ZE ZAHRANIČÍ

Olga Pouperová, Romana Foltýnová

Nejvyšší kontrolní komora Polské republiky

I. Historický úvod

Vznik předchůdce dnešní Nejvyšší kontrolní komory (Najwyższa Izba Kontroli, dále též „NIK" nebo „Komora") je podobně jako v jiných státech spojen s legitimní potřebou vytvořit instituci dohlížející na správu státního pokladu, resp. hospodaření s veřejnými (původně pouze státními) financemi a zajišťování nápravy činnosti státní správy. Kořeny systému rozpočtové a účetní kontroly v Polsku sahají až do období stavovského státu. V roce 1591 byl zřízen tribunál pokladu (Trybunał Skarbowy), spjatý se Sejmem, který byl v 18. století nahrazen dvěma pokladními komisemi – komisí Koruny a knížectva Litevského.[1)]

Nejvyšší kontrolní komora byla zřízena v roce 1919 dekretem prezidenta republiky Pilsudskeho,[2)] který stál také v čele Komory. Po okupaci v roce 1939 byla Komora přesídlena a na základě dekretu prezidenta republiky fungovala v exilu.[3)] Po 2. světové válce byla sice Komora ústavním zákonem s účinností od roku 1949 obnovena (formálně) jako orgán nezávislý na vládě, avšak v roce 1952 byla nezávislá kontrola dekonstitucionalizována, když tzv. červencová ústava z roku 1952[4)] žádné ustanovení na toto téma neobsahovala. Zákon o státní kontrole z roku 1952[5)] zrušil Nejvyšší kontrolní komoru a namísto ní zřídil Ministerstvo kontroly, což znamenalo na nějakou dobu rezignaci na nezávislost kontroly. V roce 1957 jako důsledek událostí roku 1956 bylo Ministerstvo státní kontroly zrušeno a obnovena byla Nejvyšší kontrolní komora podřízená Sejmu, pod dohledem Státní rady. V souvislosti s hospodářskou krizí druhé poloviny 70. let 20. století byla novelizací ústavy v roce 1976 nezávislost Nejvyšší kontrolní komory opět omezena a Komora byla podřízena předsedovi Rady ministrů. V roce 1980 byla další novelizací ústavy Nejvyšší kontrolní komora znovu oddělena od exekutivy a napojena na Sejm, a mohla tak opět efektivně vykonávat nezávislou kontrolu. V souvislosti s kontrolní akcí „Čisté ruce", jež neopomněla ani členy komunistické strany a představitele státu, bylo prokuratuře podáno 531 trest-

---

1) GRZYBOVSKI, M. (red.): *Prawo konstytucyjne,* Temida 2, Bialystok, 2009, s. 362.
2) Dekret Prezydenta z 8 lutego 1919 roku o Najwyższej Izbie Kontroli.
3) Dekret Prezydenta RP z 17 lutego 1940 r. o Kontroli Państwowej.
4) Konstytucja PRL z 22 lipca 1952 r.
5) Ustawa z dnia 22 listopada 1952 r. o kontroli państwowej.

ních oznámení a 427 osob bylo odvoláno z funkcí. V tomtéž roce také Komora přijala bezprecedentní stanovisko o neudělení absolutoria vládě.[6)]

II. Základní charakteristika

Nejvyšší kontrolní komora je státním orgánem, jehož existenci zakotvuje polská ústava spolu s mediálním regulačním orgánem Státní radou pro rozhlasové a televizní vysílání (Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji) a Obhájcem občanských práv (Rzecznik Praw Obywatelskich) v hlavě deváté nazvané Orgány státní kontroly a ochrany práva (Organy kontroli państwowej i ochrony prawa).[7), 8), 9)]

Systematika polské ústavy tedy naznačuje, že jde o samostatný ústavní orgán formálně nezařazený do žádné ze složek klasické triády státní moci, nicméně čl. 202 odst. 2 ústavy výslovně stanovuje, že Nejvyšší kontrolní komora je podřízena Sejmu. Výrazem této podřízenosti jsou zejména povinnosti Komory vůči Sejmu (čl. 204 ústavy) a způsob ustanovování orgánů Komory (čl. 205 ústavy).[10)] Podřízenost Komory Sejmu je spíše organizační. Nejde o klasickou hierarchickou subordinaci. Sejm sice může žádat o provedení kontroly u určitého subjektu, nemůže však dávat pokyny týkající se kontrolního postupu ani toho, jaký má být závěr kontroly. Vzhledem k různým funkčním obdobím Sejmu a prezidenta Komory může snadno nastat situace, že Sejm bude spolupracovat s Komorou, jejíž prezident byl ustanoven předchozí sněmovnou s odlišným složením. Princip kooperace Komory a Sejmu se naplňuje především tím, že Komora má ze zákona povinnost pravidelně předkládat Sejmu určité dokumenty.

Nejvyšší kontrolní komora je tedy vrcholným orgánem státní kontroly, který je nezávislý pouze na moci výkonné, jež je kontrolována, Sejmu, orgánu moci zákonodárné, podléhá a s ohledem na své úkoly je považován za pomocný orgán Sejmu.[11)]

---

6) K historii Nejvyšší kontrolní komory podrobněji viz např. GARLICKI, L.: *Polskie prawo konstytucyjne*, Liber, Varšava, 2007, s. 324-325 nebo http://www.nik.gov.pl/o-nik/historia-nik/ (datum přístupu 17. 11. 2011).

7) Přeloženo v souladu s MIKULE, V.: *Ústava Polské republiky* In: PAVLÍČEK, V. a kol.: *Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy – Sborník statí a texty ústav, I. část* (1998), Univerzita Karlova, Praha, 1999, s. 276-278.. V. KLOKOČKA (In KLOKOČKA, V.: *Ústavy států Evropské unie*, Díl druhý, Linde, Praha, 2005, s. 229-230) překládá názvy státního orgánu „Rzecznik Praw Obywatelskich" jako zmocněnec pro občanská práva a státního orgánu „Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji" jako Zemskou radu pro rozhlas a televizi. K označení rady jako zemského orgánu se nepřikláníme, neboť evokuje spolkové uspořádání státu.

