamiane z dobrem określonej ekipy rządzącej). Chodzi nade wszystko o to, że samo państwo jest dobrem wspólnym narodu (całej społeczności, która w tym państwie żyje).

Odwołanie się do kategorii dobra wspólnego należy więc uznać za punkt wyjścia i fundament dla refleksji na temat kryteriów kontroli podejmowanej przez Najwyższą Izbę Kontroli. W świetle Konstytucji i ustawy o NIK mowa jest o kontroli „z punktu widzenia legalności, gospodarności, celowości i rzetelności”. Zanim więc rozważy się każdą z tych cech (kryteriów) prowadzonej kontroli, warto – choć krótko – odnieść się do tego fundamentu, jaki stanowi wizja państwa jako dobra wspólnego obywateli.

W pojęciu dobra wspólnego chodzi o to wszystko, co w konkretnym kształcie życia społecznego umożliwia jak najpełniejszy rozwój wszystkich jego członków. Wyraźnie jest więc ukierunkowane na dobro poszczególnych osób, rozumiane zawsze w odniesieniu do dobra całej społeczności. Wynika z tego, że rozumienie państwa jako dobra wspólnego nie może być nigdy oderwane od takiego dobra, jakim jest poszanowanie praw człowieka. Oznacza to także, że wspomniane kryteria kontroli – legalność, gospodarność, celowość i rzetelność – nie powinny być rozumiane nazbyt wąsko, tylko w odniesieniu do porządku prawnego, lecz powinny być odnoszone do tej szerszej perspektywy, którą wyznacza kategoria dobra wspólnego w ścisłym połączeniu z poszanowaniem praw człowieka (bo to dobro wspólne, jakim jest państwo, ma na celu ochronę praw człowieka!).

Ujmowanie państwa i jego zadań w kategorii dobra wspólnego oznacza więc umiejętne godzenie troski o wspólne wartości z poszanowaniem indywidualnych praw

i wolności osoby ludzkiej. Poszanowanie osoby ludzkiej, jej godności i jej praw stanowi więc najważniejszy element dobra wspólnego (w tym świetle przyjdzie zinterpretować kryterium legalności). Dopiero w tym kontekście trzeba widzieć inny element dobra wspólnego, jakim jest dobrobyt i szeroko rozumiany rozwój całej społeczności, ze szczególnym uwzględnieniem rozwoju społeczno-gospodarczego (z tej perspektywy trzeba odnieść się do kryterium gospodarności i celowości). Istotnym elementem dobra wspólnego jest także trwałość pewnego porządku społecznego i związanego z tym poczucia bezpieczeństwa i spokoju społecznego (to także kwestia celowości).

Wydaje się więc, że dokładniejsza analiza tych kryteriów, które zostały wskazane w art. 205 Konstytucji, powinna się opierać na przeświadczeniu, że chodzi o kontrolę zarówno w imieniu państwa, jak i ukierunkowaną na państwo jako dobro wspólne. W ten sposób refleksja etyczna nad znaczeniem kryteriów nie będzie dokonywana w duchu utylitaryzmu, lecz będzie się opierała na fundamencie aksjologicznym.

Zanim jednak przyjdzie przyjrzeć się wspomnianym kryteriom warto jeszcze zwrócić uwagę na etyczne znaczenie samej kontroli. Odpowiedź na pytanie, po co kontrolować, dlaczego potrzebna jest kontrola, mogłaby się opierać na prostych doświadczeniach. Samo życie potwierdza, że kontrola jest nie tylko potrzebna i pożyteczna, ale wręcz konieczna. Ale dlaczego takie jest doświadczenie konkretnych ludzi i całych społeczności? Bardziej fundamentalną odpowiedź znajdujemy w kondycji człowieka. Człowiek jest istotą omylną, człowiek popełnia błędy; jego działanie bywa zawodne. Zawodność i błąd nie zawsze wprost wskazują na winę i zaniedbanie człowieka. Człowiek nie jest w stanie wszystkiego przewidzieć, nie ma też wpływu (albo nie ma go do końca) na pewne wydarzenia losowe. Trzeba więc w popełnianych przez człowieka błędach rozróżniać błędy zawinione i niezawinione. Czy jednak wielu ludzi nie nazbyt szybko usprawiedliwia swoje błędne działanie tym, że nie byli w stanie przewidzieć pewnych okoliczności tego działania? Wydaje się, że w tym kontekście trzeba rozpatrywać kontrolę pod względem rzetelności.

Kontrola dotyczy instytucji, którą tworzą ludzie – ludzie omylni, ludzie popełniający błędy. Te błędy mogą się niestety utrwalić, przyjmując pewną formę strukturalną: złych przepisów i zarządzeń, niewłaściwych stosunków międzyludzkich, złych inwestycji, aż po różnego rodzaju powiązania nieformalne i korupcyjne. Tu szczególnie ważne staje się rozróżnienie na błąd zawiniony i niezawiniony (niezależny od woli, od decyzji człowieka). Zapewne kontrola powinna zwracać uwagę na wszelkiego rodzaju błąd, ale w szczególności sposób powinna wskazywać na to, co ma charakter wykroczenia, przekroczenia prawa, przestępstwa. Mówiąc najogólniej – wskazywać na to, co uderza w dobro wspólne, jakim jest

państwo. Nie wolno wówczas nie zauważyć, że człowiek może zlekceważyć troskę o to dobro wspólne z tej racji, że ma na celu jedynie troskę o własne dobro lub dobro grupy (społeczności, partii), do której należy. Kontrola – jako taka – nie może wprost orzekać o odpowiedzialności, o winie takich czy innych osób. Powinna być jednak podstawą do takiego, ewentualnego, orzekania przez sąd. Zawsze jednak pozostaje prawo wszystkich obywateli do wydawania pewnych ocen moralnych tych ludzi, którzy przyjęli na siebie odpowiedzialność za dane instytucje państwowe.

Kontrola z punktu widzenia legalności

Dla wszelkiej kontroli państwowej podstawowym punktem odniesienia jest porządek prawny istniejący w danym państwie. Dlatego pierwszym punktem widzenia kontroli podejmowanej przez NIK jest kwestia legalności. Pytanie o legalność działania jakiegoś organu, jakiejś instytucji jest więc pytaniem o zgodność tego działania z istniejącym porządkiem prawnym. Trzeba już w tym miejscu podkreślić, że analiza działania instytucji pod względem legalności jest warunkiem koniecznym, choć niewystarczającym wszelkiej kontroli. Jeśli więc coś nie jest zgodne z porządkiem prawnym (nie jest legalne), to bezprzedmiotowe staje się ewentualne uznanie gospodarności, celowości i rzetelności tego działania. Ale też samo stwierdzenie, że jakieś działanie jest legalne, zgodne z istniejącym porządkiem prawnym, wcale nie znaczy, że wszystko jest już w porządku. Właśnie wtedy ma sens odnośnienie tego działania wykonanego *lege artis* (zgodnego z prawem) do pozostałych kryteriów kontroli.

Ta ogólnie sformułowana norma wymaga jednak pewnego wyjaśnienia i uściślenia, gdyż może być podstawą wielu nieporozumień. Przecież – tak się wydaje, kiedy człowiek odwołuje się do zdrowego rozsądku – mogą być takie działania, w których wszystko jest zgodne z „literą prawa”, a jednocześnie ma się jakieś przekonanie, że to działanie jest szkodliwe, że jakoś nie odpowiada właściwie rozumianemu dobru wspólnemu.

Najpierw trzeba więc pamiętać, że istnieje hierarchia praw stanowionych, w których norma konstytucyjna jest prawem najwyższym, któremu wszystkie inne przepisy powinny być podporządkowane. Tymczasem bywa tak, że legalność odnosi się do regulaminów i zarządzeń wewnętrznych, ustanowionych dla danej instytucji, bez badania ich zgodności z normą wyższą (np. ustawą) czy ostatecznie z normą najwyższą – konstytucją. Dlatego kontrola państwowa nie może opierać się na wąskim rozumieniu legalności, lecz ujmować ją w najszerszym kontekście – całego porządku prawnego państwa w ścisłym powiązaniu

z prawami człowieka. W tej najszerszej perspektywie może się okazać, że przepisy, na które powołuje się dany organ czy instytucja (dokładniej: ludzie działający w ich imieniu) nie są zgodne z prawami człowieka. Wówczas legalność tego działania miałaby ostatecznie charakter pozorny (a przynajmniej niewystarczający).

Ocenianie działania pod kątem legalności powinno uwzględniać także fakt, że życie ludzkie, a więc także relacje społeczne są tak bogate, że niemożliwe jest ujęcie wszystkich możliwych sytuacji w szczegółowe przepisy (reguły, normy) prawne. Byłoby to zresztą niebezpieczeństwo tworzenia totalitarnego systemu prawnego. Dlatego też kontrola legalności jakiegoś działania powinna wystrzegać się pokusy wąsko rozumianej kazuistyki i legalistycznego formalizmu. Trzeba wówczas odwołać się do zasady, że co nie jest zabronione przez prawo, jest dozwolone (a więc nie narusza porządku prawnego). Nie do przyjęcia jest ujmowanie kwestii legalności w taki sposób, że dane działanie musi być wprost zapisane w prawie, aby było zgodne z prawem.

Tutaj godne polecenia staje się spojrzenie na porządek prawny z perspektywy etycznej, która jest zawsze szersza niż tylko kategoria formalnej zgodności z przepisami prawa. W etycznej ocenie działania zgodnego z prawem bierze się pod uwagę coś więcej niż tylko suchą „literę prawa”, próbuje się niejako odczytać intencję prawodawcy, który stworzył daną normę prawną. Legalność odnosi się wówczas do celowości (tu jednak nie chodzi o celowość działania, lecz o celowość danej normy prawnej). W etyce (nie tylko chrześcijańskiej, bo jest to obecne także np. w etyce stoickiej) została w związku z tym wypracowana zasada epiki (epikei; słuszności). Chodzi o to, że w pewnych nadzwyczajnych okolicznościach, nieprzewidzianych przez prawodawcę, możliwe jest roztropne stosowanie prawa stanowionego nie według samej litery prawa, lecz w duchu celowości tego prawa. Takie odejście od litery prawa wynika z uzasadnionego domniemania, że gdyby prawodawca mógł przewidzieć te zaistniałe nadzwyczajne okoliczności, przyzwoliliby na takie działanie. Tak więc – tytułem przykładu – w sytuacji poważnej klęski żywiołowej (np. powodzi) pewne instytucje państwowe mogłyby wydatkować określone sumy pieniędzy inaczej niż to jest przewidziane przez konkretne przepisy prawne i to zanim te przepisy zostaną zmienione przez właściwego prawodawcę. Takie działanie nie mogłoby być uznane za nielegalne, jeśli porządek prawny odczytuje się w szerszej perspektywie dobra wspólnego.

Odrębną kwestią w pytaniu o legalność jakiegoś działania jest odkrycie istnienia możliwej sprzeczności (czy tylko niespójności) pomiędzy różnymi przepisami prawa, co nie jest w ostatnich latach rzadkością ze względu na transformację ustrojową. W takich

przypadkach osądzenie legalności nie jest rzeczą łatwą. Wydaje się, że także tutaj nie można zatrzymać się na literze prawa, lecz próbować dochodzić do rozpoznania wewnętrznej celowości danego przepisu (danych przepisów) prawa. W tej sytuacji kontrola powinna być często podstawą do wniosku o zmianę (uporządkowanie) przepisów prawnych w celu usunięcia istniejących sprzeczności. Warto też stale pamiętać, że wątpliwości co do tego, czy dane działanie jest legalne, czy też nie – zgodnie z zasadą prawa – powinno się tłumaczyć na korzyść tego, czyje działanie jest poddawane kontroli.

Kontrola z punktu widzenia gospodarności

Ponieważ istotnym elementem troski o dobro wspólne jest dbałość o postęp społeczno-gospodarczy danej społeczności, a temu powinny służyć wszystkie instytucje państwowe, konieczne jest uwzględnienie ekonomicznego aspektu tej działalności. Chodzi więc nade wszystko o sposób podejścia zarówno do dóbr materialnych (w tym także zasobów finansowych), którymi się dana instytucja posługuje, albo na których działalność tej instytucji się opiera, jak i o troskę o pomnożenie tych dóbr, jeśli takie jest zadanie danej instytucji. To w tym kontekście przychodzi pytać się o gospodarność jakiegoś konkretnego działania (a w dalszej perspektywie – o gospodarność samej instytucji).

Tę troskę o gospodarność można rozumieć dwojako. Można ją widzieć jako proste odzwierciedlenie stosowania reguł ekonomiczno-finansowych, w których poprawność finansowego rozliczenia (aby zgadzały się „słupki”) jest celem samym w sobie (jest to niejako przedłużenie literalnie rozumianego legalizmu). Można jednak patrzeć na gospodarność jako postawę moralną, w której troska i dbałość o dobra materialne powierzone danej instytucji są wyrazem poczucia odpowiedzialności nie tylko za to konkretne dobro, lecz także za całe państwo. Widoczne to jest zwłaszcza w postawie niemarnowania (niepotrzebnego wydatkowania) pieniędzy, choć ich wydanie można by wpisać w rachunek ekonomiczny w duchu zewnętrznej zgodności z odpowiednimi przepisami. Tak pojęta gospodarność jest przeciwieństwem rozrzutności i wyraża się w zdolności oszczędzania.

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. Także dlatego, że w podejściu do spraw ekonomicznych i finansowych upowszechnia się błąd ekonomizmu, w którym formalne stosowanie prawideł ekonomicznych przeważa nad kwestią podejścia etycznego, a więc uwzględniającego również

kategorię dobra wspólnego. Wydaje się jednak, że pomimo tego (albo właśnie dlatego) warto kontrolę z punktu widzenia gospodarności nie odnosić do „układu zamkniętego” kontrolowanej instytucji, ale widzieć ją na szerszym tle wkładu w dobro wspólne całego społeczeństwa.

Kontrola z punktu widzenia celowości

Chociaż wszelkie działanie ludzkie (tak indywidualne, jak i zbiorowe, społeczne) powinno być osądzone pod kątem celowości, gdyż jest ona elementem konstytutywnym wartości tego działania, to jednak nie jest to kryterium jasne i łatwe do zastosowania. Chodzi przede wszystkim o to, że pytanie o celowość działania może być bardzo różnie interpretowane.

Najpierw powinniśmy uświadomić sobie, że działanie samo w sobie ma wewnętrzny cel (dzięki któremu rozróżniamy zresztą wiele działań). Określonym celem kieruje się również ten, kto podejmuje to działanie (i tu mogą być bardzo różne motywacje). Tę celowość działania może ponadto – niejako odgórnie – wyznaczać określony przepis prawa (wtedy celowość wiąże się z legalnością). Cel konkretnego działania może być też wyprowadzony z istoty instytucji, w imieniu której je się podejmuje. W końcu pytanie o celowość może być odniesione do najszerszej perspektywy, czyli do dobra wspólnego całego państwa.

Wydaje się, że tego kryterium – celowości - w podjętej kontroli nie powinno się ujmować wąsko, a już bez wątplenia nie wolno go wyprowadzać jedynie opierając się na przepisach prawnych. Skoro prawodawca wskazał na konieczność kontroli działalności z punktu widzenia celowości jako kryterium odrębnego od legalności, to nie chciał, by pytanie o celowość działania utożsamiano z oceną jego legalności. Dlatego należy uznać za najważniejsze rozpoznanie i ocenę celowości określonego działania z punktu widzenia celowości danej instytucji z jednoczesnym odniesieniem zarówno tego działania, jak i samej instytucji do tej celowości, jaką wyznacza troska o dobro wspólne, czyli integralne widzenie dobra państwa. W tym świetle należy uznać za niewystarczające wskazywanie na celowość jakiegoś działania wyłącznie w odniesieniu do troski o dobro danej instytucji, gdyż ona nie jest sama dla siebie celem, lecz jest zawsze w służbie społecznej, w służbie tego dobra, jakim jest państwo i społeczeństwo.

