

Jacek Mazur

Delegat Polski do Europejskiego Instytutu Uniwersyteckiego we Florencji
Emerytowany adiunkt Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego
Emerytowany radca Prezesa Najwyższej Izby Kontroli

Konstytucyjna zasada niezależności Najwyższego Urzędu Kontroli Republiki Czeskiej

Określone przez Wydawcę ramy objętościowe sprawiają, że niełatwo przedłożyć tekst, którego zakres i głębokość rozważań mogłyby równać się z poziomem publikacji Profesora Krzysztofa Skotnickiego. Stąd pomysł nawiązania do rozprawy, w której Jubilat, opierając się na rozległej znajomości ustawodawstwa, orzecznictwa, doktryny i piśmiennictwa w obszarze prawa konstytucyjnego Republiki Czeskiej, przedstawił ustrojowe problemy kontroli państwowej w tym kraju¹.

603

Chciałbym zwrócić uwagę na proklamowanie bezpośrednio w konstytucji Czech zasady niezależności najwyższego organu kontroli².

1. „Najwyższy Urząd Kontroli” czy „Najwyższy Urząd Kontrolny”?

Przed przystąpieniem do głównego tematu warto rozważyć nazwę organu, który jest przedmiotem artykułu, bo termin „Nejvyšší kontrolní úřad” jest tłumaczony różnie:

¹ K. Skotnicki, *Najwyższy Urząd Kontroli Republiki Czeskiej*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica” 2018, t. 84, s. 99–109.

² Dla zbiorczego określenia organów kontroli państwowej w różnych krajach stosuję nazwę „najwyższe organy kontroli”. Szczegółowe wyjaśnienie zob. J. Mazur, *Główne rodzaje najwyższych organów kontroli*, [w:] *Prawo, parlament i egzekutywa we współczesnych systemach rządów. Księga poświęcona pamięci profesora Jerzego Stembrowicza*, red. S. Bożyk, Białystok 2009, s. 100–103 (przedruk w: „Kontrola Państwowa” 2009, nr 6).

- nazwa „Najwyższy Urząd Kontrolny”³ to przekład filologiczny, który wiernie oddaje tekst konstytucji Czech, gdyż słowo *kontrolni* znaczy po polsku „kontrolny”⁴; warto dodać, że tłumaczenie to jest zgodne z literą języka polskiego⁵;

- nazwa „Najwyższy Urząd Kontroli”⁶ znaczy to samo, a chyba lepiej brzmi w języku polskim, bo nawiązuje do tradycji, zgodnie z którą wewnętrzne jednostki organizacyjne prowadzące kontrole nazywane są „departamentami kontroli”⁷ czy „wydziałami kontroli”⁸.

Obie wersje są trafne: chodzi o wybór między tłumaczeniem dosłownym a celowościowym, bardziej oddającym treść instytucji prawnej. Z szacunku dla Jubilata stosuję przyjętą przez niego nazwę „Najwyższy Urząd Kontroli”.

2. Konstytucje państw europejskich o najwyższych organach kontroli

Obok instytucji głowy państwa, parlamentu, rządu, administracji publicznej i sądów, najwyższe organy kontroli (NOK) należą do najbardziej typowych składników współczesnego państwa – występują w 195 krajach. Jest

604

³ Ustawa Czeskiej Rady Narodowej z 22 stycznia 1992 r. o Najwyższym Urzędzie Kontrolnym Republiki Czeskiej, „Kontrola Państwowa” 1992, nr 4; Ustawa nr 166/1993 Sb. z dnia 20 maja 1993 r. o Najwyższym Urzędzie Kontrolnym, [w:] *Prawne podstawy działania najwyższych organów kontroli w Czechach, Polsce, Słowacji i na Węgrzech*, Najwyższa Izba Kontroli, Seminarium w Goławicach w dniach 19–22.04.1994 r. (mps w Bibliotece NIK). Analogicznie nazwa „Nejvyšší účetní kontrolní úřad” została przetłumaczona jako „Najwyższy Kontrolny Urząd Obrachunkowy”, zob. *Organizacja kontroli państwowej we Francji, Belgii, Włoszech, Czecho-Słowacji, Austrii, Niemczech, Rosji (przedwojennej) i w Polsce*, oprac. J. Żarnowski, Warszawa 1926, s. 122–130.