8) Zařazení těchto tří orgánů se zcela odlišnou věcnou působností do téže hlavy ústavy má zdůraznit jejich specifické postavení v systému státních orgánů, resp. jejich nezávislost především na moci výkonné. Srov. GARLICKI, L.: *Polskie prawo konstytucyjne*, Liber, Varšava, 2007, s. 325; KRUK, M.: *The Systematic Order of the Constitution of the Republic of Poland of 2nd April 1997*, s. 29-50 In SARNECKI, P. – SZMYT, A. – WITKOWSKI, Z. (eds.):*The Principles of Basic Institutions of the System of Government of Poland*, Sejm Publishing Office, Varšava, 1999.

9) Art. 202 – 207 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (dále „ústava" nebo „polská ústava").

10) GRZYBOVSKI, M. (red.): *Prawo konstytucyjne*, Temida 2, Bialystok, 2009, s. 362.

11) Srov. Např. PROKOP, K.: *Polish Constitutional Law*, Temida 2, Bialystok, 2008, s. 76; GARLICKI, L.: *Polskie prawo konstytucyjne*, Liber, Varšava, 2007, s. 325.

Sejm má oprávnění Komoru zavazovat svými směrnicemi a udělovat jí příkazy, a to včetně příkazu provést určitou kontrolu.

Finanční nezávislost Nejvyšší kontrolní komory je zajištěna tak, že návrh rozpočtu Komory (který je součástí státního rozpočtu) si připravuje sama Komora (přijímá jej Kolegium). Plnění rozpočtu Komory pak kontroluje Sejm (čl. 26 zákona o NIK).[12)]

Podrobnější úprava organizace a činnosti Nejvyšší kontrolní komory je obsažena v zákonu o NIK, statutu Nejvyšší kontrolní komory, který vydává Prezídium Sejmu, a v nařízeních prezidenta Nejvyšší kontrolní komory, jmenovitě v nařízení o podrobné vnitřní organizaci a příslušnosti vnitřních jednotek Nejvyšší kontrolní komory, nařízení o pravidlech a průběhu výběru uchazečů o práci na některých místech v Nejvyšší kontrolní komoře, nařízení o konkurzu na místa ředitelů, náměstků a poradců organizačních jednotek NIK.[13)]

Zákon o NIK byl v roce 2010 výrazně novelizován,[14)] část ustanovení novelizujícího zákona nabyla účinnosti 2. června 2011, ostatní nabyla účinnosti 2. června 2012. Novelizovaný zákon např. rozšiřuje kontrolní působnost na orgány, které byly zřízeny až po nabytí účinnosti původního zákona o NIK, Obhájce práv dětí a Národní soudní rady, provádí částečnou vnitřní reorganizaci Komory, zavádí změny v poskytování dokumentace o kontrolách a podrobuje Nejvyšší kontrolní komoru externímu auditu vykonávanému institucí vybranou podle předpisů o veřejných zakázkách.

III. Organizační struktura

Jediným ústavně zakotveným orgánem Nejvyšší kontrolní komory je *předseda Komory* (Prezes Najwyższej Izby Kontroli),[15)] který řídí činnost Komory a odpovídá za činnost Komory Sejmu (čl. 13 zákona o NIK). To by mohlo naznačovat, že Nejvyšší kontrolní komora je orgánem monokratickým. Zároveň ale ústava výslovně stanovuje, že Komora funguje na *principu kolegiátním*[16)] (čemuž ostatně odpovídá i označení „komora") a tím zřejmě zmocňuje zákonodárce, aby obyčejným zákonem zakotvil i jiné orgány Nejvyšší kontrolní komory. Nejvyšší kontrolní komora je tedy orgánem kolegiátním se zdůrazněným postavením předsedy.[17)]

Předseda Komory je do funkce ustanovován usnesením Sejmu se souhlasem Senátu. Kandidáta navrhuje maršálek Sejmu, o návrhu se usnáší Sejm, přičemž k při-

---

12) Ustawa o Najwyższej Izbie kontroli z dnia 23 grudnia 1994 r. (dále „zákon o NIK").

13) Přehled nařízení včetně jejich znění dostupné z http://www.nik.gov.pl/o-nik/podstawy-prawne-dzialania-nik/ (30. 5. 2011).

14) Ustawą z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. Nr 227, poz. 1482).

15) Přeloženo v souladu s MIKULE, V.: *Ústava Polské republiky* In: PAVLÍČEK, V. a kol.: *Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy – Sborník statí a texty ústav, I. část* (1998), Univerzita Karlova, Praha, 1999, s. 277. Překlad V. KLOKOČKY (In KLOKOČKA, V.: *Ústavy států Evropské unie*, Díl druhý, Linde, Praha, 2005, s. 229) používá termín „prezident". S ohledem na to, že označení prezidenta republiky („Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej") označení předsedy Komory („Prezes Najwyższej Izby Kontroli") neodpovídá, přikláníme se k překladu „předseda".

16) Art. 202 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

17) Srov. GARLICKI, L.: *Polskie prawo konstytucyjne*, Liber, Varšava, 2007, s. 325.

jetí usnesení je třeba absolutní většiny (čl. 14 zákona o NIK). Zákon stanovuje Senátu lhůtu jednoho měsíce, v němž se musí k usnesení Sejmu o předsedovi Komory vyslovit. Jestliže Senát v této lhůtě nerozhodne, presumuje se souhlas. Pravomoc Senátu při ustanovování prezidenta Komory je poměrně silná, neboť nesouhlas senátu ustanovení do funkce znemožňuje a Sejm se v takovém případě musí usnést na jiném kandidátovi. Předseda Komory se funkce ujímá složením přísahy (čl. 15 zákona o NIK).

Funkční období předsedy Komory je omezené na 6 let, přičemž tatáž osoba může být do funkce jmenována pouze dvakrát (čl. 205 ústavy, čl. 16 odst. 2 zákona o NIK).