Kontrola z punktu widzenia rzetelności

W tym ostatnim kryterium kontroli działalności instytucji państwowych pojawia się pewna nowa jakość, choć wiąże się ona ściśle z pozostałymi kryteriami. Pytanie o legalność, gospodarność i celowość działalności koncentruje się przede wszystkim na stronie przedmiotowej tegoż działania (jakie ono jest – jakie powinno być). Pozwala tym samym na bardziej obiektywną ocenę, choć nie jest to łatwe. Natomiast kwestia rzetelności jakiegoś działania bardziej odnosi się (choć niewyłącznie) do podmiotu, czyli do człowieka, który to działanie podejmuje. Akcent pada więc na wysiłek człowieka; na to, czy i na ile zatroszczył się, by jego działanie było dokładne, rzeczowe i odpowiednie do danej sytuacji. Rzetelność przyjmuje postać obowiązkowości, która wznosi się jednak ponad formalne wypełnianie regulaminu i innych przepisów, wyrastając z ducha odpowiedzialności. Rzetelność odnosi się także do relacji międzyludzkich i wówczas wspomniana obowiązkowość wyraża się w poszanowaniu drugiego człowieka, we właściwym odnoszeniu się do niego i w trosce o załatwienie jego sprawy (gdy jest petentem, klientem itp.). Jednym ze szczególnie ważnych aspektów rzetelności jest dobra, rzeczowa informacja o samej działalności, jak i o uprawnieniach i możliwościach załatwienia określonej sprawy.

Jak już wspomniano, troska o rzetelność w działaniu wiąże się z tym, że człowiek jest zawodny. Może popełniać błędy, może nadużywać swego stanowiska, może działać niezgodnie z prawem i zasadami etycznymi. Świadomość tej kondycji człowieka jest dla każdego wezwaniem, by nie ulegać tym mechanizmom działania społecznego, które niszczą w człowieku sumienne spełnianie obowiązków. Szczególna jest tu odpowiedzialność położonych na różnych szczeblach. Konieczne są też jasne kryteria współdziałania, a także wewnętrzna kontrola w danej instytucji, by wspomniana zawodność człowieka nie prowadziła do osłabienia (w skrajnych przypadkach – zniszczenia) owoców podjętego działania.

Rzetelność wiąże się ściśle z postawą roztropności, a więc z umiejętnością praktycznego wykorzystania posiadanej wiedzy. Działanie rzetelne oznacza wówczas trafną i wyważoną ocenę sytuacji, w jakiej przychodzi je podejmować. Oznacza również rozwiązywanie pojawiających się w trakcie działania problemów w duchu przenikliwości i zdrowego rozsądku. Szczególnie ważna jest tu umiejętność przewidywania – zwłaszcza w odniesieniu do ewentualnych przeszkód na drodze realizacji – albowiem w ten sposób łatwiej można je przezwyciężyć. Rzetelność oznacza wówczas takie przygotowanie się do działania (indywidualnie i zbiorowo), by przewidzieć niepomyślnie okoliczności i profilaktycznie się przed nimi zabezpieczyć. Umiejętność planowania swojego działania,

znajomość życia i zdrowy rozsądek są podstawą rzetelnego działania. Takiej postawie rzetelności sprzyja zdolność wnikliwego rozpatrywania wszystkich aspektów sprawy (nie trzeba przekonywać, jak ta postawa jest szczególnie ważna właśnie w działalności instytucji kontrolujących i oceniających). Rzetelność pojęta jako postawa rzeczowości oznacza umiejętność skupiania się na istocie problemu. Wyraża się także w solidności i fachowości. Dlatego w działaniu rzetelnym tak ważna staje się rzetelna wiedza i dobre przygotowanie do określonej pracy (szerzej – chodzi o kompetencje zawodowe). Jej przeciwieństwem jest lekkomyślne i lekceważące podejście do swoich obowiązków. W konkretnej ocenie działalności nie tyle jednak ocenia się rzetelność jako postawę ludzką, lecz raczej jej owoce (przejawy), które są wyrazem tej postawy.

*

W tej refleksji nad podstawowymi kryteriami kontroli działalności organów i instytucji państwa – tak jak zostały one ujęte w normach prawa – została zwrócona uwaga nie tylko na ich aspekty prawne, ale także na aspekty etyczne. Płynęło to z głębokiego przekonania, że porządek prawny ściśle wiąże się z porządkiem etycznym. Co więcej, to dzięki dobremu rozeznaniu fundamentu etycznego stanowionego prawa możliwa jest głębsza, nie legalistyczno-kazuistyczna interpretacja norm prawa. Troska o legalność nie oznacza czysto legalistycznego, formalistycznego podejścia do istniejącego porządku prawnego. Stąd też żadna kontrola nie byłaby pełna, gdyby ograniczyła się jedynie do sprawdzenia legalności działania (zwłaszcza gdyby ta legalność była ujmowana nazbyt wąsko). Zapewne dlatego prawodawca wzywa do tego, by ten - skądinąd konieczny warunek dobrej kontroli - został dopełniony przez kryteria gospodarności, celowości i rzetelności.

EKSPERTYZA PRAWNA

INTERPRETACJI POJĘĆ: KRYTERIUM LEGALNOŚCI, GOSPODARNOŚCI, CELOWOŚCI I RZETELNOŚCI, ZAWARTYCH W ART. 203 KONSTYTUCJI RP I W ART. 2 UST. 4 ORAZ ART. 5 USTAWY O NAJWYŻSZEJ IZBIE KONTROLI

I. Zagadnienie, które jest przedmiotem niniejszej analizy rzutuje na prawidłowe wykonywanie przez NIK podstawowego zadania, skonkretyzowanego w art. 28 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej w skrócie „ustawą o NIK”. Z przepisu tego wynika, że celem postępowania kontrolnego jest ustalenie stanu faktycznego w zakresie działalności jednostek poddanych kontroli, rzetelne jego udokumentowanie i dokonanie oceny kontrolowanej działalności według kryteriów określonych w art. 5. W artykule 28 ustawy o NIK nadano formę normatywną pojęciu kontroli, które jakkolwiek w doktrynie prawa administracyjnego ujmowane jest w różny sposób, to w zasadzie, jeśli chodzi o podstawowe elementy składające się na ten proces, nie budzi wątpliwości.²

Podsumowującym etapem postępowania kontrolnego, mogącym zarazem budzić najwięcej kontrowersji pomiędzy organem kontroli a jednostką kontrolowaną, jest stosowanie mierników, określanych jako kryteria kontroli, do porównywania poprawności kontrolowanej działalności z działalnością modelową. Wzorzec, do którego organ kontroli ma obowiązek odnieść ustalony w jednostce kontrolowanej stan faktyczny może być w miarę jednoznaczny, jak w przypadku dokonywania oceny według kryterium legalności. Może też być trudniejszy do ustalenia i wymagać pogłębionej analizy, a przede wszystkim szczegółowego uzasadnienia w wystąpieniu pokontrolnym motywów zastosowania go przez organ kontroli. Taka sytuacja występuje najczęściej w przypadku zastosowania do oceny kontrolowanej działalności pozostałych kryteriów, którymi w odniesieniu do różnych kategorii jednostek kontrolowanych ma obowiązek posłużyć się NIK.

¹ DzU z 2001 r., nr 85, poz. 937, ze zm.

² J. Jagielski: *Kontrola administracji publicznej*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1999, s. 7-9; *Prawo administracyjne*, pod red. J. Bocia, Wrocław 1993, s. 212-215; Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl: *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Difin, Warszawa 2000, s. 369-372.

Konieczność w miarę precyzyjnego odróżniania znaczenia stosowanych kryteriów wywołało wejście w życie 17 sierpnia 1995 r. obowiązującej ustawy o NIK.³ Była ona bowiem pierwszą regulacją prawną dotyczącą NIK, w której zróżnicowano kryteria kontroli stosowane do oceny kontrolowanej działalności w zależności od tego, czy jest ona wykonywana przez organy i jednostki ze sfery państwowej, samorządowej, czy też niepublicznej. Takie zróżnicowanie nie występowało we wcześniej obowiązujących ustawach regulujących funkcjonowanie NIK, jakkolwiek kryteria legalności, rzetelności, gospodarności i celowości zostały po raz pierwszy wymienione w art. 24 ust. 1 ustawy z 9 marca 1949 r. o kontroli państwowej⁴. Były one następnie powtarzane w kolejnych unormowaniach ustawowych, stanowiąc potwierdzenie wszechstronnego zakresu kontroli dokonywanych przez NIK w stosunku do wszystkich jednostek podlegających jej kontroli.⁵

Potrzebę odmiennego podejścia do kompetencji NIK w zależności od charakteru jednostki kontrolowanej wywołały zmiany systemu społeczno-gospodarczego, które nastąpiły w kraju na przełomie lat 80. i 90. XX wieku. Izba była organem, który stosunkowo długo funkcjonował w nowej rzeczywistości na podstawie regulacji prawnej pochodzącej ze starego okresu – ustawy z 8 października 1980 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁶. Charakterystyczne dla tego przejściowego okresu były spory związane z zakresem kontroli NIK w stosunku do nowych kategorii jednostek, które zostały reaktywowane po kilkudziesięcioletniej przerwie, w szczególności do samorządu terytorialnego, funkcjonującego od 27 maja 1990 r. do końca 1998 r. tylko na szczeblu gminy.

Zrezygnowanie więc w ustawie z 23 grudnia 1994 r. o NIK z niektórych kryteriów przy dokonywaniu oceny działalności kontrolowanych jednostek, nienależących do sfery państwowej, stanowiło odzwierciedlenie zmieniającej się rzeczywistości. Jednostki niepaństwowe, a przede wszystkim jednostki prywatne, ze swej istoty powinny mieć zagwarantowany zakres swobody działania, niepodlegający ingerencji państwa nawet w niewładczej formie, jaką jest wypowiedź naczelnego organu kontroli państwowej. Przyjęte rozwiązanie było jednocześnie wyrazem kompromisu pomiędzy potrzebami najwyższych organów państwowych, w szczególności Sejmu, do uzyskania wszechstronnych informacji o sposobie wykonywania zadań publicznych i wykorzystywania grosza publicznego a autonomią w prowadzeniu działalności przez samorząd terytorialny i jednostki niepubliczne.

³ M. Niezgódka-Medek: *Kompetencje NIK w świetle nowej ustawy*, „Kontrola Państwowa” nr 3/1995, s. 16-17.

⁴ DzU nr 13, poz. 74.

⁵ W. Jaworska-Gromczyńska: *Konstytucyjne kryteria ocen kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli*, „Kontrola Państwowa” nr 5/1998, s. 9-19.

⁶ DzU nr 22, poz. 82, ze zm.

Ten kierunek podejścia do kompetencji NIK w zakresie dokonywania oceny działalności kontrolowanych jednostek został potwierdzony w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. W art. 203 Konstytucji przejęto wynikający z art. 2, 4 i 5 ustawy o NIK podział kontrolowanych jednostek na trzy kategorie: państwowe, samorządowe i inne (niepubliczne), w stosunku do których NIK przy dokonywaniu oceny ich działalności może stosować odpowiednio cztery (legalność, gospodarność, celowość, rzetelność), trzy (legalność, gospodarność, rzetelność) lub dwa (legalność, gospodarność) kryteria. Wejście w życie Konstytucji wymagało jednak dostosowania ustawy do jej rozwiązań. Wystąpiły bowiem różnice między ust. 2 i 3 wskazanego przepisu Konstytucji a art. 5 ust. 2 i 3 ustawy o NIK w pierwotnym brzmieniu. W tych przepisach ustawy w odniesieniu do oceny jednostek niepublicznych przewidywano stosowanie obok kryterium legalności miernika – rzetelności, zaś przy wykonywaniu kontroli działalności samorządu terytorialnego różnicowano oceny w zależności od tego, czy kontrolowano samorząd wykonujący zadania zlecone lub powierzone, czy własne. W pierwszym przypadku NIK była zobligowana do dokonywania wszechstronnej oceny według czterech kryteriów, tak jak w przypadku oceny działalności kontrolowanych organów czy jednostek państwowych. W drugim natomiast mogła posługiwać się trzema kryteriami, z wyłączeniem celowości.⁷ Nadanie nowego brzmienia ust. 2 i 3 w art. 5 ustawy o NIK, dostosowującego go do art. 203 ust. 2 i 3 Konstytucji, nastąpiło na mocy art. 1 pkt 2 lit. a) i b) ustawy z 8 maja 1998 r. o zmianie ustawy o NIK⁸.

Zarówno z art. 203 Konstytucji, jak i z art. 2 ust. 4 oraz art. 5 ustawy o NIK wynika, że w każdym postępowaniu kontrolnym, bez względu na charakter jednostki poddanej kontroli i rodzaj kontrolowanej działalności, NIK ma obowiązek dokonywania oceny z punktu widzenia legalności i gospodarności. W przypadku jednostek publicznych (państwowych i samorządowych) ocenie ma podlegać także rzetelność ich działania. Natomiast wypowiedzanie się przez naczelnego organu kontroli państwowej na temat celowości kontrolowanej działalności jest dopuszczalne tylko w stosunku do organów i podmiotów państwowych. Jednocześnie przepisy te nie definiują zastosowanych w nich kryteriów, pozostawiając tę kwestię wykładni.

⁷ M. Niezgódka-Medek: *Wpływ nowej Konstytucji na regulację prawną dotyczącą NIK*, „Kontrola Państwowa” nr 5/1997, s. 14-25; A. Sylwestrzak: *NIK w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, część II, „Kontrola Państwowa” nr 3/1998, s. 27-28.

⁸ DzU nr 148, poz. 966.

Należy przy tym zauważyć, że tego typu podejście ustawodawcy do mierników stosowanych przez organy kontroli jest w zasadzie konsekwentne. W żadnej z ustaw dotyczących NIK nie precyzowano znaczenia użytych kryteriów. Nie definiuje się ich również w regulacjach prawnych dotyczących innych organów kontroli, nadzoru i policji administracyjnych, w których często występują te same kryteria, jakie ma obowiązek stosować NIK. W wielu przypadkach mierniki te są nawet tak samo określane np. przy przeprowadzaniu kontroli przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów czy pracowników Ministerstwa Skarbu.⁹ Brakuje takich definicji również i w przypadkach wskazywania - obok kryteriów, którymi posługuje się NIK - także na inne kryteria, z punktu widzenia których dokonywane są oceny np. przejrzystości w przypadku audytu wewnętrznego,¹⁰ zgodności działania wojewody z polityką rządu w razie sprawowania nadzoru przez prezesa Rady Ministrów¹¹ czy sprawności działania i efektywności gospodarowania w odniesieniu do kontroli wykonywanych przez ministra nad podporządkowanymi mu organami, urzędami i jednostkami.¹²

Pojawiają się wprawdzie w piśmiennictwie postulaty ustawowego zdefiniowania znaczenia kryteriów.¹³ W szczególności dotyczy to pojęcia gospodarności, które NIK może stosować także wobec jednostek niepublicznych i które jest odbierane jako wyraz ingerencji naczelnego organu kontroli państwowej w wolność wykonywania działalności gospodarczej przez jednostki niepubliczne. Należy jednak zastanowić się, czy tego typu rozwiązanie byłoby pożądane i dopuszczalne oraz czy – gdyby odpowiedź była pozytywna – nie powinno ono przyjąć charakteru rozwiązania systemowego. Trzeba bowiem pamiętać, o czym była mowa wyżej, że takie same lub podobne jak NIK, niezdefiniowane kryteria, stosują także inne organy państwa, wykonujące funkcje kontrolne czy nadzorcze.

⁹ Na podstawie § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 18 lutego 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania kontroli przez Kancelarię prezesa Rady Ministrów (DzU nr 17, poz. 90) i na podstawie § 3 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 10 lutego 1998 r. w sprawie zakresu, szczegółowych zasad i trybu kontroli przeprowadzanej przez Ministra Skarbu Państwa (DzU nr 23, poz. 121).

¹⁰ Zgodnie art. 35c ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (DzU nr 155, poz. 1014, ze zm.), audyt wewnętrzny ma dostarczyć kierownikowi jednostki obiektywną i niezależną ocenę funkcjonowania jednostki w zakresie gospodarki finansowej pod względem legalności, gospodarności, celowości, rzetelności, a także przejrzystości i jawności.

¹¹ Na podstawie art. 11 ust. 3 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (DzU z 2001 r., nr 80, poz. 872, ze zm.), oprócz wskazanego kryterium ocena przeprowadzana jest także pod względem zgodności działania z prawem, a także pod względem rzetelności i gospodarności.

¹² Na podstawie art. 34 ust. 1 ustawy z 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (DzU z 1999 r., nr 82, poz. 929, ze zm.), minister organizuje kontrolę sprawności działania, efektywności gospodarowania oraz przestrzegania prawa przez jednostki organizacyjne.

