

POSUDEK OPONENTA RIGORÓZNÍ PRÁCE

Jméno studenta:	Mgr. Marek Jančík
Téma práce:	Kontrola Nejvyššího kontrolního úřadu de lege ferenda
Rozsah práce:	112 stran vlastního textu
Datum odevzdání práce:	27. září 2016

1. Aktuálnost (novost) tématu

Autor si za téma své rigorózní práce zvolil problematiku z oblasti kontroly, konkrétně vykonávané Nejvyšším kontrolním úřadem, což je téma zajímavé, aktuální a přínosné zvláště v době opakovaně diskutovaného rozšíření kompetence této instituce.

2. Náročnost tématu na teoretické znalosti, vstupní údaje a jejich zpracování a použité metody

Autorem zvolené téma je s určitými periodami zpracovávané v literatuře a odborných člancích a v současné době opět nabývá s ohledem na projednávané legislativní změny v kompetenci Nejvyššího kontrolního úřadu na aktuálnosti. Autor měl pro zpracování tématu dostatek tuzemské i zahraniční literatury, které se však s výjimkou ojedinělých internetových zdrojů nevěnoval. Zvolené téma nabízí využití metody deskripce, dedukce, indukce a komparace. Autor se však ponejvíce zabýval metodou deskripce. Metodu analytickou, deduktivní a komparativní využil jen v omezené míře. Ve věci srovnání vývoje právní úpravy nejvyšší kontrolní instituce se autor zabýval i historickým výkladem.

3. Formální a systematické členění práce

Z formálního hlediska se rigorózní práce skládá kromě úvodní stránky z prohlášení, poděkování, obsahu, úvodu, 5 kapitol, závěru, seznamu zkratk, seznamu použité literatury, pramenů a abstraktu v českém a anglickém jazyce, včetně uvedení názvu rigorózní práce v anglickém jazyce a klíčových slov v českém a anglickém jazyce.

V úvodu si autor vytknul velmi ambiciózní cíl, a to „vytvořit komplexní legislativní podnět, jenž by upravoval nejen kontrolní působnost Nejvyššího kontrolního úřadu, ale také pravomoci, organizaci a postavení NKÚ, a to ve shodě s nastalým trendem, jenž směřuje k posílení postavení nejvyšší auditní instituce z důvodů dosažení vyšší míry transparentnosti ve veřejné sféře a ozdravení veřejných financí.“. Autor dále vysvětluje, co bylo impulzem jím zvoleného tématu, a v úvodu přislíbil, že rigorózní práce přinese jeho vlastní návrhy na změnu právní úpravy a poskytne komplexní návrh legislativních změn, který by upravoval vztah mezi zákonem o Nejvyšším kontrolním úřadu a Ústavou, organizaci, působnost, pravomoc a postavení Nejvyššího kontrolního úřadu.

V první kapitole se autor na 19 stranách zabývá kontrolou veřejné správy. Obsahovému vymezení pojmů „kontrola“ a „audit“ však autor věnoval de facto jen dva krátké odstavce. Autor se dále zabývá jednotlivými typy kontroly, jakož i subjekty, které ji vykonávají.

Druhá kapitola je ryze deskriptivní a zabývá se historickým vývojem právní úpravy kontroly na našem území.

Třetí kapitola je věnována kompetencím a organizaci Nejvyššího kontrolního úřadu, kdy autor pojednává o ústavním vymezení existence Nejvyššího kontrolního úřadu, o jeho postavení a vztahu s vybranými ústavními orgány, a poté o jeho uspořádání a působnosti vymezené zákonem. Autor na str. 49 rigorózní práce uvádí odkaz na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 01.11.2000, který se vyjádřil k pravomoci Nejvyššího kontrolního úřadu kontrolovat plnění státního rozpočtu u fyzických a právnických osob. Autor vysvětluje, že „zákon o daňovém řádu“ nestanovil Nejvyššímu kontrolnímu úřadu kompetenci vykonávat kontrolu právnických a

fyzických osoba, jak plní své daňové povinnosti. Toto tvrzení je vadné, neboť v době vydání citovaného rozsudku platil zákon o správě daní a poplatků a nikoli daňový řád, který byl přijat až v roce 2009. Ve třetí kapitole se autor zabývá též kontrolními standardy využívanými Nejvyšším kontrolním úřadem, které však nejsou právně závazné.