Způsob a důvody zániku funkce jsou upraveny pouze na úrovni zákona nikoli ústavou. Sejm předsedu Komory odvolá, pokud se předseda Komory vzdá své funkce, ze zdravotních důvodů trvale nemůže vykonávat své povinnosti, byl pravomocně odsouzen za trestný čin nebo Státní soudní dvůr rozhodl, že je předseda Komory vyloučen z výkonných pozic a funkcí souvisejících se zvláštní odpovědností ve státních orgánech. Při odvolání předsedy Komory se postupuje stejně jako při jeho jmenování (usnesení Sejmu nadpoloviční většinou hlasů, souhlasné usnesení senátu). Kromě odvolání zaniká funkce předsedy Komory smrtí nebo rozhodnutím Státního tribunálu o jeho sesazení z úřadu (čl. 16 odst. 3 zákona o NIK).

Předseda Komory má ústavněprávní odpovědnost za porušení ústavy či zákona v souvislosti s výkonem své funkce nebo úřední činnosti (čl. 198 odst. 1 ústavy).

Předsedovi Komory je ústavou zaručena trestněprávní imunita. Nelze jej trestně stíhat a zbavit svobody bez předchozího souhlasu Sejmu, nesmí být zadržen ani zatčen, ledaže byl přistižen při činu a jeho zadržení je nezbytné pro zajištění řádného průběhu řízení. O zadržení je neprodleně uvědoměn maršálek Sejmu, který může nařídit okamžité propuštění zadrženého.

Jako další orgány Nejvyšší kontrolní komory zakotvuje zákon *místopředsedy Komory* (dva až čtyři), které jmenuje a odvolává maršálek Sejmu na návrh předsedy Komory (čl. 17 zákona o NIK). Místopředsedům nejsou zákonem stanoveny úkoly (s několika málo výjimkami v oddíle o kontrolním postupu), a je tedy na předsedovi Komory, aby jejich úkoly vymezil v rámci své obecné pravomoci řídit činnost Nejvyšší kontrolní komory.[18)]

Předseda a místopředsedové Komory, generální ředitel Komory a dalších čtrnáct členů tvoří *Kolegium Nejvyšší kontrolní komory* (čl. 22 odst. 1 zákona o NIK). Těchto 14 členů kolegia jmenuje na návrh předsedy Komory maršálek Sejmu, a to ve složení 7 zástupců právní nebo ekonomické vědy a 7 ředitelů organizačních jednotek Komory nebo poradců předsedy Komory, z nichž předseda Komory určí tajemníka Kolegia (čl. 22 odst. 1 zákona o NIK). Funkce člena Kolegia je časově omezená (na 3 roky). Člen Kolegia může být ze zákonem taxativně stanovených důvodů maršálkem Sejmu na návrh předsedy Komory také odvolán.

Činnost Kolegia je realizací ústavněprávní zásady kolegiátnosti Nejvyšší kontrolní komory. Prezident Komory řídí a organizuje činnost Komory a odpovídá Sejmu za její činnost, Kolegium však přijímá nebo schvaluje zásadní rozhodnutí, jimiž je realizována působnost Komory a jeho úkoly vůči Sejmu.

[18)] Srov. MAZUR, J.: Nový polský zákon o Nejvyšší kontrolní komoře. *Právník č. 9/1997*, s. 798.

Zákon zakotvuje pro členy Kolegia jistou obdobu volného mandátu, když stanovuje, že členové Kolegia jsou při výkonu své funkce *nezávislí* a podobně jako soudci některých soudů mají právo zaujmout *nesouhlasné stanovisko*, které bude zaprotokolováno (čl. 22 odst. 3 zákona o NIK).

Politickou nezávislost a důvěryhodnost Komory mají dále zajistit omezení některých činností pro některé členy Komory. Předseda Komory podle ústavy nesmí zastávat jinou pozici s výjimkou místa profesora na vysoké škole, nesmí být členem, byť jen řadovým, politické strany, členem odborové organizace a nesmí vykonávat jiné povolání ani jinou činnost neslučitelnou s důstojností úřadu (čl. 205 odst. 2 a 3 ústavy). Zákon tato omezení pro předsedu Komory potvrzuje a rozšiřuje je také na místopředsedy a generálního ředitele Komory (čl. 19 a čl. 21 odst. 4 zákona o NIK). Zákaz sdružovat se v odborových organizacích zákon rozšiřuje na všechny funkcionáře Komory (čl. 86 odst. 1 zákona o NIK).

Pověření kontroloři podléhají disciplinární odpovědnosti za delikt spočívající v porušení povinností pracovníka Nejvyšší kontrolní komory nebo narušení důstojnosti svého postavení (čl. 97a a násl. zákona o NIK). Disciplinární pravomoc má *Disciplinární komise* a *Odvolací disciplinární komise*, ustavené prezidentem Komory z členů Komory, kteří dávají záruku řádného plnění povinností. Komise rozhodují samostatně otázky skutkové i právní, vázány jsou pouze pravomocným rozhodnutím soudu, jímž byla vyslovena vina toho, kdo byl obviněn z kárného provinění.

Funkčně se Nejvyšší kontrolní komora člení na oddělení, která jsou organizována převážně podle předmětu kontroly, a dále na „delegatury" s územní působností v jednotlivých vojvodstvích (čl. 25 zákona o NIK).

IV. Působnost a pravomoci

1. Kontrola

Vymezení kontrolní působnosti Nejvyšší kontrolní komory je podobně jako u českého Nejvyššího kontrolního úřadu kombinované; je stanoven jednak okruh kontrolovaných osob, jednak předmět kontroly. Kontrolované osoby a předmět kontroly stanovuje v prvé řadě ústava, zákon ústavní vymezení opakuje a částečně doplňuje. Kontrolní působnost Nejvyšší kontrolní komory z hlediska předmětu kontroly je nastavena velmi široce a dá se říci, že má univerzální charakter, neboť až na výjimky zahrnuje veškerou činnost kontrolovaných osob.[19)]

Kontrolované osoby lze rozdělit do čtyř kategorií, přičemž hlediska kontroly se liší právě podle kategorie, do níž kontrolovaná osoba spadá.

1. Podle ústavy Nejvyšší kontrolní komora kontroluje činnost orgánů státní správy, Polské národní banky, právnických osob zřízených státem a jiných organizačních jednotek státu, a to z hlediska *zákonnosti, hospodárnosti, účelnosti a svědomitosti*[20)]

[19)] Srov. GARLICKI, L.: *Polskie prawo konstytucyjne*, Liber, Varšava, 2007, s. 327.