¹³ K. Pawłowicz: *Mit nietykalności*, „Kontrola Państwowa” nr 6/2000, s. 79.

Potrzeba definiowana użytych w ustawie określeń występuje gdy są one wieloznaczne lub nieostre, a pożądane jest ograniczenie ich nieostrości, a także gdy ich znaczenie nie jest powszechnie zrozumiałe, jak również gdy z uwagi na dotychczasowe rozumienie danego określenia istnieje potrzeba nadania mu nowego znaczenia.¹⁴ Podkreślenia wymaga przy tym, że nieostrość występującego w tekście prawnym pojęcia nie musi być jego wadą. Wprost przeciwnie – może zapewnić niezbędną, z uwagi na regulowaną materię, elastyczność tekstu aktu normatywnego.¹⁵

Z tego punktu widzenia będzie dokonana interpretacja stosowanych przez NIK kryteriów. Należy zwrócić uwagę, że zagadnienie to, szczególnie po wejściu w życie obowiązującej ustawy o NIK, było już przedmiotem licznych analiz.¹⁶

II. Najmniej kontrowersji – z uwagi na konkretność i punkt odniesienia, jaki stanowi system obowiązującego prawa – budzi kryterium legalności, które NIK ma obowiązek stosować do oceny działalności każdej kontrolowanej jednostki. Podkreśla się zresztą, że to powszechnie stosowane przez organy kontroli kryterium jest łatwo sprawdzalne.¹⁷ Łatwość posługiwania się tym miernikiem wiąże się jednak z jakością stanowionego prawa. Trzeba stwierdzić, że niestety z każdym rokiem ocena z punktu widzenia legalności jest coraz trudniejsza. Wynika to z obniżającego się poziomu prawa, wywołanego między innymi przez dokonywanie zbyt częstych, niejednokrotnie pochopnie wprowadzanych zmian i „zalew” nowych, niezharmonizowanych z systemem obowiązującego prawa, przepisów.

Pomijając jednak tę dygresję, znaczenie pojęcia legalności użyte w art. 203 Konstytucji i art. 5 ustawy o NIK, jest dla adresatów tych aktów normatywnych jednoznaczne. W słownikach języka polskiego¹⁸ rzeczownik „legalność” wyprowadza się od przymiotnika „legalny”. Pierwszym słownikowym znaczeniem tego określenia jest „zgodny z prawem”. Przymiotnik ten wprawdzie może oznaczać także „mający moc prawną,

¹⁴ Przepis § 146 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (DzU nr 100, poz. 908).

¹⁵ Przepis § 155 ust. 1 wymienionego w przyp. 14 rozporządzenia Rady Ministrów; por. też S. Wronkowska, M. Zieliński: *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1977, s. 166-169.

¹⁶ W czasie prac parlamentarnych nad obowiązującą ustawą o NIK, dla potrzeb podkomisji sejmowej ds. projektu ustawy o NIK ekspertyzę „Uwagi w sprawie kryteriów kontroli przewidzianych w art. 5 projektu ustawy o NIK” (druk sejmowy nr 200) przygotował prof. R. Szawłowski (niepubl.); po wejściu w życie ustawy pierwsza analiza tego zagadnienia została zawarta w artykule J. Dziadonia: „*Próba interpretacji kryteriów kontroli*”, „Kontrola Państwowa” nr 6/1995, s. 13-25, następnie zostało opracowane na ten temat stanowisko Departamentu Prawnego w porozumieniu z Departamentem Informacji i Analiz Systemowych, „Biuletyn Informacyjny”, NIK, nr 2/1996, a podsumowanie dyskusji stanowił artykuł W. Jaworskiej-Gromczyńskiej: *Konstytucyjne kryteria ocen kontrolnych NIK*, „Kontrola Państwowa” nr 5/1998, s. 3-31.

¹⁷ *Prawo administracyjne*, pod red. J. Bocia, op. cit., s. 213.

¹⁸ *Słownik języka polskiego*, pod red. W. Doroszewskiego, Wiedza Powszechna, Warszawa 1958, t. 4, s. 61; *Słownik języka polskiego*, pod red. M. Szymczaka, PWN, Warszawa 1992, t. 2, s. 19.

uznany przez prawo, prawny, prawowity, jawny”. Jednak biorąc pod uwagę zastosowanie go w kontekście wymienionych przepisów nie ma wątpliwości, że chodzi tu o jego pierwsze, w tym wypadku podstawowe i powszechnie rozumiane w systemie prawnym znaczenie.

Kryterium to zresztą w stosunku do niektórych organów uprawnionych do wykonywania funkcji kontrolnych formułowane jest jako kontrola zgodności z prawem czy kontrola przestrzegania prawa (lub przepisów) w określonej, wyznaczonej przez kompetencje danego organu kontroli, dziedzinie. W piśmiennictwie podkreśla się jego wiodący charakter, jak również i to, że jest ono najstarszym spośród kryteriów stosowanych przez organy kontroli.¹⁹

W przypadku NIK już w art. 4 w zw. z art. 3 ustawy z 3 czerwca 1921 r. o Kontroli Państwowej²⁰ była mowa o tym, że spełniając swoje zadania bada, czy czynności gospodarcze i finansowe władz i urzędów państwowych, ciał samorządnych oraz instytucji, zakładów, fundacji, stowarzyszeń i spółek, działających przy udziale finansowym Skarbu Państwa lub pod jego gwarancją były legalne, a także – co obecnie znajduje odzwierciedlenie w innych miernikach ocen – wykonane z należyłą oszczędnością i celowo pod względem gospodarczym.

Obecnie zasadnicze znaczenie dokonywania oceny kontrolowanej działalności wszystkich jednostek poddanych kontroli z punktu widzenia legalności nie tylko zresztą przez NIK, ale także i inne organy wykonujące funkcje kontrolne w państwie, wynika z jednej z podstawowych zasad ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. Stanowi ją – zgodnie z art. 2 Konstytucji – zasada demokratycznego państwa prawnego. W myśl tej zasady, rozwiniętej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, prawo powinno być przestrzegane przez wszystkich jego adresatów, ale przede wszystkim przez organy państwowe.²¹ Nakazuje to zresztą wprost art. 7 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Z kolei wśród obowiązków wszystkich podmiotów znajdujących się w zakresie jurysdykcji Rzeczypospolitej Polskiej wymieniono w art. 83 Konstytucji obowiązek przestrzegania jej prawa.

Dlatego też w przypadku każdej kontroli przeprowadzanej przez NIK w pierwszym rzędzie powinna być dokonywana ocena legalności kontrolowanej działalności. Na konieczność wszechstronnego przeprowadzania takiej oceny w zakresie działalności finansowej, gospodarczej i organizacyjno-administracyjnej w odniesieniu do organów i jednostek wymienionych w art. 2 ustawy o NIK, a więc większości podmiotów kontrolowanych, zwraca się uwagę w art. 3. Z przepisu tego wynika, że NIK kontrolując

¹⁹ *Prawo administracyjne* pod red. J. Bocia, op. cit., s. 213, R. Szawłowski, op. cit.

²⁰ DzU nr 51, poz. 314.

²¹ L. Garlicki: *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Liber, Warszawa 2000, s. 59-65.

wymienioną wyżej działalność tych jednostek bada w szczególności wykonanie budżetu państwa oraz realizację ustaw i innych aktów prawnych. Można więc powiedzieć, że ustawodawca podkreślił potrzebę koncentrowania się przez naczelny organ kontroli państwowej na kwestii badania działalności kontrolowanych jednostek z punktu widzenia zgodności z prawem, z uwypukleniem tradycyjnej roli NIK, która tak jak i inne najwyższe instytucje kontrolne w państwach demokratycznych powinna być przede wszystkim strażnikiem prawidłowego wykonania budżetu.²² Świadczy o tym zresztą również zawężony zakres kontroli NIK w stosunku do organów wymienionych w art. 4 ustawy o NIK. Zbadanie wykonania budżetu, gospodarki finansowej i majątkowej tych jednostek jest niezbędne do wykonania przez NIK jej konstytucyjnego obowiązku, który w myśl art. 204 ust. 1 pkt 1 ustawy zasadniczej stanowi przedłożenie Sejmowi analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej.

Użycie w art. 3 ustawy o NIK wyrazów „w szczególności” pozostawia otwartą kwestię dokonywania kontroli także pod innym kątem niż formalnoprawny. Jednak uwypukla, że ten aspekt powinien być badany w pierwszym rzędzie.

Ocena działalności kontrolowanej jednostki z punktu widzenia legalności powinna być przeprowadzana z uwzględnieniem różnic wynikających z art. 7 i 83 Konstytucji w zależności od tego, czy kontroli poddany jest organ władzy publicznej, czy też inny podmiot. Powinna też uwzględniać obowiązujący, hierarchiczny system źródeł prawa i jego – potwierdzoną w rozdziale III Konstytucji – dualistyczną budowę, z którą wiąże się odmienny zakres stosowania przepisów o charakterze powszechnie obowiązującym i wewnętrznym.²³

Organy władzy publicznej mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Nie ma więc do nich zastosowania zasada: co nie jest zabronione, jest dozwolone. Każde ich działanie musi być oparte na odpowiedniej podstawie prawnej. W większości przypadków nie mają też wyboru co do tego, czy podejmować, czy rezygnować z określonej działalności. Ich podstawowym obowiązkiem jest bowiem wykonywanie w wyznaczonym prawem zakresie zadań w imieniu państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. NIK dokonując oceny ich działalności, w tym również zaniechań, z punktu widzenia legalności powinna badać tę kwestię w aspekcie regulacji ustrojowych, proceduralnych i materialnych. Oceniając wykonywanie przez nie władztwa publicznego, powinna analizować, czy organy te właściwie wykonują określone prawem zadania i kompetencje, także o charakterze

²² Por. art. 4 ust. 1 „Deklaracji w sprawie zasad kontroli finansów publicznych”, przyjętej na IX Kongresie INTOSAI, Lima 1997 r., „Kontrola Państwowa” nr 2/1992, s. 1-10.

²³ L. Garlicki, op. cit., s. 121-151.

prawotwórczym, czy odpowiednio do art. 93 ust. 1 i 2 Konstytucji stosują przepisy wewnętrzne, nie wkraczając na ich podstawie w sferę zewnętrzną, czy właściwie posługują się obowiązującymi je procedurami i czy prawidłowo stosują prawo materialne. Działalność tych organów musi być także oceniana z punktu widzenia wykonywania przez nie budżetu państwa i przestrzegania przepisów i innych aktów prawnych związanych z zarządzaniem majątkiem Skarbu Państwa lub majątkiem jednostek samorządu terytorialnego jako *stationes fisci* lub *stationes communi*. W tym ostatnim przypadku organy władzy publicznej podlegają ograniczeniom tak jak i inne jednostki należące do sektora finansów publicznych i nie mają takiej swobody działania jak podmioty nienależące do tego sektora, uczestniczące w prywatnym obrocie prawnym, co także musi być uwzględniane przy dokonywaniu oceny legalności ich działania.

W przypadku podmiotów innych niż organy władzy publicznej, NIK oceniając legalność ich działalności, powinna koncentrować się na badaniu przestrzegania przez nie prawa. Przy czym obowiązki i uprawnienia tych jednostek mogą wynikać nie tylko z aktów o charakterze normatywnym, ale także i innych aktów prawnych, takich jak np. decyzje administracyjne, ugody czy umowy. Tak więc ocena legalności działalności kontrolowanej jednostki powinna być dokonywana również w aspekcie tych wiążących dany podmiot aktów.

Należy także pamiętać, że w przypadku niektórych jednostek należących do sektora finansów publicznych, wykonujących zadania publiczne, takich jak np. fundusze celowe czy agencje, ocena legalności ich działalności powinna dotyczyć również zgodnego z prawem wykonywania tych zadań. W zakresie, w jakim tym podmiotom powierzono wykonywanie władztwa publicznego, ocenianie ich działalności z punktu widzenia legalności powinno przebiegać podobnie jak ocenianie działalności organów władzy publicznej (np. wydawanie decyzji administracyjnych przez prezesa zarządu Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych czy organy Agencji Modernizacji i Restrukturyzacji Rolnictwa).

Warto także zwrócić uwagę, że cechą charakterystyczną systemu prawnego jest posługiwanie się w nim klauzulami generalnymi (np. w art. 5 k.c. – zasady współżycia społecznego czy społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa) czy pojęciami nieostrymi (np. w art. 7 k.p.a. – interes społeczny i słuszny interes obywateli) w przypadkach gdy konieczne jest zapewnienie odpowiedniej elastyczności tekstu prawnego i dostosowanie go do różnorodnych i zmieniających się potrzeb życia. Zamieszczenie takich określeń w akcie normatywnym pozwala na dokonywanie oceny legalności działalności kontrolowanej jednostki, prowadzonej na podstawie takiego aktu również z punktu widzenia tych pojęć.

Także zobowiązanie w przepisach kontrolowanej jednostki do gospodarnego czy do rzetelnego lub celowego działania (np. w art. 696 k.c. – dzierżawca powinien wykonywać swoje prawo zgodnie z wymaganiami prawidłowej gospodarki ...; w art. 24 ust. 1 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości²⁴ – księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie ...) w przypadku odmiennego zachowania takiej jednostki oznacza działanie niezgodne z prawem, a więc podlegające ocenie z punktu widzenia legalności, a nie gospodarności czy rzetelności.

Izba dokonując w wystąpieniu pokontrolnym, zgodnie z art. 60 ust. 2 ustawy o NIK, oceny kontrolowanej działalności z punktu widzenia legalności w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w tym zakresie, powinna te nieprawidłowości identyfikować wskazując konkretny przepis, który został naruszony, a także uzasadnić swoje stanowisko korzystając – jeśli istnieją wątpliwości co do znaczenia danej normy – z dorobku doktryny i orzecznictwa. W sytuacji gdy źródłem nieprawidłowości w jednostce kontrolowanej jest wadliwie sformułowany przepis występuje potrzeba sporządzenia dodatkowego wystąpienia pokontrolnego do właściwego, z uwagi na kompetencje do uruchomienia procesu legislacyjnego, organu państwowego lub samorządowego.

Z dokonywaniem przez NIK ocen wszystkich kontrolowanych jednostek z punktu widzenia legalności związane jest także wyposażenie prezesa NIK w prawo składania wniosków do Trybunału Konstytucyjnego w pełnym zakresie, nieograniczonym kompetencjami NIK, we wszystkich sprawach, w których Trybunał orzeka (art. 191 ust. 1 pkt 1 i art. 192 Konstytucji, powtórzony w art. 11 ustawy o NIK). Z uprawnień zapisanych w tych przepisach prezes NIK może korzystać zarówno dzięki analizie przeprowadzonej po zakończeniu postępowania kontrolnego, jak i bez związku z takim postępowaniem, chcąc np. wyjaśnić wątpliwości co do konstytucyjności określonego aktu zanim zostanie uruchomiona kontrola.

W sytuacji gdy z oceną z punktu widzenia legalności związane jest uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa, wykroczenia lub innego czynu, za który ustawowo przewidziana jest odpowiedzialność (np. naruszenie dyscypliny finansów publicznych), Izba ma obowiązek zawiadomienia o tym właściwych organów, o których jest mowa w art. 63 ustawy o NIK.

²⁴ DzU nr 121, poz. 591, ze zm.

III. Drugim, obok legalności, kryterium stosowanym przez NIK do oceny działalności wszystkich objętych zakresem jej kompetencji podmiotów jest gospodarność.