⁴ B. Vydra, *Česko-polský slovník*, Praha 1958, s. 149; J. Siatkowski, M. Basaj, *Słownik czesko-polski. Česko-polský slovník*, Warszawa 1991, s. 244; zob. też K. Oliva, *Słownik polsko-czeski*, cz. 1: A–Ó, Praga 1994, s. 419; K. Oliva i in., *Polsko-český slovník*, wyd. 3, Praga 2012, s. 413.

⁵ Według *Słownika języka polskiego* PWN (red. T. Szymczak, Warszawa 1978, t. 1: A–K, s. 1001) słowo „kontrolny” znaczy „odnoszący się do kontroli, służący do kontroli, sprawujący kontrole; kontrolujący, sprawdzający”.

⁶ *Konstytucja Republiki Czeskiej*, Warszawa 1994; K. Skotnicki, *Najwyższy Urząd Kontroli...*

⁷ Np. Departament Kontroli w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej (Zarządzenie Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z 15.01.2020 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej (Dz.Urz. Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej poz. 3)).

⁸ Np. wydział kontroli w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim (*Statut Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie* – Załącznik do zarządzenia nr 928 Wojewody Mazowieckiego z 11.12.2018 r. (Dz.Urz. Województwa Mazowieckiego poz. 13018)).

charakterystyczne, że w latach dziewięćdziesiątych XX w. organy kontroli niezależne od rządu, pracujące głównie na rzecz parlamentu, powstały – lub zostały przywrócone – we wszystkich krajach Europy Środkowej i Wschodniej⁹. Nieliczne kraje, w których nie ma takiego organu, to ustroje niedemokratyczne (np. Korea Północna) albo kraje w szczególnej sytuacji, np. ogarnięte wojną czy innymi zaburzeniami bądź pozostające w okresie tworzenia nowego systemu rządów.

Postulat objęcia najwyższych organów kontroli regulacją konstytucyjną ma międzynarodowe poparcie. Działając jednogłośnie, 22 grudnia 2011 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło uchwałę *Promowanie wydajności, rozliczalności, skuteczności i przejrzystości administracji publicznej poprzez umacnianie najwyższych organów kontroli*¹⁰. Podobnie jak inne uchwały tego ciała, nie jest to dokument wiążący, lecz tekst, który wyraża oceny i opinie oraz formułuje zalecenia, które mogą oddziaływać na postępowanie państw członkowskich. Uznając szczególną rolę najwyższych organów kontroli, stwierdzono, że mogą one wypełniać swoje zadania obiektywnie i skutecznie tylko wtedy, gdy są niezależne od jednostek kontrolowanych oraz chronione przed wpływami zewnętrznymi. W związku z tym ONZ zaleciła państwom członkowskim stosowanie zasad sformułowanych przez Międzynarodową Organizację Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI), zwłaszcza w deklaracjach z Limy i Meksyku¹¹.

„Deklaracja z Limy w sprawie zasad kontroli” – przyjęta na kongresie INTOSAI w 1977 r. – stwierdza w pkt 5.1: „Ustanowienie najwyższego organu kontroli i konieczny stopień jego niezależności powinny być określone w konstytucji; szczegóły mogą być określone w ustawach. Nade wszystko gwarantuje się odpowiednią ochronę prawną przed jakąkolwiek ingerencją w niezależność i uprawnienia w zakresie kontroli najwyższego organu kontroli”¹².

⁹ M.in. w 1989 r. na Węgrzech, w 1990 r. na Litwie i w Estonii, w 1991 r. na Łotwie i w Mołdawii, w 1992 r. w Albanii, Białorusi, Czechach i Rumunii, w 1993 r. w Chorwacji i Słowacji, w 1994 r. w Słowenii, w 1995 r. w Bułgarii i Rosji, w 1997 r. w Ukrainie.

¹⁰ General Assembly, Resolution A/66/209. *Promoting the efficiency, accountability, effectiveness and transparency of public administration by strengthening supreme audit institutions*, <https://undocs.org/A/RES/66/209> (dostęp: 26.01.2022); zob. też uchwałę Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 19.12.2014 r. – General Assembly, Resolution A/69/228. *Promoting and fostering the efficiency, accountability, effectiveness and transparency of public administration by strengthening supreme audit institutions*, https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/intosai_and_united_nations/69_228_2014/EN_un_resol_69_228.pdf (dostęp: 26.01.2022).