Čtvrtá kapitola pojednává o kontrole hospodaření veřejné správy s mezinárodním prvkem.

Pátá kapitola se zabývá kompetencemi Nejvyššího kontrolního úřadu a jeho organizací de lege ferenda. V první části kapitoly jde v zásadě o popis a rekapitulaci dosud předložených změn právní úpravy a nejedná se tak o vlastní myšlenky autora. Dále se autor zabývá otázkou, zdali je označení Nejvyššího kontrolního úřadu příznačné a navrhuje změnu názvu na Národní auditní dvůr, což odůvodňuje tím, že v poslední době se častěji používá pojem audit než kontrola. Autor rovněž navrhuje, aby přímo z Ústavy vyplývalo, že je Nejvyšší kontrolní úřad kolegiální orgán. V páté kapitole autor řeší rozšíření působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu na kontrolu hospodaření obcí, krajů a společností vlastněných státem a územními samosprávnými celky a porovnává současnou působnost Nejvyššího kontrolního úřadu s vybranými nejvyššími kontrolními institucemi v okolních zemích. Závěrem páté kapitoly autor polemizuje s tím, zdali by neměla být přehodnocena závaznost kontrolních závěrů pro kontrolované osoby a jejich povinnost přijmout opatření k nápravě.

Závěr představuje shrnutí rigorózní práce, přičemž autor uzavírá, že naplnil cíl rigorózní práce a vytvořil komplexní podnět k úpravě současné legislativy. V tomto ohledu nemohu s autorem souhlasit, neboť se náměty na změnu kompetence Nejvyššího kontrolního úřadu zabýval jen v omezeném měřítku, některá témata zcela opominul, a proto se rozhodně nedá hovořit o komplexnosti zpracování legislativních návrhů.

4. Vyjádření k práci

Zvolené téma je velmi zajímavé a dávalo autorovi značný prostor k analýze a zhodnocení současné právní úpravy postavení Nejvyššího kontrolního úřadu, ale i k úvahám de lege ferenda. Podle mého názoru se autor omezil zejména na deskriptivní přístup a nerozpracoval potřebná témata pro naplnění jím zvoleného cíle. Nesouhlasím s autorem, že literatura, která by postihovala jak současnou, tak historickou právní úpravu a její vývoj, se vyskytuje jen ojedinele. Jsem názoru, že dané téma je poměrně rozpracovávané v odborné literatuře a řadu inspirativních podkladů lze nalézt též na půdě Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky ve formě stenografického záznamu z legislativního procesu přijímání zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu. Historické souvislosti ve vývoji nejvyšší kontrolní instituce na našem území jsou rovněž zaznamenány z různých úhlů pohledu řadou autorů. Autor tak měl při zpracování rigorózní práce z čeho čerpat.

K první kapitole mám připomínku, která se týká vymezení pojmů kontrola a audit. Postrádám pregnantnější vymezení uvedených pojmů a zhodnocení, v jakém významu jsou tyto pojmy používány nejen v našem právním řádu, ale i v zahraničních právních úpravách. V dalším textu rigorózní práce je patrné, že autor tyto pojmy mnohdy používá promiscue. Autor dokonce v souvislosti s kontrolou vykonávanou Nejvyšším kontrolním úřadem uvádí, že pojem audit v poslední době vytlačuje pojem kontrola. Autor se však v této souvislosti nevypořádal s tím, že zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu pojem audit vůbec nepoužívá. V kontextu s touto skutečností může vyznívat zavádějícím dojmem vymezení kontrolní činnosti na str. 60 a násl. rigorózní práce, kdy autor hovoří např. o tom, že „*samotný audit u kontrolované osoby se zahajuje předáním písemného pověření prezidenta NKÚ nebo jím pověřeného člena kontrolovanému.*“.