Przez to pojęcie w słownikach języka polskiego²⁵ rozumie się umiejętność dobrego gospodarowania, zarządzania czym, umiejętne oszczędne gospodarowanie. Gospodarność stanowi synonim oszczędności i racjonalności.²⁶ W piśmiennictwie podkreśla się, że kryterium gospodarności dotyczy optymalnego dysponowania środkami finansowymi i materialnymi w trakcie prowadzenia kontrolowanej działalności, jak również optymalizacji stosowanych w jej toku zabiegów organizacyjnych. Ocena z punktu widzenia gospodarności oznacza także zwrócenie uwagi na ekonomiczność działania, rozumianą jako uzyskiwanie jak najlepszych efektów przy jak najmniejszych nakładach sił i środków.²⁷

Zwraca się także uwagę, że pojęcie gospodarności w dziedzinie finansów jest szersze od potocznie używanego pojęcia oszczędności, przez którą rozumie się zazwyczaj jedynie oszczędne wydatkowanie środków finansowych, obniżanie jednostkowych kosztów produkcji itp. Tymczasem zasada gospodarności znajduje wyraz także w takich działaniach, jak: najpełniejsze wykorzystywanie dostępnych i przyznanych mocą prawa źródeł dochodów; najbardziej racjonalne, celowe, zgodne z kierunkami planowanej działalności rzeczowej wydatkowanie będących w dyspozycji środków finansowych; stałe obniżanie kosztów własnych zarówno działalności ogólnej, jak i jednostki wyrobu – w przypadku produkcji materialnej; najbardziej racjonalne prowadzenie gospodarki materiałowej oraz eksploatacji majątku trwałego. Zadaniem zaś organu kontroli, który posługuje się tym kryterium, powinno być ustalenie, co w danej sytuacji i w danej jednostce kontrolowanej należy uważać za zgodne z zasadą gospodarności.²⁸

Aktualne pozostają w tym zakresie uwagi sformułowane po wejściu w życie obowiązującej ustawy o NIK w stanowisku Departamentu Prawnego oraz Departamentu Informacji i Analiz Systemowych,²⁹ że kontrola pod względem gospodarności oznacza m.in. badanie, czy środki, którymi dysponowała kontrolowana jednostka były wykorzystane oszczędnie i wydajnie, porównywanie relacji pomiędzy nakładami i efektami, badanie, czy wynik jaki osiągnęła kontrolowana jednostka w warunkach w jakich działała można było osiągnąć mniejszym nakładem środków lub czy przy wykorzystanych środkach można było osiągnąć lepszy wynik.

²⁵ W. Doroszewski, op. cit., t. 2, s. 1245; M. Szymczak, op. cit., t. 1, s. 683.

²⁶ *Słownik synonimów polskich*, pod red. Z. Kurzawy, PWN, Warszawa 2002, s. 103.

²⁷ J. Jagielski, op. cit., s. 26.

²⁸ L. Kurowski, E. Ruśkowski, H. Sochacka-Krysiak: *Kontrola finansowa w sektorze publicznym*, PWE, Warszawa 2000, s. 48-50.

²⁹ op. cit.

Profesor R. Szawłowski podnosił, że kryterium to (czasem zawężone do „oszczędności”) zostało wprowadzone jako dodatkowy miernik stosowany przez organy kontroli w Prusach już w drugiej połowie XVIII wieku, natomiast w Rosji w drugiej połowie XIX wieku. W krajach anglosaskich kryterium gospodarności (*economy*) zaczęło występować obok kryterium prawidłowości (*regularity*; synonim legalności – *legality*) dopiero po II wojnie światowej (z wyjątkiem USA, które stosowało go od początku powstania w 1921 r. General Accounting Office). Z czasem było uzupełniane w ustawodawstwie niektórych państw (np. Kanady w 1977 r. czy Wielkiej Brytanii w 1983 r.) o kryteria takie, jak *efficiency* (sprawność, wydajność) oraz *effectiveness* (skuteczność). Łącznie te kryteria są określane jako *three E's* (trzy E) i wykorzystywane do przeprowadzania kontroli „efektu za pieniądze” (*value for money - VFM*).³⁰

NIK, działając w okresie międzywojennym na podstawie art. 4 ustawy z 3 czerwca 1921 r. o Kontroli Państwowej, o czym była mowa wyżej, miała sprawdzać także, czy czynności gospodarcze i finansowe poddanych jej kompetencji jednostek były nie tylko legalne, ale i wykonane z należytą oszczędnością, a także celowe pod względem gospodarczym. Można więc zauważyć, że dokonywanie kontroli przez NIK z punktu widzenia gospodarności, chociaż tak nazwane kryterium pojawiło się dopiero w ustawie z 9 marca 1949 r., stanowi trwały element w działalności naczelnego organu kontroli państwowej. Pozwala też NIK na przeprowadzanie kontroli zbliżonych do kontroli VFM.

Wymóg stosowania tego kryterium zarówno wobec organów i jednostek publicznych, jak i jednostek niepublicznych wymienionych w art. 203 ust. 3 Konstytucji (art. 2 ust. 3 i 4 ustawy o NIK) ma obecnie swoje źródło w przepisach ustawy zasadniczej. Zgodnie z art. 82 Konstytucji, obowiązkiem każdego obywatela polskiego jest troska o dobro wspólne. Dlatego też w wypadku gdy dany podmiot wykorzystuje w swojej działalności „grosz publiczny” lub wywiązuje się z zobowiązań finansowych wobec państwa, naczelny organ kontroli państwowej jest uprawniony nie tylko do oceny przestrzegania prawa, ale także do oceny umiejętności gospodarowania takim majątkiem i wykorzystywanymi środkami. W przypadku sfery publicznej konieczność oceny gospodarności w działalności należących do niej jednostek związana jest z oceną oszczędnego i efektywnego zarządzania majątkiem wspólnym, który tworzy zarówno majątek i środki Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych oraz majątek i środki jednostek samorządu terytorialnego i samorządowych osób prawnych. Potrzeba zapewnienia instytucjom publicznym sprawnego działania, co może mieć swój wyraz w gospodarności, wynika także z preambuły do Konstytucji.

³⁰ R. Szawłowski, op. cit.; por. też W. Zdasień: *Kontrola „efekt za pieniądze – value for money” na przykładzie dorobku Narodowego Urzędu Kontroli Wielkiej Brytanii*, „Kontrola Państwowa” nr 2/2001, s. 68-82.

Posługiwanie się przez NIK kryterium gospodarności często budzi spory z jednostkami kontrolowanymi z uwagi na brak w miarę jednoznacznego wzorca i szerszy zakres swobody organu kontroli w dokonywaniu takiej oceny, niż w przypadku legalności. W piśmiennictwie podkreśla się, że stosowanie kryterium gospodarności, sprowadzające się w praktyce do dokonywania oceny kontrolowanych zjawisk i procesów gospodarczo-finansowych z punktu widzenia racjonalności, efektywności, a niekiedy nawet celowości ich podejmowania, jest szczególnie trudne do stosowania i wymaga doskonałej znajomości warunków zewnętrznych i wewnętrznych, wyznaczających przesłanki, podstawy oraz sposoby działania kontrolowanych jednostek. Dlatego też łatwiej jest posługiwać się tym kryterium organom kontroli wewnętrznej, w szczególności działającym w ramach jednostki kontrolowanej i bardzo dobrze znającym specyfikę jej działalności, niż organom kontroli zewnętrznej takim jak NIK.³¹

Dokonywanie przez NIK oceny z punktu widzenia gospodarności wymaga szczegółowego uzasadnienia zajętogo stanowiska, aby w wystąpieniu pokontrolnym wyjaśnić dlaczego zarzuca się kontrolowanej jednostce, że w swojej działalności nie sprostała wymogom racjonalnego, oszczędnego, sprawnego, wydajnego, skutecznego i efektywnego zarządzania majątkiem i środkami pozostającymi w jej dyspozycji.

Nie wydaje się natomiast, aby można było ułatwić to niewątpliwie trudne zadanie NIK wprowadzeniem do ustawy definicji tego kryterium.³² Zwrócono już uwagę, że konkretyzacja treści kryteriów, a moim zdaniem dotyczy to przede wszystkim gospodarności, rzetelności i celowości, możliwa jest tylko w odniesieniu do poszczególnych rodzajów jednostek kontrolowanych i tematów kontroli.³³ Przy czym konkretyzacja taka może mieć jedynie wymiar kierunkowy i dopiero po przeprowadzeniu kontroli w konkretnej jednostce, w szczególności jeśli zgromadzony jest materiał porównawczy dotyczący działalności, może być skutecznie zastosowana do oceny z punktu widzenia gospodarności. Z tego względu opowiadam się za interpretowaniem pojęcia „gospodarność” zgodnie z zasadami wykładni językowej, tym bardziej że określenie to można na tle działalności konkretnej kontrolowanej jednostki dookreślić. W tym wypadku wydaje mi się, że różnorodność stanów faktycznych

³¹ L. Kurowski, E. Ruśkowski, H. Sochacka-Krysiak, op. cit., s. 143.

³² Za trudny do zrealizowania postulat zdefiniowania kryteriów z uwagi na różnorodny wachlarz sytuacji poddanych kontroli NIK uważają J. Jagielski, M. Cherka [w:] *Kontrola NIK nad podmiotami niepublicznymi*, „Kontrola Państwowa” nr 3/2001, s. 22.

³³ J. Dziadoń, op. cit. s. 25.

poddanych kontroli NIK i konieczność stosowania tego kryterium wobec każdej kontrolowanej jednostki wymaga elastycznego instrumentu, jaki stanowi pojęcie „gospodarność”.

Pragnę także podkreślić, o czym była już mowa przy omawianiu kryterium legalności, że w sytuacji gdy przepisy prawne nakazują kontrolowanej jednostce w określonym zakresie np. oszczędne, efektywne lub gospodarne działanie niespełnienie takich wymogów należałoby oceniać z punktu widzenia legalności. Kryterium gospodarności powinno natomiast zostać zastosowane w sytuacji gdy prawo pozostawia jednostce swobodę działania i możliwość dokonywania wyboru podejmowanych przedsięwzięć gospodarczych.

IV. Wiele trudności i nieporozumień wywołuje także kryterium rzetelności, którym NIK ma obowiązek posługiwać się przy dokonywaniu oceny działalności organów i jednostek publicznych, a więc podmiotów państwowych lub samorządowych.

NIK w okresie międzywojennym nie miała podstaw do posługiwania się takim miernikiem. Kryterium to zostało, jak już wspomniano, wprowadzone do ustawy z 9 marca 1949 r. i od tej pory jest wymieniane w kolejnych regulacjach prawnych dotyczących NIK. Podkreślano, że występujące w polskim systemie prawnym kryterium rzetelności nie znajduje odpowiednika w ustawodawstwie zagranicznym.³⁴ Jednak zostało ono utrwalone w odniesieniu do unormowań dotyczących NIK w art. 203 ust. 1 i 2 Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Co więcej, punktem odniesienia do jego stosowania przez naczelny organ kontroli państwowej są nie tylko przepisy wyznaczające jego kompetencje, ale także preambuła Konstytucji, nakazująca podejmować starania mające na celu zapewnienie działaniu instytucji publicznych nie tylko sprawności, ale i rzetelności. Wyrazem realizacji tej treści preambuły było ograniczenie w ustawie zasadniczej stosowania przez NIK kryterium rzetelności tylko do oceny działalności jednostek publicznych, a zrezygnowanie z możliwości jego stosowania wobec podmiotów wymienionych w art. 203 ust. 3 Konstytucji.³⁵

Biorąc pod uwagę znaczenie słownikowe³⁶, rzetelność oznacza uczciwość, sumiennosc, solidność, zaś rzetelny to wypełniający należycie obowiązki, dotrzymujący zobowiązań, uczciwy, słowny, sumienny, solidny, godny zaufania. Rzetelny to także

³⁴ R. Szawłowski, op. cit.

³⁵ Krytycznie oceniała to W. Jaworska-Gromczyńska, op. cit., s. 30; aprobując do takiego rozwiązania odnieśli się natomiast J. Jagielski, M. Cherka, op. cit., s. 24.

³⁶ W. Doroszewski, op. cit., t. 7, s. 1478; M. Szymczak, op. cit., t. 3, s. 161.

prawdziwy, należyty, właściwy, prawidłowy. Jako synonimy³⁷ tego przymiotnika są wymienione takie określenia, jak: gorliwy, odpowiedzialny, pewny, pilny, porządny, prawdomówny, prawy, uczciwy.

Mając na względzie te określenia wydaje się, że ocena z punktu widzenia rzetelności powinna dotyczyć tych aspektów działalności jednostek publicznych i zatrudnionych w nich pracowników, które nie są regulowane przez prawo i nie muszą (choć mogą) być związane z zarządzaniem majątkiem i środkami publicznymi, a które naruszają zasady etycznego i przyzwoitego zachowania, jakie powinno cechować każdego kto występuje – w szerokim tego słowa znaczeniu – w imieniu państwa lub zarządza majątkiem publicznym. W konkretnych przypadkach ocena według kryterium rzetelności będzie wymagała ustalenia pozaprawnego standardu należytego zachowania w określonym stanie faktycznym objętym kontrolą, którego jednostka kontrolowana nie dotrzymała.

Przy dokonywaniu oceny z punktu widzenia rzetelności, zwłaszcza organów państwowych lub samorządowych, może być pomocny – jako wyznaczający standardy prawidłowego zachowania administracji – „Europejski kodeks dobrej administracji”, przyjęty przez Parlament Europejski we wrześniu 2001 r. Stanowi on realizację prawa do dobrej administracji, wynikającego z art. 41 „Karty praw podstawowych Unii Europejskiej”, przyjętej w grudniu 2000 r. w Nicei. Zwraca się w nim uwagę na potrzebę stosowania w działalności organów publicznych, niezależnie od praworządnego działania, także zasad niedyskryminowania, współmierności, bezstronności, niezależności, obiektywności, konsekwentnego działania, uprzejmości, zakazu nadużywania uprawnień.³⁸ W szczególności te wskazówki mogą mieć znaczenie dla oceny rzetelności danej działalności w sytuacjach, gdy takich wymagań nie stawiają obowiązujące w danym zakresie przepisy prawa (wówczas ocena powinna być przeprowadzana według kryterium legalności), a jednostka kontrolowana działa w ramach przyznanego jej prawem luzu decyzyjnego.

Nie podzielam natomiast stanowiska o możliwości wykorzystania dla wyjaśnienia pojęcia „rzetelność”, stosowanego jako kryterium kontroli przez NIK, wykładni systemowej i rozumienia go w sposób zdefiniowany w innych ustawach, np. w art. 22 ust. 1 czy art. 24 ust. 1 wspomnianej ustawy o rachunkowości, czy art. 193 § 2 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. -

³⁷ Z. Kurzawa, op. cit., s. 354.

³⁸ J. Świątkiewicz: *Europejski kodeks dobrej administracji. Tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych*, Biuro RPO, Warszawa, maj 2002 r., s. 17-25.

Ordynacja podatkowa³⁹. Definicje zawarte w tych przepisach zostały wprowadzone w celu wyjaśnienia, w jakich sytuacjach za rzetelne uważa się dowody księgowo-księgi rachunkowe czy księgi podatkowe. Definicje te wprowadzają szczególne znaczenie tego określenia, bowiem służą ściśle nazwanym celom. Potwierdza to fakt, że wprowadzono je nie do części ogólnej w przepisach materialnych tych ustaw, tylko do części szczegółowych takich przepisów. Nierzetelne prowadzenie dokumentów księgowych czy ksiąg powinno być oceniane z punktu widzenia niezgodności z tymi przepisami, a więc kryterium legalności. Nie ma natomiast podstaw do wykorzystania tych, zawartych w wymienionych przepisach definicji przy interpretacji konstytucyjnego pojęcia rzetelności, występującego w ustawie zasadniczej w zupełnie innym - moim zdaniem - powszechnym znaczeniu. Wynika to nie tylko z treści przytoczonego wyżej fragmentu preambuły oraz art. 203 ust. 1 i 2 Konstytucji, ale również z użycia określenia „rzetelnie” w rocie ślubowania poselskiego i senatorskiego (art. 104 ust. 2 i art. 108 Konstytucji), która rozpoczyna się słowami: „Uroczyście ślubuję rzetelnie i sumiennie wykonywać obowiązki ...” Warto zauważyć, że zasada rzetelności, jako jedna z zasad etyki poselskiej, została zdefiniowana w sposób następujący: „Poseł powinien należycie wypełniać swoje obowiązki. W sprawach tego wymagających kierować się względami merytorycznymi”.⁴⁰

V. Kryterium celowości może być przez NIK wykorzystywane tylko do oceny działalności kontrolowanych organów i jednostek państwowych. Konstytucja wykluczyła możliwość jego stosowania nie tylko wobec jednostek niepublicznych, ale także wobec organów i jednostek samorządu terytorialnego, nawet jeśli wykonują one zadania zlecone lub powierzone przez państwo.⁴¹ Miernik ten ma więc w praktyce NIK największe zastosowanie. Mimo to podnosi się w piśmiennictwie wątpliwości co do jego używania wobec państwowych podmiotów gospodarczych: przedsiębiorstw i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, jako

³⁹ DzU nr 137, poz. 926, ze zm.

⁴⁰ Art. 5 uchwały Sejmu RP z 17 lipca 1998 r. – Zasady etyki poselskiej (MP nr 24, poz. 338).