¹¹ ISSAI 1 Deklaracja z Limy w sprawie zasad kontroli, ISSAI 10 Deklaracja z Meksyku w sprawie niezależności najwyższych organów kontroli, [w:] *Standardy i wytyczne ISSAI 10 ISSAI 11 ISSAI 20 ISSAI 21 ISSAI 30 ISSAI 40 ISSAI 100 ISSAI 200 ISSAI 300 ISSAI 400*, Warszawa 2011, s. 5–29, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,5138.pdf> (dostęp: 3.02.2022).

¹² *Ibidem*, s. 12.

Większość współczesnych konstytucji zawiera co najmniej krótki przepis o najwyższym organie kontroli, czasem określający jego miejsce w systemie organów państwa i główne zasady działania. W Europie tego rodzaju postanowienia są w konstytucjach 31 z 39 państw (nie ma ich w konstytucjach Bośni i Hercegowiny z 1995 r., Chorwacji z 1990 r., Danii z 1953 r., Islandii z 1944 r., Macedonii Północnej z 1991 r., Szwajcarii z 1999 r., Szwecji (Akt o formie Rządu) z 1974 r.¹³ i Wielkiej Brytanii¹⁴). Bardzo różne są natomiast zakres, tematyka i obszerność regulacji konstytucyjnej w tym obszarze¹⁵.

Uwzględniając status, tryb działania i pozycję członków, najwyższe organy kontroli można podzielić na: (1) trybunały obrachunkowe i (2) pozostałe, które umownie nazywam „urzędami kontroli”¹⁶. W Europie trybunały obrachunkowe występują w Belgii, Francji, Grecji, Hiszpanii, Portugalii, Turcji i we Włoszech¹⁷. Są to sądy w sprawach finansowych równocześnie zajmujące się prowadzeniem kontroli i obecnie jest to przeważająca część ich działalności. Są niezależne od innych organów państwa. Ze względu na jednoznaczność pojęcia „sąd” w kulturze europejskiej trybunały obrachunkowe mają podobne miejsce w systemie organów państwa w swoich krajach.

W 32 krajach europejskich najwyższe organy kontroli funkcjonują jako „urzędy kontroli”. Mają one różny status i są różnie zorganizowane. Konstytucje tych krajów rzadko zawierają wyraźne postanowienia w sprawie ich miejsca w systemie organów państwa:

606

¹³ Konstytucje Danii, Islandii i Szwecji nie zawierają przepisów o najwyższym organie kontroli, tworzą natomiast instytucję kontrolerów rachunkowych parlamentu, zob. J. Mazur, *Urząd Kontroli Państwowej Danii*, „Kontrola Państwowa” 1998, nr 3.

¹⁴ Jak wiadomo, Wielka Brytania nie ma konstytucji w rozumieniu formalnym. Pomimo to istnieje tradycja traktowania szczególnie ważnych ustaw jako składających się na materialne prawo konstytucyjne, któremu zwyczajowo przypisuje się cechę większej trwałości. Do zbioru ustawodawstwa konstytucyjnego nie są jednak zaliczane ustawy z lat 1866, 1921, 1983 i 2011, które tworzą najwyższy organ kontroli w postaci urzędu Kontrolera i Audytora Generalnego, zob. *United Kingdom's Constitution of 1215 with Amendments Through 2013*, https://www.constituteproject.org/constitution/United_Kingdom_2013.pdf?lang=en (dostęp: 26.01.2022); *Ustawy ustrojowe Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2011.

¹⁵ Uwzględniono konstytucje 39 państw europejskich, pominięto zaś Kazachstan oraz mikropaństwa: Andorę, Liechtenstein, Monako, San Marino i Watykan. Za podstawę wzięto przekłady opublikowane w cytowanej wyżej pracy *Konstytucje państw Unii Europejskiej* oraz zbiory Biblioteki Sejmowej, https://biblioteka.sejm.gov.pl/konstytucje_swiatea/ (dostęp: 28.01.2022).

¹⁶ Szerzej na temat tego podziału zob. J. Mazur, *Główne rodzaje...*, s. 110–111.