[20)] Svědomitost je v této souvislosti chápána jako jednání v souladu se stanovenou povinností, s náležitou odbornou péčí, ve správné formě a ve správném čase. Jiní autoři s odkazem na anglický překlad znění čl. 5 zákona o NIK chápou kritérium spolehlivosti (v originálním znění

(čl. 203 odst. 1 ústavy, srov. čl. 2 odst. 1 zákona o NIK). Právnickými osobami zřízenými státem jsou státní podniky, státní banky, státní nadace, státní pojišťovny, státní vysoké školy, výzkumné instituce a další státní organizace, kterým zákon přiznává právní subjektivitu. Komora kontroluje i státní organizace bez vlastní právní subjektivity, které provádějí finanční hospodaření, těmi jsou státní rozpočtové organizace, rozpočtové ústavy, speciální střediska apod.[21)]

2. Komora může kontrolovat též hospodaření orgánů územní samosprávy,[22)] právnických osob zřízených územními samosprávnými celky a dalších organizačních jednotek územní samosprávy, a to z hlediska *zákonnosti, hospodárnosti a svědomitosti* (čl. 203 odst. 2 ústavy, srov. čl. 2 odst. 2 zákona o NIK). Tady jde o kompetenci fakultativní (oproti výše uvedenému okruhu subjektů, u nichž je kontrolní působnost Nejvyšší kontrolní komory obligatorní).
3. Dalším fakultativním okruhem kontrolovaných osob podle ústavy jsou jiné organizační jednotky a hospodářské subjekty.[23)] Ty jsou kontrolovány pouze v rozsahu, v jakém využívají majetek či prostředky státní nebo komunální a v jakém plní své finanční závazky vůči státu, a pouze z hlediska *zákonnosti a hospodárnosti* (čl. 203 odst. 3 ústavy, čl. 2 odst. 3 zákona o NIK).

Zákon toto ústavní vymezení ad 3) doplňuje, když stanovuje, že u těchto subjektů Komora vykonává kontrolu zejména, pokud vykonávají úkoly svěřené státem či orgány územní samosprávy, provádějí pro stát nebo územní samosprávu veřejné zakázky, provádějí nebo organizují veřejně prospěšné práce nebo veřejné práce, jsou činné s účastí státu nebo územní samosprávy nebo používají státní či komunální majetek či zdroje přiznané na základě mezinárodních dohod, využívají individuálně přiznané podpory či záruky od státu či územní samosprávy, udílejí nebo využívají veřejnou podporu podle zvláštních předpisů nebo vykonávají úkoly v rámci všeobecného

---

„rzetelnośc“) spíše jako celistvost či úplnost (anglický překlad zákona o NIK uvádí pojem „integrity“, text zákona uveřejněn na www.nik.gov.pl/en/about-us/, datum přístupu 20. 5. 2011). Jedním z významů slova „integrity“ je však také „morální zásadovost, poctivost“, viz např. WATSON, A. C. In *Webster's Encyclopedic Unabridged Dictionary of the English Language, Gramercy Books,* Avenel, 1994, s. 738; OHEROVÁ, J. – SVOBODA, M. – KALINA, M. – BOČÁNKOVÁ, M.: *Anglicko-český právnický slovník*, Linde, Praha, 2010, s. 268.
Vzhledem ke kontextu a interpretaci uváděné v polské literatuře (viz např. BANASZAK, B. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej: komentarz*. Warszawa: C. H. Beck, 2009, s. 889-890; GRZYBOVSKI, M. (red.): *Prawo konstytucyjne*, Temida 2, Bialystok, 2009, s. 364-365) se přikláníme k významu, který do češtiny překládáme jako „svědomitost“. Jde o „nadstandardní“ kvalitu hospodaření, kterou stát vyžaduje pouze od svých orgánů, nikoli už od územních samosprávných celků či dokonce podnikatelů. Hospodaření se státními prostředky by tedy mělo být nejen v souladu s právními předpisy, při zachování hospodárnosti směřovat ke splnění předem stanoveného účelu, nýbrž by také mělo odpovídat odborným znalostem aplikovaným na konkrétní okolnosti.

21) MAZUR, J.: Nový polský zákon o Nejvyšší kontrolní komoře. *Právník č. 9/1997*, s. 799-800.

22) „Územní samospráva“ podle zákona o NIK zahrnuje samosprávu obecní a okresní, samosprávu vojvodství a jiné samosprávné právnické osoby a samosprávné organizační jednotky (čl. 2a zákona o NIK).

23) Zákon pojem hospodářské subjekty zpřesňuje – jde o subjekty podnikatelské (čl. 2 odst. 3 zákona o NIK).

zdravotního pojištění (čl. 2 odst. 3 zákona o NIK). Tady se kontrola Komory vztahuje na neveřejné instituce spojené do určité míry s činností státu či územní samosprávy, přičemž majetek, s nímž disponují, má z části veřejnou (státní či komunální) povahu.

Komora může z hlediska *legality a hospodárnosti* kontrolovat rovněž činnost organizačních jednotek a hospodářských subjektů, které jsou činné v oboru garance peněžních vkladů a poskytování pomoci subjektům účastnícím se systému garance vkladů dle předpisů o Bankovním záručním fondu, a to v rozsahu, v jakém využívají majetek nebo prostředky státní či komunální nebo v jakém plní svoje finanční závazky vůči státu (čl. 2 odst. 5 zákona o NIK).

4. Zákon dále výslovně stanovuje, že Komora vykonává kontrolu plnění rozpočtu a finančního a majetkového hospodaření Kanceláře prezidenta republiky, Kanceláře Sejmu, Ústavního tribunálu, Obhájce občanských práv, Obhájce práv dětí, Státní rady pro rozhlasové a televizní vysílání, Generálního inspektora pro ochranu osobních údajů, Institutu národní paměti – Komise pro vyšetřování zločinů proti polskému národu, Národního volebního úřadu, Nejvyššího soudu, Nejvyššího správního soudu, Státní rady pro soudnictví a Státní inspekce práce (čl. 4 odst. 1 zákona o NIK). Kontrolu činnosti těchto státních orgánů s výjimkou výše jmenovaných soudů a Národního volebního úřadu provádí Komora na příkaz Sejmu („na zlecenie"), v mezích ust. čl. 2 odst. 1 zákona o NIK. Kontrolu činnosti Kanceláře prezidenta republiky provede Komora v mezích ust. čl. 2 odst. 1 zákona o NIK rovněž z podnětu prezidenta republiky („na wniosek"), kontrolu činnosti Kanceláře Senátu rovněž na návrh Senátu (čl. 4 odst. 2 zákona o NIK).