Autor uvádí, že zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu byl 22krát novelizován, z čehož může čtenář nabýt dojem, že dochází k časté změně právní úpravy. Je třeba zpřesnit, že se jednalo o 24 novel, které však ve většině případů nebyly zásadního charakteru a některé z nich jsou již vývojem času překonané. Je spíše k zamyšlení, z jakého důvodu se za dobu 23 let existence Nejvyššího kontrolního úřadu nezdařilo prosadit zásadnější novelu zákona zejména ve vztahu k rozšíření působnosti nejvyšší kontrolní instituce. Mnohé závěry autora by si zasloužily

rozpracování. Např. na str. 63 rigorózní práce autor uvádí výtky k působnosti Ministerstva financí za určitých okolností schvalovat výdaje rozpočtové kapitoly Nejvyšší kontrolní úřad. Zde se nabízelo srovnání právních úprav před a po roce 2012 a okomentování současného stavu právní úpravy.

Autor na str. 59 rigorózní práce uvádí, že senáty jsou ustavovány jen výjimečně. Bylo by zajímavé, kdyby autor uvedl, proč tomu tak je a co vedlo ke změně praxe v činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu, který na počátku svého působení institut senátů hojně využíval.

Řada závěrů, které autor v rigorózní práci uvádí, jsou polemické. Autor například uvádí, že ústavní zakotvení organizační struktury Nejvyššího kontrolního úřadu budí dojem, že jde o orgán monokratický, s čímž se neztotožňuji. Nelze souhlasit s tvrzením autora na str. 116 rigorózní práce, že „*Nejvyšší kontrolní úřad je organizován kolegiálně přesto, že prizmatem Ústavy by mělo jít spíše o orgán monokratický.*“. Rovněž se neztotožňuji s autorem, že by měla být Ústava doplněna o členy Nejvyššího kontrolního úřadu, čímž by se dle jeho názoru „*sladila ústavní a zákonná úprava z hlediska organizace NKÚ.*“. Ústava České republiky odkazuje ve věci postavení, působnosti a organizační struktury Nejvyššího kontrolního úřadu na zákon. Obdobně tak činí i v případě České národní banky, kdy Ústava nevynechává bankovní radu jako nejvyšší orgán České národní banky. Ohledně vymezení typu nejvyšší kontrolní instituce z hlediska systému jeho řízení autor opomenul skutečnost, že ve světě existují i smíšené typy kontrolních institucí. Z hlediska návrhů legislativních změn se autor zaměřil na rozšíření působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu. Přínosné je srovnání působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu s jinými nejvyššími kontrolními institucemi v okolních zemích, ale i poukaz na znění Limské deklarace, která předpokládá pravomoc nejvyšší kontrolní instituce na veškeré finanční operace ve veřejném sektoru.

Z hlediska zvoleného tématu je klíčovou kapitolou pátá kapitola upravující kompetence a organizaci nejvyšší auditní instituce de lege ferenda. Autor sice uvádí některé své názory na předkládané změny právní úpravy, některé dokonce sám doporučuje (např. změnu názvu Nejvyššího kontrolního úřadu na Národní účetní dvůr), avšak nepřináší komplexní legislativní podnět, jak avizuje v úvodu své práce. Z hlediska komplexnosti například chybí návrh na úpravu institutu kárného řízení, který by měl nepochybně doznat zásadní změny. Autor neotevřel ani otázku délky trvání výkonu funkce členů Nejvyššího kontrolního úřadu, která nemá v českém právním řádu srovnání s postavením jiných představitelů.