¹⁷ Najwyższe organy kontroli Luksemburga, Rumunii i Słowenii nie mają uprawnień jurysdykcyjnych i – mimo nazwy – nie mają charakteru trybunałów obrachunkowych.

- niektóre konstytucje formułują zasadę podległości NOK parlamentowi: „podlega bezpośrednio Radzie Narodowej” (art. 122 ust. 1 konstytucji Austrii z 1920 r.); „podlega Sejmowi” (art. 202 ust. 2 konstytucji RP z 1997 r.); „jest organem kontrolnym Zgromadzenia Krajowego w sprawach finansowych i gospodarczych” (art. 43 ust. 1 konstytucji Węgier z 2011 r.);
- niektóre konstytucje statuują zasadę niezależności NOK: „jest organem niezawisłym” (art. 97 ust. 1 konstytucji Czech z 1992 r.); „jest niezależnym organem państwowym” (§ 132 konstytucji Estonii z 1992 r.); „sprawowanie [...] należy do niezależnego Urzędu Rewidentów Państwowych” (§ 90 konstytucji Finlandii z 1999 r.); „jest niezależną instytucją” (art. 87 konstytucji Łotwy z 1922 r.); „jest niezawisłym organem kontrolującym” (art. 60 ust. 1 konstytucji Słowacji z 1992 r.); „jest w swojej działalności niezawisły” (art. 150 konstytucji Słowenii z 1991 r.).

Większość konstytucji państw europejskich wypowiada się o kontroli państwowej w sposób hasłowy, formułując ogólne (a czasem ogólnikowe i niejasne) zasady, które są wdrażane tak, jak zostaną skonkretyzowane przez ustawy zwykłe, orzecznictwo i działalność organów państwa. Konstytucja Czech jest przykładem takiego rozwiązania.

3. Zasada niezależności Najwyższego Urzędu Kontroli Republiki Czeskiej

607

Podzielam pogląd Jubilata, że przepisy konstytucji Czech dotyczące Najwyższego Urzędu Kontroli są bardzo lakoniczne – jedyny poświęcony temu przepis (art. 97) stanowi ogólnie o usytuowaniu Urzędu w systemie organów państwa i przedmiocie sprawowanej przez niego kontroli (ust. 1), prezesie („prezydencie”) i wiceprezesie („wiceprezydencie”) Urzędu oraz sposobie ich powołania (ust. 2) oraz odsyła do ustawy, która ma dokładnie uregulować pozycję, kompetencje i strukturę organizacyjną Urzędu oraz inne szczegóły (ust. 3)¹⁸.

Głównym aktem regulującym sprawy kontroli państwowej w Czechach jest ustawa nr 166/1993 Sb. z dnia 20 maja 1993 r. o Najwyższym Urzędzie Kontroli¹⁹. Działalność Urzędu była też wielokrotnie przedmiotem

¹⁸ K. Skotnicki, *Najwyższy Urząd Kontroli...*, s. 102.

¹⁹ Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu (t.j. wg stanu na 12.03.2020 r.), <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1993-166> (dostęp: 28.01.2022), dalej: ustawa o NUK. Inne ważniejsze ustawy dotyczące funkcjonowania Urzędu wymienia K. Skotnicki, *Najwyższy Urząd Kontroli...*, s. 102–103.

rozważań sądów. Sąd Konstytucyjny wydał około 50 orzeczeń, w tym kilka o dużym znaczeniu ustrojowym, które przyczyniły się do sprecyzowania pozycji Urzędu; inne dotyczyły prawnych aspektów poszczególnych kontroli, np. w związku z zastrzeżeniami jednostek kontrolowanych co do nałożenia kary administracyjnej za brak współpracy w postępowaniu kontrolnym.