Komora u subjektů uvedených sub 4) prověřuje plnění státního rozpočtu, provádění zákonů a jiných právních předpisů v oblasti finančních, ekonomických, organizačních a administrativních úkolů, včetně interního auditu (čl. 3 zákona o NIK).

Jak vyplývá z výše uvedeného, Komora provádí kontroly na základě příkazu Sejmu nebo jeho orgánů, z podnětu prezidenta republiky nebo předsedy Rady ministrů nebo z vlastní iniciativy (čl. 6 odst. 1 zákona o NIK); podněty prezidenta republiky a předsedy Rady ministrů pro komoru závazné nejsou. Kontrola se vykonává na základě kontrolních plánů, možné jsou však také kontroly ad hoc.

Zákon podrobně upravuje i samotný průběh kontroly (čl. 27 – 65 zákona o NIK). Kontrolu provádějí pověření pracovníci Komory – kontroloři (ke kontrole utajovaných skutečností či dokumentů je třeba zvláštní pověření). Cílem kontroly je zjistit skutečný stav, podložený relevantními dokumenty, a zhodnotit činnost kontrolovaného subjektu (čl. 28 zákona o NIK). Skutečný stav se prokazuje důkazy, kterými jsou především dokumenty, zajištěné věci, výsledky ohledání, svědecké výpovědi, znalecké posudky a písemná vysvětlení a potvrzení (čl. 35 zákona o NIK).

Nestrannost kontroly má být zajištěna prostřednictvím institutu vyloučení (čl. 31 zákona o NIK).

Kontrolorům jsou přiznána potřebná vrchnostenská oprávnění (čl. 29 a násl. zákona o NIK), např. oprávnění vstupovat do objektů a provozoven, provést ohledání, nechat zjistit stav budov a dalšího majetku, nahlížet do dokumentů souvisejících s činností kontrolovaného subjektu a žádat jejich kopie, zajišťovat důkazy, vyslýchat svědky, požadovat vysvětlení od pracovníků kontrolovaného subjektu a ve stanovených případech ukládat pořádkové pokuty.

Pracovníci Komory se navíc mohou účastnit schůzí vedení kontrolovaného subjektu a jednání orgánů státní správy a územní samosprávy, požadovat v souvislosti s kontrolou informace i od nekontrolovaných institucí a vysvětlení od pracovníků těchto institucí, povolat znalce a odborníky či vyžádat si právní názor prezidenta Generální prokuratury státní pokladny, vyvstanou-li během kontroly pochybnosti o výkladu právních předpisů týkajících se státní pokladny (čl. 49a zákona o NIK).

Zjistí-li kontrolor nedostatky, jež by mohly přímo ohrozit lidský život či zdraví či vést k nenávratnému poškození majetku, je povinen to bezodkladně oznámit vedoucímu kontrolovaného subjektu, ten je povinen následně informovat kontrolora o přijatých opatřeních. Pokud přijatá opatření nejsou dostatečná, informuje kontrolor o zjištěných nedostatcích vedoucího nadřízené složky nebo příslušný správní úřad. Během kontroly může kontrolor uvědomit vedoucího kontrolovaného subjektu o nedostatcích v činnosti tohoto subjektu (čl. 51 zákona o NIK).

V případě odůvodněného podezření, že byl spáchán trestný čin nebo přestupek, oznámí podezření Komora orgánu příslušnému k jejich vyšetřování (ten následně informuje Komoru o výsledku šetření) a zpraví o tom vedoucího kontrolovaného subjektu nebo nadřízené složky a příslušný správní úřad či orgán územní samosprávy (čl. 63 zákona o NIK).

Výsledky kontrolní činnosti jsou zachyceny v *kontrolním protokolu*. Protokol zachycuje stav zjištěný v průběhu kontroly včetně nedostatků, důvodu jejich vzniku, jejich rozsah, následky a rovněž osoby za nedostatky odpovědné (čl. 53 zákona o NIK). Kontrolní protokol podepisuje kontrolor a vedoucí kontrolovaného subjektu. Vedoucí kontrolovaného subjektu může vznést proti obsahu protokolu *námitky*. Námitky vyřizuje kontrolor. Je-li to potřebné, bude na základě námitek provedena doplňující kontrola a na základě jejích výsledků změněn nebo doplněn protokol. Pokud kontrolor zcela nebo zčásti námitky odmítá, je povinen k nim vyhotovit písemné stanovisko (čl. 54 a 55 zákona o NIK).

Do sedmi dnů od doručení tohoto stanoviska může vedoucí kontrolovaného subjektu podat *písemné odůvodněné námitky* řediteli příslušné organizační složky Komory, který je postoupí odvolací komisi (složené z ředitele organizační složky Komory či jeho zástupce a 2 nadřízených kontrolorů). Odvolací komise může v této souvislosti vyžadovat vysvětlení od osoby, jež podala námitky, a kontrolora, příp. provést i další důkazy. Své rozhodnutí o námitkách odvolací komise postoupí předsedovi Komory (či pověřenému místopředsedovi). Souhlasí-li předseda Komory s rozhodnutím odvolací komise, je toto rozhodnutí konečné. V opačném případě jmenuje předseda Komory rozhodovací komisi tvořenou třemi nadřízenými kontrolory, která je poslední instancí pro vyřízení námitek proti kontrolnímu protokolu. Odůvodněné rozhodnutí odvolací komise, je-li konečné, či rozhodnutí rozhodovací komise se doručuje osobě, jež námitky podala (čl. 56). Tedy podobně jako podle české právní úpravy je řízení o námitkách proti kontrolnímu protokolu dvoustupňové, což přispívá větší věrohodnosti a objektivitě kontrolních zjištění.