⁴¹ Rozwiązania konstytucyjne nie tylko w przypadku NIK, która może posługiwać się w kontrolach sfery samorządowej trzema kryteriami, ale także zawężając w art. 171 ust. 1 nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego sprawowany przez prezesa Rady Ministrów, wojewodów i regionalne izby obrachunkowe jedynie do kryterium legalności zapewniły samorządowi terytorialnemu większą autonomię w wykonywaniu zadań niż wymaga tego „Europejska karta samorządu terytorialnego” (DzU z 1994 r., nr 124, poz. 607). Zgodnie z art. 8 ust. 2 Karty, „Wszelka kontrola administracyjna działalności społeczności lokalnych powinna w zasadzie mieć na celu jedynie zapewnienie przestrzegania prawa i zasad konstytucyjnych. Kontrola administracyjna może jednakże obejmować kontrolę celowości realizowania przez organ wyższego szczebla w odniesieniu do zadań, których wykonanie zostało społecznościami lokalnymi delegowane”.

zagrożającego samodzielności prowadzenia działalności gospodarczej.⁴² Kryterium to daje NIK najszersze możliwości wypowiedzania się na temat kierunku działania przyjętego przez kontrolowaną jednostkę państwową i oceny wyborów, jakich dokonuje. Nie jest przy tym od 1949 r. zawężone tak jak w art. 4 wspomnianej ustawy z 3 czerwca 1921 r. o Kontroli Państwowej – do oceny celowości działalności gospodarczej („... celowo, pod względem gospodarczym”), co w gruncie rzeczy można było sprowadzić do obecnego kryterium gospodarności.

W „Słowniku języka polskiego” pod redakcją W. Doroszewskiego⁴³ „celowość” to „odpowiedzialność, przydatność do celu, potrzeba”. „Celowy” zaś to „mający osiągnąć określony cel, zamierzony, świadomy, umyślny, osiągający cel”. W „Słowniku języka polskiego” pod red. M. Szymczaka⁴⁴ podane są trzy znaczenia określenia „celowość”:

- 1) „odpowiedniość środków do celów; przydatność do założonego celu, do jakichś potrzeb”;
- 2) „świadome zmierzanie do celu”;
- 3) „*filoz.* według pojęć teleologii taki przebieg zjawisk i zdarzeń (oraz działań ludzkich), jakby w swym rozwoju zmierzały do określonego celu”.

W piśmiennictwie podkreśla się, że celowość jako kryterium kontroli zmierza do oceny działalności podmiotu kontrolowanego przez pryzmat stopnia realizacji celów i zadań przed nim postawionych, przy czym w rachubę mogą wchodzić tak cele ostateczne, jak i częściowe, osiągane w procesie działania. Kryterium celowości zakłada też odwołanie się do stwierdzenia, czy dane działanie jest racjonalne, pożyteczne i czy przynosi założone i spodziewane efekty.⁴⁵

Punktem odniesienia w przypadku oceny celowości określonego działania jednostki kontrolowanej będą więc obowiązujące ją regulacje prawne, w szczególności wyznaczające jej zadania i kompetencje. W tych przypadkach gdy prawo obliguje podmiot do celowego działania czy też wyznacza obligatoryjny zakres zadań, naruszenie takich dyspozycji powinno być oceniane z punktu widzenia legalności. Kryterium celowości pozwala natomiast NIK odnieść się do takich sytuacji, gdy jednostce kontrolowanej przepisy pozostawiają swobodę przy wykorzystywaniu swoich kompetencji, np. wyposażają ją w prawo do wydawania

⁴² A. Garlicki, op. cit., s. 344.

⁴³ Op. cit., t. 1, s. 801.

⁴⁴ Op. cit., t. 1, s. 237.

⁴⁵ J. Jagielski, op. cit., s. 25-26.

decyzji uznaniowych czy wykonywania fakultatywnych upoważnień do wydawania aktów wykonawczych.

Za pomocą tego miernika NIK może także dokonywać ocen polityki realizowanej przez organy państwowe, w szczególności jeśli jest ona wyznaczona w programach przyjmowanych przez Sejm czy rząd. Kryterium to może również pozwolić na ujawnianie wadliwych regulacji prawnych, które takiej polityce nie służą.

W piśmiennictwie zwracano uwagę na konieczność odchodzenia przy kontroli administracji od kryteriów formalnych. J. Łętowski podnosił, że jeśli prawo kształtowane jest w sposób biurokratyczno-woluntarystyczny, to instytucje kontroli legalności będą w efekcie również orężem biurokratyzmu i woluntaryzmu. Zwracał uwagę, że nie każde „byle jakie” prawo może być uznane za aksjologicznie prawidłowe; musi być ono stanowione w demokratyczny sposób, a także treściowo odpowiadać temu, co właściwe i normalne w nowoczesnym społeczeństwie. Podkreślał też, że we współczesnej administracji mamy do czynienia z wielkim polem swobodnej decyzji polityczno-administracyjnej, pozostającej w stosunku neutralnym do materialnego ustawodawstwa. Organy państwa, działając formalnie zgodnie z prawem, mogą dopuścić się rażących błędów i zaniedbań. Dlatego, jego zdaniem, system kontroli koncentrujący się na aspektach legalnościowych jest niepełny i anachroniczny.⁴⁶ Omawiając uprawnienia NIK, J. Łętowski podkreślał, że punktem widzenia NIK powinien być rozumiany perspektywicznie i szeroko interes społeczny i gospodarczy, a nie tylko kwestie formalistyczne.⁴⁷

Oczywiście te generalne uwagi nie są proste w stosowaniu w konkretnym postępowaniu kontrolnym, w którym „bezpieczniej” z punktu widzenia kontrolera poruszać się w obrębie wzorca wyznaczonego przepisami prawa, niż dokonywać ocen związanych z celowością działalności kontrolowanego organu czy jednostki,⁴⁸ szczególnie jeśli to działanie wkracza w sferę polityki.

Kryterium celowości może być najbardziej przydatne do oceny sposobu wykonywania zadań przez organy i jednostki państwowe, głównie w tych wypadkach, w których kontrola nie dotyczy działalności związanej z zarządzaniem przyznanymi im środkami i majątkiem. W takiej sytuacji nieskuteczne do wykazania nieprawidłowości, które nie stanowią naruszeń prawa, może być kryterium gospodarności.

⁴⁶ J. Łętowski: *Prawo administracyjne dla każdego*, Wydawnictwo Ecostar, Warszawa 1995, s. 240-246.

⁴⁷ J. Łętowski, op. cit., s. 260-261.

Nie wydaje się też możliwe, z uwagi na różnorodność sytuacji i jednostek objętych kontrolą, precyzyjniejsze definiowanie w ustawie o NIK pojęcia celowości. Natomiast w wystąpieniach pokontrolnych kierowanych do jednostek państwowych taka ocena powinna być wyraźnie odróżniana od oceny legalności.

Podsumowanie

1. Z uwagi na wszechstronny zakres kontroli NIK i wielość podmiotów nim objętych nie wydaje się pożądane dookreślanie kryteriów kontroli w ustawie o NIK. Mogłoby to doprowadzić w konsekwencji do ograniczenia konstytucyjnych kompetencji NIK. Należy też podkreślić, że Konstytucja w art. 207 przewiduje określenie w ustawie organizacji i trybu działania NIK, a nie przedmiotu jej działalności, który wynika wprost z art. 203 i 204.

2. Identyfikacji kryteriów należy dokonywać na gruncie wykładni językowej.

3. Konkretyzacja treści kryteriów jest wskazana – o ile to możliwe – na etapie przygotowywania kontroli i opracowywania programu, w odniesieniu do danego rodzaju jednostek i tematu kontroli. Posłużenie się nimi przy dokonywaniu ocen kontrolowanej działalności wymaga szczegółowego uzasadnienia i wskazania punktu odniesienia, który posłużył NIK za wzorzec.

4. Przy dokonywaniu oceny należy rozgraniczać poszczególne kryteria i unikać utożsamiania gospodarności, rzetelności i celowości z kryterium legalności. W przypadkach gdy takie określenia występują w przepisach, niezastosowanie się do nich przez jednostkę kontrolowaną oznacza działalność niezgodną z prawem.

5. Przyznanie NIK prawa do stosowania, oprócz legalności, także innych kryteriów – w zależności od charakteru podmiotu - wymaga rozważenia, czy zgodna z prawem działalność jednostki kontrolowanej nie jest nieprawidłowa z punktu widzenia gospodarności, ewentualnie jeśli chodzi o sferę publiczną – także rzetelności, a w odniesieniu do jednostek państwowych – również celowości.

6. Ustalenie, że celowa lub gospodarna działalność narusza prawo powinno prowadzić do negatywnej oceny obowiązującej w takim zakresie regulacji prawnej.

⁴⁸ Na uchylanie się przez NIK od stosowania kryterium celowości w czasie kontroli wykonania budżetu zwracał uwagę A. Wernik [w:] *Kontrola czy audyt?*, „Kontrola Państwowa”, numer specjalny, luty 2002 r., s. 55.

prof. dr hab. Marek 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**

Przedmiot opracowania

Przedmiotem niniejszej ekspertyzy jest ustalenie znaczenia normatywnego pojęć: kryterium legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, użytych w art. 203 Konstytucji RP oraz w art. 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

Stan unormowań prawnych

Zgodnie z treścią art. 203 Konstytucji RP:

„1. Najwyższa Izba Kontroli kontroluje działalność organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych z punktu widzenia legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

2. Najwyższa Izba Kontroli może kontrolować działalność organów samorządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych i innych komunalnych jednostek organizacyjnych z punktu widzenia legalności, gospodarności i rzetelności.

3. Najwyższa Izba Kontroli może również kontrolować z punktu widzenia legalności i gospodarności działalność innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa”.

Podobnie brzmi art. 5 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹. Zgodnie z nim:

„1. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadza kontrolę pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, z zastrzeżeniem ust. 2 i 3.

2. Kontrola działalności samorządu terytorialnego przeprowadzana jest pod względem legalności, gospodarności i rzetelności.

3. Kontrola działalności jednostek organizacyjnych i przedsiębiorców, o których mowa w art. 2 ust. 3, jest przeprowadzana pod względem legalności i gospodarności”.

¹ DzU z 2001 r., nr 85, poz. 937.

Obecnie i wcześniej kryteria kontroli sprawowanej przez NIK były podobnie określane w przepisach powszechnie obowiązującego prawa. Jednak ani obecnie, ani wcześniej kryteria kontroli sprawowanej przez NIK nie zostały ujęte w formuły definicji legalnych. Ustalaniem normatywnej treści tych pojęć zajmowali się przedstawiciele nauki prawa, a niekiedy także przedstawiciele innych dyscyplin naukowych.

Poglądy przedstawicieli nauki na temat kryteriów kontroli sprawowanej przez Najwyższą Izbę Kontroli

Charakterystykę poglądów przedstawicieli nauki prawa oraz innych dyscyplin naukowych, dotyczących kryteriów kontroli sprawowanej przez NIK, rozpocząć wypada od przywołania poglądu J. Homplewicza na temat sposobu rozumienia pojęcia „kryteria kontroli”. Według tego autora, kryteria kontroli to wstępne założenia, z punktu widzenia których dokonuje się zarówno samej kontroli rozumianej jako sprawdzanie czy porównywanie, jak i wszystkich ocen z tą kontrolą związanych, będących następstwem dokonanych sprawdzeń².

Stosownie do powyższego rozumienia zwrotu „kryteria kontroli”, kontrola z punktu widzenia legalności oznaczałaby sprawdzanie, czy dla podjęcia kontrolowanej działalności istniała (lub czy istnieje) podstawa w postaci normy prawnej³. W tym znaczeniu działanie legalne to takie, dla którego istnieje podstawa prawna. Niekiedy podnoszono też wątpliwość, czy kryterium legalności to to samo, co kryterium praworządności. Na tak postawione pytanie odpowiedzi udzielano dość jednoznacznej: praworządność działania to coś więcej niż legalność. Zdaniem J. Kowalskiego, aby działanie legalne można było traktować jednocześnie jako działanie praworządne, musiałoby ono być podejmowane na podstawie prawa oraz przynajmniej w przybliżeniu odtwarzać treść normy prawnej stanowiącej podstawę do jego podejmowania⁴. W takim ujęciu kryterium legalności miałyby charakter ograniczony do badania zgodności działania z normami upoważniającymi, określanymi też mianem norm kompetencyjnych. W najnowszym piśmiennictwie powyższe stanowisko zostało zakwestionowane. Odmienny pogląd wyraził w tej kwestii J. Filipek, którego zdaniem przy kryterium legalności chodzi „... nie tylko o stwierdzenie, czy badana działalność jest

² J. Homplewicz: *Kontrola administracji. Zagadnienia Teoretyczne*, Kraków 1974, s. 64.

³ J. Homplewicz: *Kontrola administracji ...*, op. cit., s. 74; J. Kowalski, W. Lamentowicz, P. Wionczek: *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1981, s.194.

⁴ J. Kowalski, W. Lamentowicz, P. Wionczek: *Teoria ...*, op. cit., s. 194-195; podobnie Z. Ziemiński: *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 476 nast.

uzasadniona w obliczu norm upoważniających z formalnoprawnego punktu widzenia kompetencje i działania administracji publicznej, ale także o stwierdzenie, czy w zakresie objętym kontrolą nie zostały naruszone normy wartościujące, wśród nich normy zadaniowe.”⁵ Autor ten opowiedział się więc za szerokim rozumieniem kryterium legalności, zbliżonym, a w istocie tożsamym z kryterium praworządności.

Kryterium gospodarności rozumiano w piśmiennictwie jako kryterium oceny kontrolowanej działalności z punktu widzenia jej efektów ekonomicznych. Przy tym, na gruncie nauki organizacji i zarządzania w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych przez pojęcie działania ekonomicznego rozumiano działanie słuszne, czy inaczej: celowe z punktu widzenia efektów ekonomicznych. Wskazywano przy tym, że działanie gospodarne (efektywne ekonomiczne) może występować w dwóch wariantach: maksymalizacji efektów przy stałych, określonych nakładach albo minimalizacji nakładów przy z góry założonych efektach⁶.

Kryterium celowości rozumiano jako badanie kontrolowanej działalności pod kątem tego, czy prowadzi ona do osiągnięcia zamierzonego celu⁷ albo czy przynosi zamierzone efekty⁸. W literaturze fachowej wskazywano, że jest to kryterium badania określonego zachowania zarówno pod względem trafności wyboru samego celu, jak i wyboru sposobu jego realizacji⁹. J. Filipek jest natomiast zdania, że rozróżnić należy dwa znaczenia kryterium celowości: „W ściślejszym znaczeniu kontrola celowości jest nastawiona na badanie efektów, dla których działalność administracyjna ma być środkiem do celu. Tak ujęte efekty są oceniane w swej pozaprawnej, materialnej postaci, bo w tej postaci mają być osiągnięte. Natomiast w szerszym znaczeniu kontrola celowości obejmuje także badanie, czy i w jakim stopniu działalność administracji publicznej jest oszczędna, gospodarna, rzetelna.”¹⁰

Znaczenie kryterium rzetelności ustalano przez odwołanie się do znaczenia leksykalnego. Na tej podstawie konstatowano, że rzetelność to tyle, co uczciwość, sumienność, solidność. Rzetelny to prawdziwy, autentyczny, należyty¹¹. Kontrola z punktu

⁵ J. Filipek: *Prawo administracyjne. Instytucje ogóle*, cz. II, Zakamycze, Kraków 2001, s. 218.

⁶ B. Ostapczuk (red.): *Teoria organizacji i kierownictwa*, Warszawa 1979, s. 82; J. Zieleniewski: *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 1976, s. 226.

⁷ L. Martan: *O kryteriach kontroli*, „Kontrola Państwa” nr 4/1971, s. 24.

⁸ J. Filipek: *Prawo administracyjne ...*, op. cit., s. 219.

⁹ L. Martan: *O kryteriach ...*, op. cit., s. 24.

¹⁰ J. Filipek: *Prawo administracyjne ...*, op. cit., s. 219; podobnie S. Jędrzejewski, H. Nowicki: *Kontrola administracji publicznej. Kontrola a nadzór struktury systemu. Instytucje*, Toruń 1995, s. 14.