Od samego początku pojawiały się wątpliwości co do zakresu kompetencji Urzędu, co łatwo zrozumieć przy stosunkowo abstrakcyjnym brzmieniu art. 97 ust. 1 konstytucji („sprawuje kontrolę gospodarowania majątkiem państwowym oraz wykonania budżetu państwa”). Dopiero w drodze orzeczeń sądowych ustalono niektóre aspekty przedmiotu kontroli i kręgu badanych jednostek. Między innymi Sąd Konstytucyjny uchylił przepisy ustawy, która przyznała Urzędowi prawo do kontroli wykorzystania środków publicznych przez partie i ruchy polityczne, stwierdzając, że środki przekazane im z budżetu państwa tracą charakter publiczny (wyrok z 18 października 1995 r.²⁰). Inny spór dotyczył sprawdzania wykonania zobowiązań podatkowych przez osoby fizyczne i prywatne w ramach kontroli wykonania budżetu państwa (kontrola dochodów budżetowych): wyroki Sądu Konstytucyjnego i Sądu Miejskiego w Pradze doprowadziły do ustalenia zasady, że Najwyższy Urząd Kontroli nie jest uprawniony do kontroli tych zobowiązań²¹.

608

Sąd Konstytucyjny określił także rozumienie art. 97 ust. 1 konstytucji. Uznał, że fakt uregulowania Najwyższego Urzędu Kontroli w osobnym rozdziale podkreśla odrębność od trzech klasycznych gałęzi władzy państwowej. Owa systematyka koresponduje ze stwierdzeniem, że Urząd jest niezależny („niezawisły”), ma zatem konstytucyjnie gwarantowaną niezależność zarówno od władzy ustawodawczej (parlamentu), jak i od władzy wykonawczej (rządu i innych organów administracji), tak aby wyeliminować wpływy polityczne na jego działalność. Urząd wykonuje swoje zadania samodzielnie i nie ma organu, który byłby uprawniony do wydawania mu wiążących poleceń²².

²⁰ *Nález Ústavního soudu ze dne 18.10.1995, Pl. ÚS 26/94 Financování politických stran, působnost Nejvyššího kontrolního úřadu vůči politickým stranám, 296/1995 Sb.*

²¹ *Nález Ústavního soudu ze dne 23.11.1999, Pl. ÚS 28/98 Nepřezkoumatelnost rozhodnutí o pořádkových pokutách soudy ve správním soudnictví, 2/2000 Sb.; Nález Ústavního soudu ze dne 12.1.2000, II. ÚS 254/98 Právo na soudní přezkoumávání rozhodnutí orgánů veřejné správy, N 3/17 SbNU 27; wyrok Sądu Miejskiego w Pradze, 28 Ca 38/2000, zob. A. Gerloch, J. Tryzna, *O postavení Nejvyššího kontrolního úřadu v soustavě státních orgánů a ke změně jeho kompetencí*, „Správní Právo” 2014, nr 5, s. 268–269.*

²² *Nález Ústavního soudu ze dne 25. ledna 2011 sp. zn. Pl. ÚS 15/10 ve věci návrhu na zrušení části ustanovení § 43 odst. 2 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů, 39/2011 Sb; Nález Ústavního soudu ze dne 2.2.2016, Pl. ÚS 14/15 K postavení členů Nejvyššího kontrolního úřadu, 87/2016 Sb; zob. teěž L. Volenik, *Najvyšší Urząd**

Ustawa o NUK wzmacnia konstytucyjną zasadę niezależności Najwyższego Urzędu Kontroli. Konstytucja zakłada monokratyczną strukturę Urzędu, natomiast ustawa stanowi, że organami Urzędu są prezes, wiceprezes, Kolegium, senaty i Izba Dyscyplinarna (§ 7 ust. 1). Prezes kieruje Urzędem i reprezentuje go na zewnątrz, przewodniczy Kolegium i Izbie Dyscyplinarnej, koordynuje pracę organów Urzędu, a po rozpatrzeniu projektu przez Kolegium nadaje regulamin organizacyjny Urzędu. Ma prawo udziału w posiedzeniach Izby Poselskiej, Senatu i ich organów, jeżeli są rozpatrywane dokumenty przedłożone przez Urząd, a w razie wyrażenia chęci zabrania głosu – głos powinien być mu udzielony. Prezes Urzędu ma także prawo udziału i zabrania głosu w posiedzeniach rządu, jeżeli omawiane są wnioski z kontroli i opinie na ich temat (§ 8). Zadania prezesa zostały ukształtowane w ramach koncepcji, zgodnie z którą organy kolegialne (17-osobowe Kolegium i 3-, 4- lub 5-osobowe zespoły członków Urzędu, zwane senatami) decydują o wynikach działalności kontrolnej i o instrumentach służących prowadzeniu kontroli (np. regulaminy obrad, plany działalności kontrolnej), prezes zaś działa w ramach Urzędu, opracowuje koncepcje i podejmuje inicjatywę. Prezes uczestniczy w podejmowaniu decyzji jako przewodniczący Kolegium, natomiast bezpośrednio nie bierze udziału w działalności kontrolnej – nie jest członkiem żadnego z senatów Urzędu.