Výstupem kontroly, který slouží pro informování příslušných míst o účetním hospodaření nebo nakládání s financemi či majetkem kontrolovaného subjektu, je *kontrolní závěr*. Před sestavením kontrolního závěru může Komora požádat kontrolovaný

subjekt o dodatečné vysvětlení, resp. popis důvodů a okolností vzniku nedostatků zmíněných v kontrolním protokolu.

Komora kontrolní závěr zasílá kontrolovanému subjektu a, je-li to nezbytné, vedoucímu nadřízené složky a příslušnému orgánu státní správy či územní samosprávy. Kontrolní závěr obsahuje zhodnocení kontrolovaných aktivit, skutečnosti obsažené v kontrolním protokolu a doporučení k odstranění nedostatků, pokud nějaké byly zjištěny.

Pokud jde o kontrolu ve státních orgánech a jiných institucích, může kontrolní závěr obsahovat i hodnocení poukazující na nevhodnost osoby odpovědné za nedostatky pro pozici, kterou v instituci zastává. Toto hodnocení může vést k zahájení disciplinárního řízení, ukončení pracovního poměru pro pracovníkovo pochybení nebo odvolání ze stávající pozice (čl. 60 zákona o NIK).

Proti obsahu kontrolního závěru může kontrolovaný subjekt podat námitky. Procesní postup vyřizování námitek proti kontrolní zprávě se podobá postupu při vyřizování námitek proti kontrolnímu protokolu (čl. 61 odst. 1 zákona o NIK).

Vedoucí kontrolovaného subjektu či jiný orgán, který obdržel kontrolní závěr, má povinnost ve stanovené lhůtě informovat Komoru o tom, jak bylo naloženo s doporučeními, jaká opatření byla přijata, příp. proč přijata nebyla (čl. 62 zákona o NIK).

2. Další úkoly

Vedle kontrolní působnosti vykonává Komora i další ústavou nebo zákonem stanovené úkoly, zejména odborně-analytické a informační funkce, a to především ve vztahu k parlamentu (čl. 204 odst. 1 ústavy, čl. 7 zákona o NIK), ale i vůči jiným státním, resp. veřejným orgánům (čl. 8 a násl. zákona o NIK).

Nejvyšší kontrolní komora předkládá Sejmu *analýzu plnění státního rozpočtu a rozbor měnové politiky*, *stanovisko ohledně absolutoria pro Radu ministrů* a *informace o výsledcích kontrol* provedených na základě žádosti Sejmu nebo jeho orgánů, na základě podnětu prezidenta republiky nebo předsedy vlády, příp. i jiných důležitých kontrol, doporučení vymezených problémů souvisejících s činností orgánů vykonávajících veřejné funkce, prohlášení obsahující obvinění na základě kontroly týkající se činnosti členů Rady ministrů, vedoucích ústředních správních úřadů, prezidenta Polské národní banky a osob, které jsou v čele institucí podle čl. 4 odst. 1 zákona o NIK. Podle novelizovaného ustanovení čl. 7 odst. 1a zákona o NIK Nejvyšší kontrolní komora předkládá Sejmu každoročně výroční zprávu o své činnosti.

Komora rovněž předkládá prezidentu republiky informace o výsledcích kontrol provedených na jeho podnět, kontrol provedených na žádost Sejmu nebo jeho orgánů, na podnět premiéra, jakož i o výsledcích jiných důležitých kontrol (čl. 8 odst. 1 zákona o NIK).

Předsedovi Rady ministrů předkládá Komora informace o výsledcích kontrol, které byly provedeny na jeho podnět, a o kontrolách, o nichž Komora dle zákona povinně informuje Sejm a prezidenta republiky (čl. 8 odst. 2 zákona o NIK).

Nejvyšší kontrolní komora může předložit informace o důležitých kontrolách týkajících se činnosti územních orgánů státní správy příslušnému vojvodovi, resp. infor-

mace o činnosti orgánů územní samosprávy příslušnému vojvodovi a orgánům územního samosprávného celku (čl. 9 zákona o NIK). Tady jde o oprávnění Komory, nikoli povinnost.

Výše uvedené informace, jakož i „pokontrolní výstupy" (s výjimkou informací chráněných zákonem) předseda Komory publikuje také pro veřejnost (čl. 10 zákona o NIK).

Předsedovi Komory je navíc přiznána *aktivní legitimace k předložení návrhu ústavnímu soudu* na posouzení souladu právních předpisů s předpisy vyšší právní síly, posouzení ústavnosti cílů či činnosti politických stran a návrh na vyřešení kompetenčního sporu mezi celostátními ústavními orgány (čl. 11 zákona o NIK).

Jedním z přínosů novelizace 2011 je stanovení postupu při zdokonalení legislativy (čl. 11a zákona o NIK). Předseda Komory se může obrátit na maršálka Sejmu, aby požádal předsedu Rady ministrů o stanovisko ke kontrolním závěrům týkajícím se tvorby či aplikace práva. V případě, že je ve stanovisku Rady ministrů vyslovena potřeba změny obecně závazných předpisů, musí být zároveň stanoven termín zahájení legislativních prací a určen orgán odpovědný za zpracování návrhu novely (čl. 11a zákona o NIK).

V. Závěrečné shrnutí

Nejvyšší kontrolní komora je stejně jako český Nejvyšší kontrolní úřad *orgánem ústavním*. Oba státy jsou členy OECD a zároveň jde o státy postkomunistické. Nezávislá a nestranná kontrola hospodaření s veřejnými prostředky se v těchto státech stává jedním z důležitých prvků demokratického státu, jehož vláda usiluje o důvěru občanů.

V ústavách obou států se projevuje to, že jde o ústavy poměrně nové, moderní, které nejsou striktně založeny na systematice klasické triády státní moci, a nejvyšší kontrolní instituce jsou zakotveny odděleně od moci zákonodárné, výkonné a soudní. Zároveň ale polská ústava výslovně podřizuje Nejvyšší kontrolní komoru Sejmu. Komora působí jako *pomocný orgán Sejmu*. Sejm má pravomoc udělovat Komoře příkazy, a to včetně příkazu provést určitou kontrolu. Sejm (respektive prezídium Sejmu) vydává také statut Nejvyšší kontrolní komory. Komora zpracovává pro Sejm rozbor plnění státního rozpočtu a stanovisko k otázce absolutoria vládě. Za činnost Nejvyšší kontrolní komory je odpovědný její předseda Sejmu. Sejm také kontroluje hospodaření Komory.