¹¹ *Słownik języka polskiego*, t. 3, Warszawa 1984, s. 161.

widzenia kryterium rzetelności polegałaby, przykładowo, na wykrywaniu i dezawuowaniu pozorów legalności czy pozorów celowości. Stąd wniosek, że dokonując kontroli jakiejś działalności z punktu widzenia rzetelności, można badać rzetelność jej legalności, jak również rzetelność jej celowości¹².

W piśmiennictwie zwracano także uwagę, że powyższych kryteriów kontroli nie można precyzyjnie rozdzielić. Wielu autorów wskazywało na to, że treściowo kryteria te zazębiają się. Relacja taka zachodzi – zdaniem niektórych autorów – pomiędzy kryteriami legalności i celowości działania¹³. Ma to być efektem tego, że w treść norm prawnych z zasady wpisane są określone cele, które prawodawca racjonalny prakseologicznie zamierza osiągnąć¹⁴. W takiej sytuacji naruszenie legalności działania może równocześnie oznaczać naruszenie jego celowości, a więc zachowanie nielegalne będzie jednocześnie zachowaniem niecelowym z punktu widzenia prawodawcy. Zachowanie celowe natomiast tym się będzie różnić od legalnego, że zachowanie legalne będzie zachowaniem celowym w zakresie przewidzianym przez normę prawną¹⁵. Oznacza to, że kontrola legalności jest jednocześnie w pewnym zakresie kontrolą celowości.

Niektórzy autorzy wskazywali też na związki między kryteriami legalności i rzetelności¹⁶. Według L. Martana, legalność można rozdzielić na formalną – zgodność z przepisami – i legalność merytoryczną, czyli rzetelność, polegającą na prawdziwym, sumiennym udokumentowaniu danego działania¹⁷.

Podobne zależności stwierdzano także między pozostałymi kryteriami kontroli: między celowością, gospodarnością i rzetelnością¹⁸. Skłoniło to niektórych autorów do wniosku, że w istocie są tylko dwa, a nie cztery kryteria kontroli: legalność i celowość. Pozostałe natomiast to kryteria od tych dwóch pochodne i w nich się zawierające¹⁹. Powoływany już wielokrotnie E. Iserzon stwierdził nawet, że posłużenie się przez ustawodawcę kryteriami gospodarności i rzetelności „... jest po prostu konsekwencją

¹² E. Iserzon: *Kontrola „związanej” i „swobodnej” działalności administracji*, „Kontrola Państwowa” nr 3/1962, s. 3.

¹³ J. Homplewicz: *Kontrola administracji ...*, op.cit., s. 64; E. Iserzon: *Kontrola „związanej” ...*, op.cit., s. 5.

¹⁴ A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński: *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1994, s. 203.

¹⁵ E. Iserzon: *Kontrola „związanej” ...*, op. cit., s. 8.

¹⁶ E. Iserzon: *Kontrola „związanej” ...*, op. cit., s. 7; L. Martan: *O kryteriach kontroli ...*, op. cit., s. 23.

¹⁷ L. Martan: *O kryteriach kontroli ...*, op. cit., s. 23.

¹⁸ L. Martan: *O kryteriach kontroli ...*, op.cit., s. 24; J. Filipek: *Prawo administracyjne ...*, op. cit., s. 219.

¹⁹ E. Iserzon: *Kontrola „związanej” ...*, op.cit., s. 4; J. Homplewicz: *Kontrola administracji ...*, op. cit., s. 65; L. Martan: *O kryteriach kontroli ...*, op. cit., s. 24.

pragnienia ustawodawcy, by ustawa dała wyraz idei najwszechstronniejszej kontroli, jaką ma wykonywać NIK. Użycie wyrazów gospodarność i rzetelność jest to więc niejako figura stylistyczna (pleonazm), która ma dać sugestywny wyraz pełni władzy kontrolnej, jaka przypada w udziale NIK²⁰.

Ścisła egzegeza treści art. 203 Konstytucji RP i art. 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli

Zgodnie z ustalonymi zasadami egzegezy aktów prawodawczych, proces dekodowania norm z przepisów, po przyjęciu założenia normatywności tekstu aktu prawodawczego, powinien rozpoczynać się od zastosowania tzw. językowych dyrektyw wykładni, odwołujących się do reguł znaczeniowych i składniowych języka etnicznego, w których formułowane są teksty aktów prawodawczych²¹. Powołani autorzy podkreślają, że: „Z założenia językowej racjonalności prawodawcy wyprowadza się regułę, iż jeśli przepis jednoznacznie w danym języku formułuje normę postępowania, to tak właśnie należy dany przepis rozumieć.”²²

Wobec tego, uwzględniając językowe dyrektywy wykładni otrzymalibyśmy następujący rezultat.

1. Kontrolowanie jakiejś działalności z punktu widzenia legalności oznaczałoby kontrolowanie tej działalności pod względem zgodności z prawem. Legalność bowiem, to – w rozumieniu powszechnym – zgodność z prawem²³. Inne znaczenia legalności, podane w „Słowniku języka polskiego”: uznanie przez prawo, prawność, prawowitość – wydają się w powyższym kontekście nieadekwatne. Przy tym znaczenie powszechne słowa legalność, jako określenia kryterium kontroli sprawowanej przez NIK, nie jest – jak się zdaje – zawężone do zgodności jedynie z niektórymi normami prawnymi, lecz z ogółem norm prawnych. Zgodnie zatem z powszechnym znaczeniem, kontrola z punktu widzenia legalności, w szczególności odnoszona do podmiotów i organów władzy publicznej, znaczyłaby to samo co kontrola z punktu widzenia praworządności.

2. Kontrolowanie jakiejś działalności z punktu widzenia gospodarności oznaczałoby w rozumieniu powszechnym kontrolowanie tej działalności pod względem umiejętności dobrego gospodarowania. Gospodarny jest bowiem ten, kto umie dobrze gospodarować, jest

²⁰ E. Iserzon: *Kontrola „związanej”...*, op. cit., s. 2.

²¹ S. Wronkowska, Z. Ziemiński: *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997, s. 165.

²² Tamże, s. 165.

²³ *Słownik języka polskiego*, PWN 1979, t. 2, s. 19.

oszczędny, zapobiegliwy²⁴. Przejawem działania niegospodarnego jest rozrzutność, nieliczenie się z pieniędzmi, marnotrawstwo. A zatem kontrolowanie przez NIK działalności podmiotów i organów określonych w przepisach cytowanych wcześniej powinno mieć na celu ustalenie, czy działalność ta jest nacechowana umiejętnością dobrego gospodarowania, zapobiegliwością, oszczędnością, racjonalnym gospodarowaniem środkami oraz czy jest wolna od rozrzutności, marnotrawstwa i nieliczenia się z pieniędzmi.

3. Kontrolowanie jakiejś działalności z punktu widzenia celowości oznacza w rozumieniu powszechnym badanie, czy określone działanie jest przydatne do założonych celów lub jakichś potrzeb. Celowość bowiem to przydatność do założonego celu, do jakichś potrzeb, ale także odpowiedniość środków do celów²⁵. Inne znaczenie słowa celowość, podane w „Słowniku języka polskiego”, to świadome zmierzanie do celu. Nie wydaje się ono jednak adekwatne do kontekstu cytowanych przepisów. Zatem sprawowanie przez NIK kontroli z punktu widzenia celowości może obejmować dokonywanie ustaleń, czy dane działanie jest przydatne do osiągnięcia jakichś stanów rzeczy albo zaspokojenia potrzeb, a także czy zastosowane środki działania są adekwatne z punktu widzenia stanów rzeczy, które dany podmiot ma osiągnąć lub osiągać.

4. Kontrolowanie jakiejś działalności z punktu widzenia rzetelności oznaczać natomiast będzie badanie, czy kontrolowana działalność jest prowadzona w sposób sumienny, uczciwy, solidny, należyty, dokładny, prawdziwy. Rzetelność bowiem, to: uczciwość, sumienność, solidność. Natomiast rzetelny to ktoś wypełniający należycie swe obowiązki, dotrzymujący zobowiązań, uczciwy, sumienny, solidny, godny zaufania²⁶.

Ogólnie można więc powiedzieć, że w świetle reguł znaczeniowych rodzimego języka kryterium celowości ma charakter merytoryczny w tym sensie, iż z jego punktu widzenia ma być dokonywana ocena merytoryczna kontrolowanej działalności. Ocena ta może prowadzić do udzielenia odpowiedzi na pytanie: co przedstawia sobą kontrolowana działalność. Kontrola prowadzona na podstawie tego kryterium może stanowić podstawę do formułowania wniosków, których treścią może być zakwestionowanie samej kontrolowanej działalności, a nie tylko sposobu jej prowadzenia.

²⁴ *Słownik języka polskiego*, PWN 1979, t. 1, s. 683.

²⁵ *Słownik języka polskiego, jw.*, s. 237.

²⁶ *Słownik języka polskiego*, PWN 1981, t. 3, s. 161.

Kryterium legalności może mieć po części charakter merytoryczny, a po części charakter formalny, zależnie od rodzaju norm prawnych, z punktu widzenia których kontrola jest dokonywana. Normy prawne materialne i zadaniowe (w znaczeniu, jakie nadaje im J. Filipek, w powoływanej wcześniej jego pracy) stanowią kryterium ocen merytorycznych. Natomiast normy prawne dotyczące procedur oraz form działania stanowią podstawy do dokonywania ocen formalnych. Kontrola prowadzona z punktu widzenia norm materialnych i zadaniowych – jako kryterium kontroli – może stanowić podstawę do formułowania wniosków, których treścią może być udzielenie odpowiedzi na pytanie: co? - a więc zakwestionowanie samej kontrolowanej działalności. Kontrola prowadzona natomiast z punktu widzenia norm formalnych (proceduralnych i określających formy działalności kontrolowanej) stanowi podstawę do formułowania wniosków, których treścią nie może być kwestionowanie samej kontrolowanej działalności, lecz jedynie sposobu lub formy jej prowadzenia. W tym zakresie kontrola prowadzona przez NIK może być więc jedynie kontrolą jakości, a więc kontrolą, która ma dostarczyć odpowiedzi na pytanie: jak?

Kryteria gospodarności i rzetelności mają natomiast wyłącznie charakter jakościowy. Z ich punktu widzenia nie można dokonywać ocen merytorycznych kontrolowanej działalności, a jedynie ocen dotyczących jej jakości. Kryteria te mogą stanowić podstawę do formułowania wniosków dotyczących jedynie sposobu prowadzenia kontrolowanej działalności. Nie mogą natomiast stanowić podstawy do jej negocjowania. Mogą więc stanowić jedynie podstawy odpowiedzi na pytanie: jak?

Konkluzja

Zarówno w art. 203 Konstytucji RP, jak i w art. 5 ustawy o NIK zróżnicowano zakres kryteriów kontroli sprawowanej przez NIK w zależności od rodzaju podmiotów tej kontroli podlegających. W najszerszym zakresie, albowiem kontroli dokonywanej z punktu widzenia wszystkich czterech kryteriów, poddane zostały organy i podmioty wymienione w art. 203 ust. 1 Konstytucji (analogicznie w art. 5 ust. 1 ustawy o NIK).

W stosunku do administracji samorządu terytorialnego, a więc jednostek samorządu terytorialnego oraz podmiotów z nimi powiązanych organizacyjnie, kryteria kontroli zostały ograniczone poprzez wyłączenie celowości. Oznacza to, że wnioski formułowane w odniesieniu do tych podmiotów o tyle tylko mogą obejmować negocjowanie samej działalności prowadzonej przez administrację samorządu terytorialnego, o ile znajduje to oparcie w przepisach obowiązującego prawa. W pozostałym zakresie mogą one dotyczyć jedynie sposobu prowadzenia działalności przez te podmioty.

W istocie podobnie wygląda sytuacja w odniesieniu do podmiotów wymienionych w art. 203 ust. 3 Konstytucji RP oraz w art. 5 ust. 3 ustawy o NIK. Różnica ich sytuacji, w porównaniu z sytuacją administracji samorządu terytorialnego, polega jedynie na tym, że w stosunku do nich zostały zawężone kryteria ocen jakościowych.

Powyższe ustalenia, oparte na językowych dyrektywach wykładni, nie uzasadniają negowania racjonalności językowej prawodawcy, co mogłoby uzasadniać odrzucenie rezultatów zastosowania tych reguł. Zabieg taki jest uzasadniony jedynie wówczas, gdy normy wyinterpretowane na podstawie wspomnianych dyrektyw wydają się zaprzeczać racjonalności: językowej, socjotechnicznej lub prakseologicznej, a więc gdy są z językowego, socjotechnicznego lub prakseologicznego punktu widzenia niedorzeczne²⁷.

Analizowanych przepisów taka sytuacja nie dotyczy. Dokonane przez ustawodawcę ustalenia wyraźnie i racjonalnie różnicują zakres ingerencji kontrolnej NIK, uwzględniający różny ich status. Zróżnicowanie to odpowiada poszczególnym rodzajom podmiotów i organów podlegających kontroli NIK. W tej sytuacji brakuje przesłanek do dokonywania dalszych zabiegów, polegających na wdrażaniu innych reguł egzekucyjnego powszechnie obowiązującego prawa.

²⁷ S. Wronkowska, Z. Ziemiński: *Zarys teorii prawa ...*, op. cit., s. 163.

prof. zw. dr hab. Eugeniusz Ruśkowski

**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**

Uwagi ogólne

Próba określenia legalnej treści pojęcia „kryterium kontroli”

Termin „kryterium kontroli” używany jest powszechnie w doktrynie i praktyce kontroli, najczęściej bez jego definiowania, jako określenie oczywiste. Nieco głębsze wniknięcie w tę problematykę pozwala jednak stwierdzić, że oczywistość ta jest pozorna, gdyż często doktryna używa tego terminu zamiennie z terminem „wyznaczenie kontroli”, o czym będzie bardziej szczegółowo w następnym punkcie rozważań. Jasność obrazu zaciemnia też posługiwanie się przez niektórych autorów kryteriami postulowanymi (np. zgodność z polityką państwa, planowość, poprawność), które w obowiązującym systemie prawa nie występują. Dlatego zasadne wydaje się pytanie, czy opierając się na obowiązujących przepisach prawa możliwe jest ustalenie (i w jakim stopniu) treści pojęcia „kryterium kontroli”. Samego terminu „kryterium”, w odniesieniu do kontroli, przepisy prawa używają bardzo rzadko. Nie używa go ani Konstytucja RP, ani ustawa o NIK. Nie używają go także inne ustawy, nawet w całości poświęcone kontroli (np. ustawa o kontroli skarbowej). Wyjątek stanowi tu ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych (r.i.o.), która używa w art. 5 tego terminu dwukrotnie, raz w formie: „Izby kontrolują ... na podstawie kryterium zgodności z prawem i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym”, a drugi raz w brzmieniu: „Kontrola ... dokonywana jest także z uwzględnieniem kryterium celowości, rzetelności i gospodarności”. W tym kontekście termin „kryterium (kontroli)” jawi się jako termin prawny, a nie tylko doktrynalny. Prawną treść pojęcia kryterium kontroli, zbudowaną na podstawie kontekstu sformułowań występujących w systemie obowiązującego prawa,

można wyrazić jako wzgląd (kontrola „pod względem”), punkt widzenia (kontrola „z punktu widzenia”) lub podstawa kontroli (kontrolują ... na podstawie ... zgodności z prawem).

Kryteria kontroli a wyznaczenia

Wyłącznie jako prawniczy, a nie prawny termin jawi się natomiast często używany w rozważaniach o kontroli, bliski znaczeniowo określeniu „kryterium(a) kontroli”, termin „wyznaczenie(a)”. Wychodząc od rozumienia tego ostatniego terminu w doktrynie wyznaczenie można uznać za wzorzec działania. Doktrynalne „wzorce działania”, czyli wyznaczenia, często pokrywają się w swym brzmieniu i treści z prawnymi kryteriami kontroli, np. legalność - jako zgodność z prawem; gospodarność - jako zgodność z zasadami gospodarności itp. W tym sensie L. Kurowski pisze o posługiwaniu się tymi wyznaczeniami, jako kryteriami kontroli¹. Będąc bardziej precyzyjnym, można byłoby jednak stwierdzić, że wyznaczenia stanowią element kryterium kontroli, będący punktem odniesienia, przedmiotem tego kryterium. I tak przy kryterium legalności, czyli zgodności z prawem, wyznaczeniem jest prawo, przy kryterium gospodarności, czyli zgodności z zasadami gospodarności, wyznaczeniem są zasady gospodarności itp.