Ważnym czynnikiem niezależności Urzędu jest długa kadencja prezesa i wiceprezesa: zgodnie z § 10 ust. 2 ustawy o NUK wynosi ona 9 lat, z możliwością powołania na kolejną kadencję. Elementem niezależności jest też wynagrodzenie: prezes ma pensję nieco wyższą niż wicepremier, a wiceprezes – taką jak minister²³ (członkowie Urzędu mają pensje takie jak wiceministrowie). Ustawa enumeratywnie określa przesłanki przerwania kadencji prezesa i wiceprezesa: złożenie rezygnacji, prawomocny wyrok orzekający pozbawienie lub ograniczenie zdolności do czynności prawnych bądź skazujący za popełnienie przestępstwa, a także odwołanie przez Prezydenta Republiki Czeskiej na wniosek Izby Poselskiej, który to wniosek może zostać złożony tylko w razie zaprzestania pełnienia funkcji przez okres dłuższy niż 6 miesięcy lub na podstawie prawomocnego orzeczenia Izby Dyscyplinarnej Urzędu, w którym zawarto wniosek o odwołanie z funkcji (§ 10 ust. 8 i 9).

Kontrolny Republiki Czeskiej, „Kontrola Państwowa” 2010, nr 1; *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*, Olomouc 2009, s. 199; J. Filip, L. Bahýřová, P. Molek, M. Podhrázký, R. Suchánek, V. Šimíček, L. Vyhnanek, *Ústava České republiky. Komentář*, Praha 2010, s. 1327; A. Gerloch, J. Tryzna, *O postavení...*, s. 281.

²³ *Zákon ze dne 26. září 1995 o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu*, 236/1995 Sb. ze zm.

Wymienione przesłanki odwołania szefa NOK wydają się naturalne i występują też w innych krajach, zwykle nie wywołując kontrowersji. Niedawne doświadczenia Republiki Czeskiej wskazują jednak, że stosowanie takich samych reguł może czasem prowadzić do odmiennych rezultatów: w lutym 2012 r. ówczesny prezes Najwyższego Urzędu Kontroli František Dohnal został pozbawiony stanowiska w drodze prawomocnego wyroku sądu, który skazał go za odmowę poddania kontroli gospodarki finansowej Urzędu przez Izbę Poselską.

Sprawa nie jest jednoznaczna. Usunięcie F. Dohnala ze stanowiska prezesa Urzędu nastąpiło wskutek splotu wielu okoliczności, których znaczenie może być różnie oceniane. Najwyższy Urząd Kontroli wykrył poważne, kosztowne w skutkach błędy polityków naruszające prawo, nieprzejrzystą rachunkowość i inne nieprawidłowości w gospodarowaniu środkami publicznymi²⁴. F. Dohnal był „silną osobowością” i człowiekiem aktywnym, chyba nie zawsze wykazując umiejętność działania w sposób elastyczny i kompromisowy. Konstytucyjną zasadę niezależności Urzędu rozumiał dosłownie, nie dopuszczając myśli o wpływie innych organów państwa²⁵. Działał inaczej niż jego poprzednik, Lubomir Volenik²⁶.

610

W opinii niektórych mediów partiom politycznym zależało na umieszczeniu swoich przedstawicieli (obecnych lub byłych posłów) w składzie Kolegium Urzędu, tak aby nie dopuścić do kontroli kwestionowanych zamówień publicznych, lecz prezes F. Dohnal przedkładał kandydatury spoza obszaru polityki, które parlament odrzucał. Wywołało to dążenie posłów z różnych partii do podjęcia próby skłonienia go do ustąpienia²⁷.