Podobně jako český NKÚ vykonává i polská Nejvyšší kontrolní komora tzv. *superkontrolu/supervizi*.[24] Kontrolu vykonávají v prvé řadě územní orgány státní správy a samosprávy a kontrola, kterou vykonává Komora, je až jakousi nadstavbou k této „základní" kontrole, při níž primárně by měly být odhalovány nedostatky. V této souvislosti zákon o NIK výslovně formuluje zásadu spolupráce příslušných orgánů územní státní správy či územní samosprávy, které vykonávají dohled, dozor či inspekci, s Nejvyšší kontrolní komorou.

---

[24] K pojmu superkontrola např. MIKULE, V. In HENDRYCH, D. a kol: *Správní právo – Obecná část*, 7. vyd., C. H. Beck, Praha, 2009, s. 538.

Obdobně jako Ústava ČR zakotvuje i polská ústava pouze jediný orgán Nejvyšší kontrolní komory – *předsedu Komory*. Zákon pak ale podobně jako v případě české právní úpravy zakotvuje *další (kolegiátní) orgány Komory*. Na rozdíl od české ústavní úpravy však polská ústava výslovně stanovuje, že Komora funguje na *principu kolegiátním*, a ustavení dalších orgánů Komory vedle předsedy tak ústavodárce evidentně předpokládá. Přestože je podle polské ústavy Nejvyšší kontrolní komora kolegiátním orgánem a NKÚ naopak orgánem monokratickým (když Ústava ČR zmocnění pro zákonodárce, aby zřídil jiné, kolegiátní orgány NKÚ neobsahuje), má předseda Komory ve srovnání s prezidentem NKÚ, výrazně silnější postavení. Nejvyšší kontrolní komoru tedy lze považovat za orgán kolegiátní se zdůrazněným postavením předsedy Komory. Předseda Komory je ustanovován i odvoláván kombinovaně z více mocenských míst; na rozdíl od NKÚ, je v případě Nejvyšší kontrolní komory zapojena i druhá komora parlamentu (u českého NKÚ je naopak zapojen prezident republiky).

Pro odvolání z funkce prezidenta Komory zákon jasně definuje důvody. Trvání funkce předsedy Komory je časově omezené a omezeno je také opakované ustanovení do funkce předsedy Komory. Předseda Komory nesmí být ani řadovým členem politické strany. Ve srovnání s českou (i jinou zahraniční) úpravou je výjimečná *trestněprávní imunita*, která je předsedovi Komory přiznána. To vše má přispět k nezávislosti a nestrannosti Komory, k eliminaci případného politického či jiného nátlaku. Zvlášť otázka trestněprávní imunity je v českém kontextu trestního obvinění posledního prezidenta NKÚ aktuální.[25] Toto téma by si zasloužilo samostatný a hlubší rozbor, v tomto textu však vybočuje z ústředního tématu, a proto se k němu vyjádříme jen stručně. Obecně se zdá být v podmínkách právního státu trestněprávní imunita pro představitele státních orgánů v podstatě nadbytečná. Bez jakékoliv ambice na trestněprávní hodnocení skutků posledního prezidenta NKÚ se dá říci, že tato kauza ukazuje, že zakotvení trestněprávní imunity vrcholného představitele nejvyšší kontrolní instituce ve státě může být skutečně důležitou zárukou nezávislosti. Odpověď na otázku, co je „přiměřeným bydlením",[26] nebo výklad jiných neurčitých pojmů mohou být nebezpečně proměnlivé. Hrozbu trestním stíháním pak lze snadno použít jako nátlakový prostředek.

Polská ústava ani zákon stejně jako česká právní úprava nestanovují na osobu předsedy či místopředsedů Komory odborné předpoklady. Splnění určitých předpokladů (vysokoškolské vzdělání bez určení oboru) zákon vyžaduje u vedoucích kontrolorů a řadových kontrolorů a nepřímo také u části členů Kolegia, když stanovuje, že 7 členů Kolegia je jmenováno z představitelů ekonomické nebo právní vědy. Novela 2010 stanovuje kvalifikační požadavky na pozici kontrolora.

---

[25] Od 21. 2. 2012 není funkce prezidenta NKÚ obsazena, když poslední prezident NKÚ, F. Dohnal, byl pravomocně odsouzen za zneužití pravomoci úřední osoby, kterého se dle soudu měl dopustit tím, že odmítl vydat kontrolnímu orgánu Poslanecké sněmovny podklady pro kontrolu hospodaření NKÚ, viz např. http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/165116-soud-potvrdil-dohnalovi-podminku-v-cele-nku-konci/ (20. 2. 2012).

[26] F. Dohnal byl rovněž obviněn ze zpronevěry a porušení povinností při správě cizího majetku, druhého trestného činu se měl dopustit tím, že si z rozpočtu NKÚ platil nájem nepřiměřeně luxusních bytů, viz např. http://zpravy.ihned.cz/c1-53241170-soud-podruhe-osvobodil-sefa-nku-dohnala-v-kauze-jeho-bytu (20. 2. 2012).

Pro členy Kolegia Nejvyšší kontrolní komory zákon o NIK stanovuje jistou *obdobu volného mandátu*, když uvádí, že členové Kolegia jsou při výkonu své funkce nezávislí a podobně jako soudci některých soudů mají právo zaujmout nesouhlasné stanovisko, které je součástí protokolu.

V oblasti docílení nápravy zjištěných nesprávností jsou pravomoci Nejvyšší kontrolní komory podobné jako pravomoci NKÚ. Komora nemá pravomoc vydat exekuovatelné rozhodnutí ani uložit sankci za porušení stanovených povinností. Komora může pouze žádat zprávu o přijatých opatřeních; k tomu, aby nápravu sama zjednala, prostředky nemá. Je tak na příslušných orgánech, aby využily kontrolní závěry Komory k zajištění pořádku.

Vymezení kontrolní působnosti Nejvyšší kontrolní komory v polské ústavě je kombinované. Obsáhle stanovuje osobní působnost Komory a vymezuje také působnost věcnou. Předmět kontroly je ústavně vymezen jen u soukromých, nestátních subjektů, a to pouze jako fakultativní. To je korigováno zákonem. Ústava ČR definuje jen předmět kontroly, kontrolované osoby vymezuje až zákon o NKÚ.