Z hlediska autorem vytčeného cíle jsem očekávala, že důkladněji zanalyzuje působnost Nejvyššího kontrolního úřadu, zhodnotí navrhované změny právní úpravy a podrobí je případné kritice. Musím proto konstatovat, že z hlediska očekávání, které autor navodil v úvodu rigorózní práce, představuje pro mne její výsledek zklamání. Z obsahového hlediska rigorózní práce nepřináší oproti již publikovaným pracím na téma činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu nic nového, což se však od daného typu vědecké práce očekává.

5. Kritéria hodnocení práce

Splnění cíle práce	Autor si vytkl velmi neskromný cíl, když v úvodu rigorózní práce slíboval předložit „komplexní“ legislativní podnět týkající se kontrolní působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu. Autor sice přináší určité své dílčí návrhy de lege ferenda, ale ty nelze považovat za komplexní legislativní podnět ke změně právní úpravy Nejvyššího kontrolního úřadu. Autor se nejvíce zaměřil na otázku změny názvu Nejvyššího kontrolního úřadu. Významnější však je rozebrání problematiky změny působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu a její dopady v praxi.
Samostatnost při zpracování tématu včetně zhodnocení „Protokolu o vyhodnocení podobnosti závěrečné práce“ v systému Theses.cz	Rigorózní práce byla zhodnocena systémem Theses.cz a byla nalezena shoda nižší než 5 %. Shoda se týká převážně názvů institucí či testů právních předpisů. Jsem názoru, že autor zpracoval rigorózní práci samostatně.

Logická stavba práce	Stavba práce je logická a přehledná.
Práce s literaturou (využití cizojazyčné literatury) včetně citací	Autor používal především českou odbornou literaturu, právní předpisy a internetové zdroje. Kladně je třeba hodnotit upozornění na nejdůležitější judikaturu.
Hloubka provedené analýzy (ve vztahu k tématu)	Z hlediska zvoleného cíle bych očekávala důkladnější analýzu. Rigorózní práce má dosti popisný charakter, a to i v částech nazvaných úvahy de lege ferenda.
Úprava práce (text, grafy, tabulky)	Úpravu práce hodnotím jako velmi dobrou.
Jazyková a stylistická úroveň	Jazyková i stylistická úroveň práce jsou na drobné úrovni, jen ojediněle se vyskytují drobné nedostatky, např. na str. 12 není mezi označením paragrafu a číslem mezera, na str. 61 je uveden špatný pád ve slově „stav“, na str. 116 je chybná interpunkce apod. Jedná se o drobnosti.

6. Připomínky a otázky k zodpovězení při obhajobě

I přes shora uvedené výtky doporučuji rigorózní práci k obhajobě. Současně však požaduji, aby autor v rámci ústní obhajoby doplnil svou práci o další, v práci nerozebraná témata, a proto mu předkládám k zodpovězení více otázek, než bývá obvyklé. Autor by měl odpovědět na následující dotazy:

1. **Jaký je podle autora vztah mezi kontrolou a auditem? Lze tyto pojmy zaměňovat? Je správné uvádět mezinárodní kontrolní standardy jako hodnotící kritérium v kontrolních závěrech za okolností, že nejsou zakotvené v právní normě?**
2. **Jak se změnila úloha Ministerstva financí ve vztahu k Nejvyššímu kontrolnímu úřadu za dobu jeho existence?**
3. **Jaký má autor názor na profesionalitu kontrolorů a členů Nejvyššího kontrolního úřadu a na délku jejich výkonu funkce? Má délka výkonu funkce člena Nejvyššího kontrolního úřadu srovnání se zahraniční právní úpravou?**
4. **Jak autor hodnotí institut kárného řízení a jaké případné změny by navrhoval?**
5. **Je Nejvyšší kontrolní úřad schopen kvalifikovaně zabezpečit kontrolu hospodaření územních samosprávných celků a co by k tomu potřeboval?**

Doporučení/nedoporučení práce k obhajobě	Tuto rigorózní práci doporučuji k obhajobě.
---	--

V Praze dne 27.01.2017

JUDr. Pavlína Vondráčková, Ph.D.
oponent rigorózní práce