²⁴ *František Dohnal a NKÚ, aneb Odstraňte ho, ať už konečně nebuzeruje*, 18.08.2011, https://neviditelnypes.lidovky.cz/politika/politika-frantisek-dohnal-a-nku.A110817_235616_p_politika_wag (dostęp: 1.02.2022); *Kontrola: Oprava dálnic v Česku je pomalá a drahá*, Aktuálně.cz, 5.06.2009, <https://zpravy.aktualne.cz/ekonomika/ceska-ekonomika/kontrola-oprava-dalnic-v-cesku-je-pomala-a-draha/r-i:article:639243/> (dostęp: 2.02.2022).

²⁵ W listopadzie 2010 r. Izba Dyscyplinarna Urzędu ukarała F. Dohnala naganą za wypowiedź w piśmie „Respekt”, że niektórzy członkowie Urzędu pod naciskiem polityków wstrzymali planowane kontrole; F. Dohnal odwołał się od tej decyzji, zob. *Soud zastavil kárné řízení proti šéfovi NKÚ Dohnalovi*, Aktuálně.cz, 10.05.2011, <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/soud-zastavil-karne-rizeni-proti-sefovi-nku-dohnalovi/r-i:article:699759/> (dostęp: 21.02.2022).

²⁶ W literaturze zwrócono uwagę na rolę pierwszego prezesa Urzędu Lubomíra Volenika (1993–2003; zmarł na początku drugiej kadencji) w zachowaniu niezależności i apolityczności, co przyczyniło się do wypracowania autorytetu Urzędu, zob. P. Vondráčková, *Kontrola včera, dnes a zítra*, „Acta Universitatis Carolinae Iuridica” 2018, nr 1/64, s. 61.

²⁷ *Sněmovna chce ovládnout NKÚ, tažení vedou komuniste*, Aktuálně.cz, 8.07.2009, <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/snemovna-chce-ovladnout-nku-tazeni-vedou-komuniste/r-i:article:641919/> (dostęp: 2.02.2022); *Své výroky do médií nevysvětlím, vzkázal šéf NKÚ. Poslanci ho vyzvali, ať odstoupí*, „Domaci.iHNed”, 2.12.2009, <https://domaci.hn.cz/c1-39297810-sve-vyroky-do-medii-nevysvetlim-vzkazal-sef-nku-poslanci-ho-vyzvali-at-odstoupi> (dostęp: 2.02.2022).

Równocześnie zarzucano F. Dohnalowi błędy w zarządzaniu finansowym, m.in. nadmierne wydatki na wynajem siedziby Urzędu. W 2009 r. Izba Dyscyplinarna uznała za niegospodarne korzystanie przez F. Dohnalę z dwu mieszkań i trzech samochodów²⁸.

Coroczne sprawozdanie z wykonania budżetu Urzędu podlega audytowi przez wynajętą firmę (§ 33 ust. 3 ustawy). Kolegium Urzędu zaaprobowало w marcu 2009 r. sprawozdanie za 2008 r., krytycznie oceniając gospodarowanie majątkiem. Komisja Kontroli Izby Poselskiej odrzuciła to sprawozdanie i zwróciła się o przeprowadzenie kontroli na podstawie § 33 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym „wykonanie budżetu Urzędu kontroluje Izba Poselska lub powołany w tym celu jej organ”. Prezes Urzędu oświadczył, że kontrola niezależnego organu państwa może nastąpić jedynie w ramach ustawowo określonej procedury, a zatem rozpocznie się po uchwaleniu i wejściu w życie odpowiedniej ustawy. Izba Poselska odrzuciła ten argument i wezwała do natychmiastowego umożliwienia kontroli, upoważniając swego przewodniczącego do wystąpienia z wnioskiem o pociągnięcie prezesa Urzędu do odpowiedzialności karnej w związku z podejrzeniem popełnienia czynów, które naruszają dobre imię, niezawisłość i bezstronność Urzędu²⁹.

W sierpniu 2011 r. Sąd Dzielnicy Praha 7 skazał F. Dohnalę na 8 miesięcy więzienia (w zawieszeniu na 18 miesięcy) za nadużycie władzy – odmowę wydania dokumentów Urzędu Komisji Kontroli Izby Poselskiej³⁰. Pod koniec 2010 r. F. Dohnal otrzymał zawiadomienie o rozpoczęciu kontroli i posłowie zwrócili się o przedłożenie dokumentów. F. Dohnal odmówił. Według prokuratury uczynił to, aby zapobiec kontroli i uniknąć kary za ewentualne błędy.