Nie zawsze jednak kryteria kontroli określone w przepisach prawa pozostają w tak prostej - jak podana wyżej - relacji do formułowanych w doktrynie wyznaczeń. Przykładowo, ta ostatnia, zarówno w minionym okresie gospodarki centralnie kierowanej², jak i w gospodarce rynkowej³ podaje plan jako jedno z podstawowych wyznaczeń kontroli. Wyznaczenie to nie ma więc bezpośrednio przełożenia na żadne z obowiązujących kryteriów kontroli w Polsce. Dlatego należy je traktować jako szczegółowy przedmiot takich prawnych kryteriów kontroli, jak celowość i gospodarność, a w określonym kontekście także rzetelność, zdając sobie sprawę z całego skomplikowania tych relacji. Wyznaczenie planu może wiązać się także bezpośrednio z prawnym kryterium legalności, o ile plan ma formę prawa obowiązującego (np. ustawa budżetowa).

¹ Zob. L. Kurowski i in.: *Kontrola finansowa w sektorze publicznym*, Warszawa, 2000, s. 64.

² Zob. L. Kurowski, H. Sochacka-Krysiak, *System kontroli finansowej*, Warszawa 1971, s. 51.

³ L. Kurowski i in., op. cit., s. 46-47; B. Kuc: *Audyt wewnętrzny. Teoria i praktyka*, PTM, Warszawa 2002, s. 172-174.

Systemowy, czy zindywidualizowany charakter ustawowych kryteriów kontroli?

W Konstytucji RP występują pojęcia legalności, rzetelności, gospodarności i celowości, jako kryteria kontroli NIK (art. 203). Występuje także pojęcie legalności, jako kryterium nadzoru prezesa Rady Ministrów, wojewodów i odpowiednio r.i.o. nad samorządem terytorialnym. Ustawa o NIK (art. 5) wymienia takie same kryteria kontroli NIK, jak Konstytucja. Z kolei ustawa o r.i.o. przewiduje kontrolę izb nad gospodarką finansową jednostek samorządu terytorialnego na podstawie kryterium zgodności z prawem i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym, a w zakresie zleconych zadań administracji także „z uwzględnieniem kryterium celowości, rzetelności i gospodarności” (art. 5 ust. 1 i 2). Artykuł 21 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym stwierdza, że „Sąd sprawuje w zakresie swojej właściwości kontrolę pod względem zgodności z prawem, jeśli ustawa nie stanowi inaczej”. W ustawie o kontroli skarbowej art. 2 stanowi, że do zakresu kontroli skarbowej należy m.in. „kontrola rzetelności deklarowanych podstaw opodatkowania”, „prawidłowość obliczania i wpłacania podatków ...”, „kontrola celowości i zgodności z prawem gospodarowania środkami publicznymi oraz środkami pochodzącymi z UE ...”, „kontrola zgodności z prawem przywozu towarów ...”, „badanie celowości w czasie podejmowania decyzji i zgodności z prawem wykorzystania i rozporządzania mieniem państwowym ...” itd.

W przepisach ustawowych, odnośnie do różnych rodzajów kontroli występują różne jej kryteria, przy tym brzmienie niektórych z nich jest podobne lub identyczne, jak niektórych kryteriów kontroli NIK (celowość, rzetelność, gospodarność), a niektóre z nich mają odmienne brzmienie, pomimo intuicyjnie podobnej treści (kryterium legalności w kontroli NIK i zgodność z prawem w innych, wymienionych rodzajach kontroli). Przy tym żadne z przepisów nie definiują tych kryteriów w ich całościowym, ogólnym charakterze. Tylko aspekty niektórych kryteriów, np. rzetelność, mają częściowe definicje ustawowe, o czym będzie mowa przy szczegółowej ich analizie. Generalnie można więc przyjąć, że o ile ustawodawca w systemie prawa używa wyrażeń identycznych, nazywając identycznie określone kryteria w ustawach regulujących poszczególne rodzaje kontroli, ma zamiar nadać im identyczną treść. *A contrario* – jeśli nazywa te kryteria odmiennie, należy zakładać, że ich treść jest różna, a jej ustalenie – przy braku ustawowych definicji – pozostaje sprawą doktryny. Należy przy tym zastrzec, że uwagi te mają charakter generalny, odnoszący się do samej istoty poszczególnych kryteriów kontroli. Te same kryteria, mimo identycznej istoty,

mogą różnić się treścią szczegółową, wskutek ich łączenia z różnym podmiotem i przedmiotem kontroli. Tak więc np. aspekt rzetelności prowadzenia ksiąg rachunkowych różnić się będzie od aspektu rzetelności w wywiązywaniu się z zobowiązań podatkowych itp.

Ponadto, przy interpretacji (ustalaniu) używanych w ustawach pojęć należy stosować prawnicze reguły wykładni. Poza regułami wykładni gramatycznej, wchodzi tu w grę zasady wykładni systemowej i celowościowej oraz ewentualnie inne. Nie ma więc przeszkód, aby pojęciu, które pojawiło się w określonej ustawie w identycznym brzmieniu jak w innych ustawach, nadać odmienną treść, o ile funkcja i cel tego pojęcia mają być wyraźnie odmienne. Tym bardziej jest to zasadne, gdy użyte terminy są różne, a podobieństw dopatruje się doktryna. Z taką sytuacją mamy przykładowo do czynienia porównując kryterium kontroli zgodności z prawem - przypisane Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, a nazywane niemalże powszechnie w doktrynie kryterium legalności - z kryterium legalności odniesionym w Konstytucji i ustawie o NIK do kontroli NIK.

Reasumując, racjonalne i potrzebne wydaje się poszukiwanie wspólnej istoty identycznie nazywanych w różnych ustawach kryteriów kontroli, nie wykluczając szczegółowych różnic między nimi, w związku ze zróżnicowanymi celami, funkcjami oraz zakresem przedmiotowym i podmiotowym poszczególnych rodzajów kontroli. Z kolei różne nazwy kryteriów kontroli, pomimo powierzchownego przypisywania im przez doktrynę nieraz podobnych treści, nie powinny być przesłanką do pogłębionych poszukiwań ich merytorycznej odmienności, stojąc na stanowisku dyrektywy racjonalnego ustawodawcy, która dotąd obowiązuje, dopóki nie zostaną przedstawione przeciw niej w konkretnej sytuacji niepodważalne dowody.

Równorzędność, czy hierarchia kryteriów kontroli NIK?

Można w tym miejscu zadać pytanie, czy konstytucyjne i ustawowe kryteria kontroli NIK są równorzędne formalnie i merytorycznie, czy też pozostają w określonej hierarchii? Jest ono tym bardziej uzasadnione, że w publikacjach fachowych podejmujących ten temat wypowiedzieli się raczej zwolennicy równorzędności wszystkich kryteriów. Uważam, że co najmniej równie uzasadniony jest pogląd przeciwny. Wprawdzie ustawodawca nie wartościowuje kryteriów kontroli NIK, a z samej kolejności ich wymienienia w Konstytucji RP i art. 5 ustawy o NIK z całą pewnością nie można wyciągać wniosków co do ich znaczenia, to jednak na podkreślenie zasługuje zróżnicowany stopień uniwersalności tych kryteriów. Dwa z nich: legalność i gospodarność mają bowiem zastosowanie do wszystkich

ustawowych podmiotów i przedmiotów kontroli NIK; trzecie kryterium – rzetelność ma węższe zastosowanie, zaś najwęższy zasięg podmiotowo–przedmiotowy ma kryterium celowości. Sam ten fakt wyznacza więc zasięg i znaczenie poszczególnych kryteriów kontroli w działalności NIK. O wiele większe znaczenie, moim zdaniem, mają jednak w tym zakresie względy merytoryczne. Artykuł 5 Konstytucji RP stanowi bowiem, że „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Zważywszy, że w zakresie głównego zainteresowania NIK pozostaje działalność organów władzy publicznej – art. 7 Konstytucji RP stanowi, że organy te „... działają na podstawie i w granicach prawa”. Zasady te przesądzają o szczególnym znaczeniu prawa w ustroju i funkcjonowaniu Rzeczypospolitej Polskiej, tym samym kontrola NIK pod względem legalności ma szczególne znaczenie z konstytucyjnego punktu widzenia. Poza tym, zarówno gospodarność, jak i rzetelność oraz celowość mają często swoje odbicie w przepisach prawa i wówczas kontrola legalności oznacza jednocześnie kontrolę z punktu widzenia pozostałych kryteriów. W moim rozumieniu, przesądzający co do hierarchii kryteriów kontroli NIK jest jednak fakt, że w przypadku kolizji wyznaczeń stanowiących przedmiot poszczególnych kryteriów kontroli NIK – naruszenie zasad gospodarności, celowości, a nawet rzetelności można wyjaśnić i usprawiedliwić potrzebą działań legalnych, zgodnych z prawem. Nigdy nie można natomiast wyjaśnić i skutecznie usprawiedliwić naruszenia prawa (legalności działania) koniecznością zachowań zgodnych z wyznaczeniami gospodarności, celowości czy nawet rzetelności. Oznacza to, że w działalności kontrolnej NIK kryterium legalności ma szczególny charakter i priorytetowe znaczenie, natomiast nie bardzo możliwe i zasadne wydaje się hierarchizowanie pozostałych kryteriów kontroli.

Kryterium legalności

Biorąc pod uwagę różnorodne aspekty (semantyczne, formalnoprawne, logiczne), a także dotychczasowy dorobek praktyki, doktryny i orzecznictwa, można zaryzykować twierdzenie, że o legalności można mówić w dwojakim - węższym i szerszym znaczeniu. W znaczeniu węższym legalność to zgodność z prawem (z normami prawa powszechnie obowiązującego). W tym sensie o legalności, rozumianej zarówno jako określona wartość, ale także jako kryterium kontroli, pisze większość autorów słowników, encyklopedii, podręczników, monografii, komentarzy i artykułów fachowych. Przykładowo, M. Zirk-

-Sadowski w „Wielkiej encyklopedii prawa”⁴ uznaje, że: „Legalność to cecha przypisywana zachowaniom lub aktom normatywnym, zawierająca się w stwierdzeniu, że są one zgodne z prawem obowiązującym. Kontrola legalności aktów organów państwa jest jedną z instytucji państwa prawa.” Z. Janowicz w „Kodeksie postępowania administracyjnego”⁵, analizując treść art. 16 § 2 k.p.a. („decyzje mogą być – na zasadach i w trybie określonym w kodeksie – zaskarżane do sądu administracyjnego z powodu ich niezgodności z prawem”) stwierdza, że „artykuł ten wyraża bezpośrednio ... zasadę sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnych”, zaś komentując art. 21 ustawy o NSA („sąd sprawuje w zakresie swojej właściwości kontrolę pod względem zgodności z prawem, jeśli ustawa nie stanowi inaczej”) uznaje, że: „Jest to typowy przepis ogólny, który powinien być zamieszczony na początku ustawy. Najlepiej zaś byłoby włączyć jego treść do art. 1 („przez kontrolę legalności wykonywania ...” albo „przez kontrolę wykonywania administracji publicznej pod względem zgodności z prawem ...”).” Często zresztą w doktrynie stawia się w omawianym, wąskim sensie legalności nie tylko znak równości między tym pojęciem i zgodnością z obowiązującym (powszechnie) prawem, ale także z praworządnością, o której mowa np. w art. 7 Konstytucji RP i art. 6 k.p.a.⁶

Dla niniejszej ekspertyzy bezpośrednie znaczenie ma głównie fakt, że wielu znanych autorów kryterium legalności w kontroli NIK zdaje się rozumieć właśnie w ramach tego wąskiego, omówionego wyżej, pojmowania legalności. Przykładowo, P. Winczorek w „Komentarzu do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.”⁷ pisze: „Kryteriami, jakie NIK brać musi pod uwagę są: 1) legalność, tj. zgodność z prawem, a zwłaszcza Konstytucją i ustawami, działania kontrolowanych podmiotów ...” W pracy pod redakcją Z. Witkowskiego⁸ stwierdza się, że legalność jako kryterium kontroli NIK oznacza „zgodność z obowiązującym prawem”.

W znaczeniu szerszym, legalność to nie tylko zgodność działania z prawem powszechnie obowiązującym, lecz także z przepisami wewnętrznymi, jak statuty, regulaminy itp., a nawet z prawem zwyczajowym.⁹ Niektórzy dodają do tego jeszcze inne normy

⁴ *Wielka encyklopedia prawa*, red. E. Smoktunowicz, wyd. Prawo i Praktyka Gospodarcza, Białystok-Warszawa 2000, s. 410.

⁵ Z. Janowicz: *Kodeks postępowania administracyjnego: komentarz*, PWN, Warszawa-Poznań 1995, s. 95-96.

⁶ Zob. m.in. B. Adamiak i J. Borkowski: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1999.

⁷ Wyd. „Liber”, Warszawa 2000, s. 261.

⁸ *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2001, s. 478.

⁹ Zob. J. Dziadoń: *Próba interpretacji kryteriów kontroli*, „Kontrola Państwowa” nr 6/1995.

zachowań, np. umowy cywilnoprawne, orzeczenia sądowe itp., zalecając możliwie szerokie rozumienie legalności, jako kryterium kontroli NIK¹⁰.

Stanowiska te wydają się być zresztą zbliżone do praktyki NIK, gdyż w materiałach szkoleniowych NIK, dotyczących interpretacji kryteriów czytamy, że:

Kontrola pod względem legalności oznacza badanie, czy:

1) kontrolowana działalność była zgodna z obowiązującymi w danym czasie, w określonej dziedzinie, przepisami ustaw (np. rozporządzeń prezydenta RP, dekretów Rady Państwa) i innych aktów normatywnych, wydanych na podstawie przepisów ustawowych (o charakterze powszechnie obowiązującym), a także z postanowieniami ratyfikowanych przez Polskę umów i konwencji międzynarodowych oraz opartych na ustawie statutów, regulaminów, układów zbiorowych pracy i innych porozumień normatywnych (zawierających bezwzględnie obowiązujące normy postępowania); w razie rozbieżności między treścią aktu normatywnego wyższego rzędu (w szczególności ustawy) i aktu niższego rzędu (wykonawczego) miarodajna dla oceny legalności działania jest treść aktu wyższego rzędu; w ramach kontroli legalności ocenia się także prawidłowość stanowienia przepisów wewnętrznych obowiązujących daną jednostkę, a także działalność tej jednostki w świetle tego rodzaju przepisów; dokonuje się także oceny zgodności kontrolowanej działalności z aktami prawnymi niemającymi normatywnego charakteru (umowami, orzeczeniami różnych organów stosujących prawo), bada się także prawidłowość tych aktów, jeżeli są wydawane przez organy administracji państwowej;

2) podejmowane działania miały właściwą podstawę prawną i mieściły się w granicach kompetencji kontrolowanego podmiotu (akty wewnętrzne mogą wiązać tylko jednostki podporządkowane organowi wydającemu dany akt);

3) zaniechanie działania nie wystąpiło w sytuacji, gdy kontrolowany podmiot miał prawny obowiązek podjęcia określonego zadania.

Oceniając legalność działania należy brać pod uwagę orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W przypadku oceny kontrolowanej działalności jako nielegalnej należy wskazać konkretne przepisy prawne lub postanowienia, które zostały naruszone określonym działaniem albo zaniechaniem, a w razie potrzeby także wyjaśnić, na czym polegało owo naruszenie prawa.

¹⁰ Zob. np. W. Jaworska-Gromczyńska: *Konstytucyjne kryteria ocen kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli*, „Kontrola Państwowa” nr 5/1998.

Autor niniejszego opracowania skłania się do szerokiego rozumienia legalności, jako kryterium kontroli NIK, przewidzianego w art. 203 Konstytucji RP oraz art. 5 ustawy o NIK. W tym ujęciu legalność, jako kryterium kontroli NIK, obejmuje działalność zgodną ze wszelkimi źródłami praw i obowiązków, zarówno o charakterze normatywnym, jak i niemających mocy powszechnie obowiązującej. Za takim ujęciem przemawia zarówno pozycja ustrojowa NIK, cele i funkcje tej instytucji oraz – wydaje się – świadomie użyty przez ustawodawcę, jedynie wobec kontroli NIK, termin „legalność”, a nie „zgodność z przepisami prawa”. Należy bowiem podkreślić, że zamienne stosowanie określeń „zgodność z przepisami prawa” i „legalność” jest dziełem doktryny, zaś ustawodawca wydaje się być tu wyjątkowo konsekwentny.