Významným rozdílem je rozsah kontrolních kompetencí, neboť Nejvyšší kontrolní komora smí kontrolovat i hospodaření územní samosprávy a soukromých subjektů (podnikatelů), a také obchodních společností, ve kterých má podíl stát nebo právnické osoby zřízené státem či územními samosprávnými celky. Rozsah kontrolní působnosti českého NKÚ je podle platné ústavní a zákonné úpravy ve srovnání s působností Nejvyšší kontrolní komory výrazně užší.

Kontrolní působnost NKÚ je, podle v současnosti platného znění čl. 97 Ústavy, omezena na kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu. Toto ústavní vymezení je rozvedeno v § 3 zákona o NKÚ. Podle současné úpravy může NKÚ kontrolovat hospodaření jiných subjektů než státu jen v případě, kdy tyto jiné subjekty hospodaří se státním majetkem.

Legislativní návrhy na rozšíření působnosti českého NKÚ se však již projednávají v Poslanecké sněmovně. Podle navržené úpravy by měl NKÚ kontrolní působnost vykonávat nejen, co se týče hospodaření s majetkem státu a plnění základního finančního plánu státu, nýbrž i ve vztahu k majetku jiných právnických osob veřejnoprávní povahy.

Podle vládního návrhu *novely Ústavy ČR* by její čl. 97, který vymezuje předmět kontroly Nejvyššího kontrolního úřadu, měl znít: „(1) Nejvyšší kontrolní úřad je nezávislý orgán, který kontroluje a) hospodaření s majetkem státu a s prostředky poskytnutými státu ze zahraničí, b) příjmy a výdaje státního rozpočtu, státní závěrečný účet a příjmy a výdaje státních fondů, c) hospodaření s majetkem územních samosprávných celků a příjmy a výdaje jejich rozpočtů, a to z hlediska souladu se zákony, d) hospodaření s majetkem právnických osob veřejnoprávní povahy, o nichž tak stanoví zákon, a to v zákonem stanoveném rozsahu.“.[27] Navazující vládní návrh *novely zákona o NKÚ* pak v § 3 první tři ustanovení čl. 97 a) – c) Ústavy ČR v novelizovaném znění opakuje a potvrzuje a vymezuje právnické osoby veřejnoprávní povahy, jejichž hospodaření

[27] Novela Ústavy ČR, sněmovní tisk 352, VI. volební období, dostupné z http://www.psp.cz/sqw/tisky.sqw?F=H&PT=U&dx=1&o=6&na=&T=351&ZA=&f_N=on&f_I=on&f_U=on&f_S=on&f_Z=on&f_P=on&f_R=on&f_V=on&f_O=on&ra=20 datum přístupu 11. 11. 2011)

má ve vymezeném rozsahu podléhat kontrolní působnosti NKÚ. (1) Úřad kontroluje a) hospodaření s majetkem státu a s prostředky poskytnutými státu ze zahraničí, b) příjmy a výdaje státního rozpočtu, státní závěrečný účet, včetně závěrečných účtů kapitol státního rozpočtu, a příjmy a výdaje státních fondů, c) hospodaření s majetkem územních samosprávných celků a příjmy a výdaje jejich rozpočtů, a to z hlediska souladu se zákony, d) hospodaření s majetkem právnických osob veřejnoprávní povahy, jde-li o 1. zdravotní pojišťovny, 2. veřejné výzkumné instituce, 3. dobrovolné svazky obcí, 4. příspěvkové organizace územních samosprávných celků, 5. Regionální rady regionů soudržnosti, 6. Českou televizi, 7. Český rozhlas, 8. veřejné vysoké školy, 9. Českou národní banku. (2) Při kontrole podle odstavce 1 z hledisek v něm uvedených lze kontrolovat také a) veřejné zakázky, b) koncesní smlouvy a koncesní řízení, c) ručení za závazky, d) hospodaření s dluhopisy, e) hospodaření s prostředky poskytnutými ze zahraničí.“.[28)]

Nově by podle návrhu do kontrolní působnosti NKÚ spadalo i hospodaření obcí a krajů, a to včetně finančních prostředků, které jsou součástí obecních či krajských rozpočtů. Jak je ale zřejmé, současný návrh nepočítá s rozšířením kontrolní působnosti NKÚ na obchodní společnosti s majetkovou účastí státu či územního samosprávného celku. V tomto směru by tedy i po případném schválení obou novel zůstala kontrolní působnost NKÚ užší než působnost polské Nejvyšší kontrolní komory.

Shrnutí:

Článek se zabývá právní úpravou Nejvyšší kontrolní komory – nejvyšší instituce účetní a rozpočtové kontroly Polské republiky. Navazuje na předchozí dva články o účetních dvorech Spolkové republiky Rakousko a Spolkové republiky Německo a má poskytnout informační základ pro podrobnější komparaci, kterou je možné využít např. při chystané přípravě novelizace českého zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu. Článek je uvozen stručným historickým exkursem; dále se věnuje otázce zařazení Komory do systému státních orgánů, otázce vnitřní organizace Komory a zejména rozsahem kontrolní působnosti a pravomocí.

Supreme Audit Chamber of the Polish Republic – summary:

The Article deals with legal regulation of Supreme Audit Chamber – the supreme institution of accountancy and budgetary audit in the Polish Republic. It follows two articles concerning Court of Auditors in Austria and Germany and it aims at providing information for more detailed comparison which can be used for drafting of an amendment of the Czech Supreme Audit Office Act. At the beginning of the Article, there is a brief historical introduction; afterwards, the attention is paid to the issue of the position of the Chamber in the system of government bodies, internal organization of the Chamber and, in particular, the scope of audit competences and powers.

[28)] Novela zákona o NKÚ, sněmovní tisk č. 352, VI. volební období, dostupné z http://www.psp.cz/sqw/tisky.sqw?F=H&PT=U&dx=1&o=6&na=&T=352&ZA=&f_N=on&f_I=on&f_U=on&f_S=on&f_Z=on&f_P=on&f_R=on&f_V=on&f_O=on&ra=20 (datum přístupu 11. 11. 2011).