Sąd nie przyjął argumentu F. Dohnalę, że kontrolowanie finansów Urzędu wymaga podstawy ustawowej, podczas gdy Izba Poselska powołała się na swój wewnętrzny regulamin; zgoda na takie postępowanie oznaczałaby kres niezależności Urzędu i podporządkowanie go Izbie Poselskiej. Sąd zgodził się, że wewnętrzny akt parlamentu nie może być przesłanką kontroli Urzędu, uznał jednak, że taką podstawę stanowi § 2 ustawy Czeskiej Rady Narodowej z dnia 9 grudnia 1991 r. o kontroli państwowej³¹, dotyczący kontroli w ramach systemu organów administracji.

20 lutego 2012 r. Sąd Miejski w Pradze – działając jako sąd II instancji – odrzucił odwołanie F. Dohnalę, przez co wyrok stał się prawomocny

²⁸ *Nejvyšší kontrolní úřad*, Aktuálně.cz, 22.02.2012, <https://www.aktualne.cz/wiki/politika/nejvyssi-kontrolni-urad/r-i-wiki:2941/> (dostęp: 2.02.2022).

²⁹ 1522 *Usnesení Poslanecké sněmovny z 66. schůze 11. prosince 2009 k současné situaci na Nejvyšším kontrolním úřadu*.

³⁰ (SJS) 9 A 9/2011-64.

³¹ Č. 552/1991 Sb.

– i tego samego dnia przestał on być prezesem Urzędu³². Wyrok został uchylony na mocy amnestii, ale F. Dohnal nie zgodził się na to i domagał całkowitego oczyszczenia (postępowanie przed Sądem Najwyższym zostało umorzone po jego śmierci w sierpniu 2013 r.).

4. Komentarz

Artykuł przedstawia głównie fakty, ale są to fakty istotne. Dają one, moim zdaniem, podstawę do sformułowania kilku spostrzeżeń:

- obok instytucji głowy państwa, parlamentu, rządu, administracji publicznej i sądów najwyższe organy kontroli należą do najbardziej typowych składników współczesnego państwa – występują w 195 krajach;

- większość konstytucji (np. około 4/5 konstytucji państw europejskich) zawiera co najmniej krótki przepis ustanawiający najwyższy organ kontroli, czasem określający jego miejsce w systemie organów państwa i główne zasady jego działania;

612 • po raz pierwszy w historii Czech konstytucja ustanawia najwyższy organ kontroli³³, lecz poświęcony temu art. 97 jest bardzo lakoniczny; blankietowość przepisu ułatwia powstanie niespójności w systemie obowiązującego prawa, np. ustawa o NUK opiera się na innej koncepcji Urzędu, niż wynika z konstytucji (kolegialność zamiast struktury monarchicznej), w związku z czym sądy musiały rozstrzygać niejasności co do zakresu kontroli; wreszcie wynikająca z konstytucji zasada niezależności Urzędu od parlamentu nie działa w pełni;

- ustawa o NUK reguluje tryb zewnętrznej kontroli finansowej Urzędu, ale brak wyraźnego określenia relacji wobec ustawy wcześniejszej, wydanej w innej sytuacji ustrojowej i w innym celu, przyczynił się do wydania wyroku, który może budzić wątpliwości co do zgodności z konstytucją i ustawą o NUK;

- przykłady te wskazują, że gdy postanowienia konstytucji są ogólnikowe, są narażone na wypaczenie ich koncepcji w wyniku działań organów państwa.

³² Temat wywołał duże zainteresowanie mediów – w latach 2009–2013 pojawiło się kilkaset artykułów prasowych oraz audycji telewizyjnych i radiowych, zob. np. *Šéf NKÚ Dohnal ve funkci skončil, rozsudek je pravomocný*, Novinky.cz, 20.02.2012, <https://www.novinky.cz/domaci/clanek/sef-nku-dohnal-ve-funkci-skoncil-rozsudek-je-pravomocny-145818> (dostęp: 1.02.2022).

³³ Konstytucja Czechosłowacji z 1920 r. stanowiła ogólnie, że „wykonywanie kontroli państwowej gospodarki finansowej i długu państwowego reguluje ustawa”.