Zajmując powyższe stanowisko uważam jednak za właściwe podkreślenie, że i tak kwintesencją legalności, jako kryterium kontroli NIK, pozostaje zgodność z prawem, w sensie zbioru norm prawnych powszechnie obowiązujących. W tym zakresie zaś szczególnie doktryna prawa administracyjnego ma niekwestionowany dorobek, który wydaje się niemal w całości przydatny w realizacji funkcji kontrolnych NIK. Dotyczy to zarówno kwestii merytorycznych, jak i metodologii kontroli zgodności z prawem, rozwiniętych w nauce prawa administracyjnego, zwłaszcza na kanwie art. 6 k.p.a. oraz art. 1 i 21 ustawy o NSA¹¹.

Kryteria gospodarności, rzetelności i celowości

Dobrym punktem wyjścia rozważań o pojęciu gospodarności, jako kryterium kontroli NIK, są wskazówki zawarte w materiałach szkoleniowych Izby. Zgodnie z nimi, kontrola pod względem gospodarności oznacza badanie, czy:

1) działalność kontrolowanej jednostki była zgodna z zasadami efektywnego gospodarowania, tj.:

- czy oszczędnie i wydajnie wykorzystywano środki;

- 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;

2) w razie stwierdzenia szkody – czy nie można było jej uniknąć lub ograniczyć jej wysokość w szczególności, czy nie przekroczono granic dopuszczalnego ryzyka.

¹¹ Zob. w tym zakresie jako punkt wyjścia: B. Adamiak, J. Borkowski: *Kodeks postępowania ...*, op. cit. oraz J. Świątkiewicz: *Komentarz do ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, Warszawa 1995.

W przedmiotowych wytycznych NIK wskazuje się przy tym, że przy ocenie z punktu widzenia kryterium gospodarności należy uwzględnić uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne, w jakich działała kontrolowana jednostka. W razie zaś oceny kontrolowanej działalności jako niegospodarnej należy wskazać ewentualne założenia i metodę rachunku ekonomicznego lub metodę szacunków, stanowiące podstawę (uzasadnienie) takiej oceny.

Mimo że wymogi gospodarności zostały dość dawno i jasno sformułowane w nauce ekonomii, jako osiągnięcie maksymalnego efektu (ekonomicznego) przy określonych nakładach lub minimalizowanie nakładów przy określonych efektach - co można obiektywnie badać stosując rachunek ekonomiczny - wielu autorów odnosi się do gospodarności, jako kryterium kontroli, z rezerwą lub wręcz postuluje odejście od niego¹². Trudności w ustaleniu treści pojęcia gospodarności, jako kryterium kontroli NIK, wiążą się z brakiem prawnych definicji tego pojęcia oraz, przy częstym jego używaniu w przepisach prawa różnej wagi, zdarzających się niezrozumiałych sygnałach ustawodawcy co do jego treści. Takim przykładem może być art. 35c ust. 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, stanowiący że „audyt wewnętrzny obejmuje w szczególności ... ocenę efektywności i gospodarności zarządzania finansowego”. Innym rodzajem trudności, jakie napotykają instytucje wykonujące kontrole ze względu na kryterium gospodarności, jest „mała operacyjność tego pojęcia w odniesieniu do działalności administracyjnej”¹³. Z drugiej jednak strony, przepisy prawa dają pewien obraz niektórych aspektów gospodarności, zwłaszcza penalizując pewne zachowania, które są jej zaprzeczeniem. Przykładowo, do Kodeksu karnego z 1997 r. wprowadzono przestępstwo tzw. karalnej niegospodarności lub nadużycia zaufania. Artykuł 36 k.k. dotyczy sprawcy, który przez nadużycie udzielonych mu uprawnień lub niedopełnienie ciążącego na nim obowiązku, będąc obowiązany do zajmowania się sprawami majątkowymi lub działalnością gospodarczą określonego podmiotu, wyrządza znaczną szkodę majątkową. W sytuacji różnorodnych trudności z budową pozytywnej definicji gospodarności, jako kryterium kontroli NIK, być może użyteczna praktycznie byłaby próba budowy katalogu zjawisk kwalifikowanych jako niegospodarność. W powołanym wcześniej opracowaniu W. Jaworska-Gromczyńska podaje zresztą przykład próby zdefiniowania pojęcia „niegospodarność”, uznając ją za w pełni udaną. Chodzi o definicję zaproponowaną na łamach „Kontroli Państwowej”¹⁴ przez J. Malca, według której: „Niegospodarność jest to czyn pracownika jednostki państwowej lub

¹² Zob. np. A. Sylwestrzak: *Najwyższa Izba Kontroli w konstytucji – uwagi do dyskusji*, „Kontrola Państwowa” nr 2/1995, s. 8.

¹³ B.R. Kuc, *Audyt wewnętrzny ...*, *op. cit.*, s. 174.

¹⁴ [w:] *Co uznać za niegospodarność*, „Kontrola Państwowa” nr 6/1968.

społecznej albo osoby wykonującej dla takiej jednostki czynności na podstawie tytułu szczególnego, polegający na nieumyślnym spowodowaniu strat na szkodę społeczeństwa przez umyślne bądź nieumyślne niedopełnienie obowiązku uzyskania optymalnie korzystnych efektów przy bezpośrednim lub pośrednim posługiwaniu się pracą ludzką lub mieniem w celu realizacji zadań, należących do jednostek państwowych lub społecznych. Nie stanowi niegospodarności czyn przejawiający się w postaci spowodowania wypadku przy pracy, pożaru lub katastrofy w komunikacji”. Z całą pewnością przytoczona definicja może także współcześnie ułatwić wykonywanie konkretnych kontroli NIK, z punktu widzenia kryterium gospodarności.

W przeciwieństwie do legalności i gospodarności, jako względnie konkretnie identyfikowalnych kryteriów kontroli NIK,¹⁵ kryteria rzetelności i celowości są w o wiele większym stopniu umowne. Nie oznacza to oczywiście, że należy zrezygnować z dążenia do ich precyzyjnego określenia, przy braku jednak ich legalnych definicji oraz prób określenia w doktrynie jest to zadanie niezwykle trudne i złożone. Metodologicznie, do ich precyzowania pomocne mogą okazać się nauki o języku, a uzupełniająco także nauki prawne, gdyż przepisy prawa często używają obydwu omawianych pojęć, zresztą w bardzo różnych znaczeniach.

W słownikach językowych przez rzetelność rozumie się należyte wypełnienie obowiązków, dotrzymanie zobowiązań, dokładność, solidność, uczciwość, sumienność, słowność, zachowanie godne zaufania (rzetelność w pracy, rzetelność kupiecka). „Rzetelnie” oznacza: dokładnie, należycie, uczciwie¹⁶. W „Słowniku antonimów”, jako zaprzeczenie rzetelności podaje się: nierzetelność, niefachowość, nieuczciwość, lekkomyślność, brak obiektywizmu, brak powagi, demagogię, omyłkowość, zwodniczość.¹⁷

Obowiązujące przepisy prawa w różnym znaczeniu używają terminu „rzetelność” i mogą być także pomocne w budowaniu treści pojęcia rzetelności, jako kryterium kontroli NIK. Najbardziej znany i najczęściej przytaczany jest tu przykład ustawy o rachunkowości, która rzetelność w prowadzeniu ksiąg rachunkowych określa jako zgodność zapisów księgowych ze stanem faktycznym. W podobnym sensie pojęcie to występuje w Ordynacji podatkowej. Analizowany termin w różnym znaczeniu występuje także w Kodeksie pracy, ustawie o służbie cywilnej, a nawet w Konstytucji RP i ustawie o NIK. Wielokrotnie terminu „rzetelność” używa także podstawowa dla ustroju finansów publicznych ustawa o finansach

¹⁵ Taki pogląd zdaje się prezentować także Cz.Bielecki: *System kontroli w PRL*, Warszawa 1981, s. 47.

¹⁶ Zob. W. Jaworska-Gromczyńska, op. cit.

¹⁷ A. Dąbrówka, E. Geller: *Słownik antonimów*, Warszawa 1995, s. 425.

publicznych. Używa się w niej takich określeń, bez odnoszenia ich do kategorii rzetelności, które jednak wiążą się językowo i logicznie z szeroko rozumianą rzetelnością, jak: terminowość wykonywania zadań, zgodność z zasadami uczciwej konkurencji itp. Często ustawowa „rzetelność” występuje obok innych wyznaczeń, kojarzonych z szeroko rozumianą rzetelnością, jako kryterium kontroli NIK. Chodzi tu przykładowo o obiektywność i niezależność (obok rzetelności) audytora wewnętrznego (art. 35h), kompletność (obok rzetelności) dokumentów itp. Dopuszczalna i do obrony jest tu jednak taka wykładnia, która będzie w stanie wykazać, że ustawa o finansach publicznych (ewentualnie także inne ustawy) używają terminu „rzetelność” w sposób wąski, specyficzny, natomiast na tle Konstytucji RP i ustawy o NIK możliwe i właściwe jest szerokie rozumienie terminu „rzetelność”, jako kryterium kontroli NIK, obejmujące także pojęcia „sąsiednie”, występujące w ustawach obok (poza) wąsko pojętej rzetelności. Analiza obowiązującego ustawodawstwa może więc odgrywać rolę inspirującą i twórczą w budowaniu szerokiego pojęcia rzetelności, jako kryterium kontroli NIK.

W ujęciu słownikowym celowość oznacza: odpowiedniość, przydatność do potrzeb, do celu („cel” jest planowanym wynikiem każdego racjonalnego działania, tym, do czego się dąży, o co zabiega). „Spełniać swój cel” to znaczy przydawać się do czegoś, sprawdzać się w jakiejś sytuacji, dobrze funkcjonować. Celowość jest właściwością charakteryzującą świadome działanie, pracę mającą cel i sens, służącą czemuś. Synonimem celowości jest pożyteczność, ukierunkowanie. „Celowy” oznacza: mający osiągnąć zamierzony cel, zamierzony, świadomy, umyślny¹⁸. Przeciwnością celowości jest natomiast: bezcelowość, przydatność, przypadkowość, niekontrolowanie, żywiołowość¹⁹.

W „Standardach kontroli NIK”²⁰ stwierdza się, że kontrola pod względem celowości obejmuje badanie: zapewnienia zgodności z celami określonymi dla kontrolowanej jednostki lub działalności; zapewnienia optymalizacji zastosowanych metod i środków, ich odpowiedniości do osiągnięcia założonych celów; osiągnięcia tych celów (skuteczność).

Tak więc celowość, jako kryterium kontroli NIK, mające zastosowanie zresztą wyłącznie przy kontroli jednostek państwowych, można sprowadzić do oceny kontrolowanych jednostek z punktu widzenia celów tych jednostek zawartych w aktach ogólnie obowiązujących oraz wewnętrznych przepisach prawa tych jednostek (statutach,

¹⁸ W. Jaworska-Gromczyńska, op. cit.

¹⁹ Zob. *Słownik synonimów*, op.cit., s. 59.

²⁰ Warszawa, lipiec 2002 r.

regulaminach), a także ich planach, harmonogramach itp. Oczywista jest tu także ocena prawidłowości tych wewnętrznych aktów prawnych oraz planów w świetle przepisów ogólnie obowiązujących. Słusznie więc podkreśla się, że często ocena z punktu widzenia tego kryterium splata się nierozdzielnie z oceną z punktu widzenia szeroko rozumianej legalności. Potwierdzają to przykładowo liczne przepisy ustawy o finansach publicznych, nakładające na głównego księgowego obowiązek dokonywania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym (art. 35), obowiązek ponoszenia przez jednostki wydatków publicznych na cele i w wysokości ustalonej w ustawie lub uchwale budżetowej (art. 28 ust. 1), obowiązek dokonywania wydatków w sposób celowy (art. 28 ust. 3) itd. Także zasady gospodarki finansowej obowiązujące w budżecie państwa w toku jego wykonywania zawierają różnorodne aspekty kryterium celowości (art. 92). Analiza obowiązujących przepisów niesie przy tym wątpliwość, czy często wymieniana w tych przepisach terminowość powinna być traktowana jako element kryterium celowości, czy raczej jako element rzetelności. Wydaje się, że dylemat ten należy rozstrzygnąć nie tyle generalnie, lecz raczej w poszczególnych przypadkach.

Poza oceną, czy cele zostały zrealizowane i w jakim stopniu, kryterium celowości zakłada także ocenę adekwatności użytych środków do celów.

Uwagi końcowe

Niniejsze opracowanie z konieczności tylko wrywkowo przedstawia wybrane kwestie interpretacji pojęć: legalność, gospodarność, rzetelność i celowość, jako kryteriów kontroli NIK przewidzianych w art. 203 Konstytucji RP oraz art. 5 ustawy o NIK. Położono w nim głównie nacisk na aspekty prawne i prawnicze tych pojęć.

Opierając się na obowiązujących przepisach prawa, przez kryterium kontroli należy rozumieć взгляд, punkt widzenia lub podstawę (ocen) kontroli. W przeciwieństwie do tego pojęcia, które ma charakter prawny, pojęcie wyznaczeń kontroli jest tworem doktryny i oznacza przedmiot lub wzorzec albo punkt odniesienia kryterium kontroli. Ustalanie treści poszczególnych kryteriów kontroli NIK, przy braku legalnych definicji, powinno być domeną doktryny prawa, wzmocnioną naukami o języku, ekonomią, naukami o zarządzaniu, a nawet etyką i psychologią. Z prawniczego punktu widzenia można uznać, że prawna treść poszczególnych kryteriów kontroli powinna opierać się zarówno na całym systemie prawa, a więc być próbą budowania pojęć uniwersalnych dla całego systemu prawa, jak i uwzględniać

indywidualny kontekst i uwarunkowania poszczególnych pojęć. Jeżeli określone pojęcie występuje w wielu ustawach, racjonalna jest próba jego uniwersalizacji, a dopiero gdy są wyraźne argumenty przeciwne, można identycznym terminom prawnym przypisywać zróżnicowaną treść.

Autor niniejszego opracowania uważa, że kryteria kontroli NIK charakteryzuje duży stopień zróżnicowania, jednak przy wielu wspólnych polach (krzyżowaniu się tych pojęć). Ten fakt oraz brak ku temu generalnych przesłanek prawnych powoduje, że kryteriów kontroli NIK nie można konsekwentnie hierarchizować pod względem wagi i znaczenia. Z jednym wszakże wyjątkiem. Legalność, jako kryterium kontroli NIK powinno być traktowane jako najważniejsze, zarówno z powodu zasad konstytucyjnych, jak i szczególnej roli NIK w systemie kontroli, a także z powodu szczególnej relacji tego kryterium do innych kryteriów kontroli NIK.

Najistotniejszym wnioskiem opracowania w jego fragmencie dotyczącym legalności, jako podstawowego kryterium kontroli NIK, jest potrzeba i zasadność jego szerokiego ujmowania, nie tylko w sensie zgodności z normami prawa powszechnie obowiązującego (legalności doktrynalnej w wąskim znaczeniu). W tym ujęciu legalność, jako kryterium kontroli NIK, ma znacznie szerszy zakres niż „zgodność z prawem”, czy „praworządność”, jako kryteria występujące przy innych rodzajach kontroli.

Kryteria gospodarności, rzetelności i celowości także nie mają legalnych definicji, dlatego zasadne jest budowanie ich doktrynalnych definicji oparte na założeniu definicji możliwie szerokich, wychodzących od językowego rozumienia sensu nazw, przy uwzględnieniu zasad logiki i doświadczenia życiowego, a także dorobku kilku dyscyplin nauki. Swoistą rolę do spełnienia mają w tym zakresie także nauki prawne, które powinny ustalić sens używanych w wielu ustawach i aktach wykonawczych terminów „gospodarność”, „rzetelność” i „celowość”, językowo pokrywających się z odpowiednimi kryteriami kontroli NIK, zarysować ich zakres przedmiotowo-podmiotowy oraz zakresy wzajemnego zachodzenia na siebie. Doktryna prawa ma do odegrania swoją rolę także dla jeszcze lepszej interpretacji pojęcia legalności, jako kryterium kontroli NIK, zwłaszcza w zakresie, w którym pojęcie to wychodzi poza tradycyjną kategorię „zgodności z normami prawa powszechnie obowiązującego”.