

Posudek vedoucího diplomové práce

zpracované Dagmar Pátkovou na téma

Právní úprava kontroly Nejvyššího kontrolního úřadu

Diplomantka si jako téma diplomové práce vybrala problematiku z oblasti kontroly, a to kontroly prováděné nejvyšší kontrolní institucí v České republice. Právní úprava kontroly Nejvyššího kontrolního úřadu stojí v současné době za pozornost zejména s ohledem na diskuzi o rozšíření kompetencí Nejvyššího kontrolního úřadu.

Diplomová práce je rozdělena na čtrnáct částí, z nichž jako první část tvoří úvod, dále následuje dvanáct kapitol a závěr. Diplomovou práci doplňují seznam použité literatury a přílohy.

V úvodu diplomové práce, který diplomantka označila jako první kapitolu, zdůraznila význam kontroly v demokratickém státě a poukázala na specifičnost státní kontroly oproti kontrole vykonávané soukromými subjekty. Diplomantka si vytkla za cíl obecně charakterizovat kontrolu veřejné správy a zaměřit se na kontrolu vykonávanou Nejvyšším kontrolním úřadem. Diplomantka se rozhodla v diplomové práci vymezení právní postavení Nejvyššího kontrolního úřadu, poukázat na historické aspekty, přiblížit jeho činnost a zhodnotit význam této instituce v našem právním řádu v oblasti kontroly.

Ve druhé kapitole diplomové práce se diplomantka zaměřila na obecné pojetí kontroly ve veřejné správě, kterou považuje za jednu z nejdůležitějších právních záruk zákonnosti. Diplomantka vymezila zásady kontroly, její fáze a druhy. Dále se zabývala systémem kontroly veřejné správy a vysvětlila jaký druh kontroly do tohoto systému řadí. Diplomantka vymezila formy kontroly ve veřejné správě jako kontrolu externí a interní a zdůraznila význam interního auditu.

Třetí kapitola je věnována seznámení se čtyřmi základními typy nejvyšších kontrolních institucí ve světě. Diplomantka charakterizuje model Francouzského účetního dvora, Spolkového účetního dvora v Německu, Národního kontrolního úřadu ve Velké Británii a Národního kontrolního úřadu ve Švédsku. Uvedení základních typů nejvyšších kontrolních institucí je nepochybně přínosné, neboť čtenáři umožňuje srovnání a pochopení, jak funguje kontrola v různých zemích. V této souvislosti by bylo přínosné, aby diplomantka v rámci ústní obhajoby diplomové práce doplnila, jaký je rozdíl v postavení ředitelů a vedoucích odborů Spolkového účetního dvora v Německu, kým jsou jmenování a na jaké funkční období. Diplomantka by dále měla blíže vysvětlit, zda-li funguje Národní kontrolní úřad ve Velké Británii obdobně jako Nejvyšší kontrolní úřad na kolektivním principu, objasnit jeho složení a délku funkčního období kontrolorů. Pokud jde o Evropský účetní dvůr, diplomantka by měla uvést, má-li zde Česká republika zastoupení a je-li možné zvolit jeho člena do funkce opakovaně.

Ve čtvrté kapitole diplomantka popisuje historii vzniku kontroly na českém území počínaje rokem 1761, kdy byla zřízena Dvorská účetní komora až po vznik Nejvyššího kontrolního úřadu v roce 1993.

Pátá kapitola se zabývá ústavními základy kontroly vykonávané Nejvyšším kontrolním úřadem. Diplomantka zajímavým způsobem upozorňuje na polemičnost právní úpravy týkající se jmenování prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu prezidentem ČR. Diplomantka uvádí, že Ústava ČR, ani blíže zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu nestanoví povinnost prezidenta ČR jmenovat vrcholné představitele Nejvyššího kontrolního úřadu a odkazuje na stanovisko Ústavu státu a práva Akademie věd ČR. Toto stanovisko dospívá k závěru, že pokud jsou splněny ke jmenování prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu předpoklady stanovené zákonem, je prezident ČR povinen jmenování provést s tím, že žádný právní předpis prezidentu ČR neurčuje, do kdy tak má učinit. Stanovisko Ústavu státu a práva Akademie věd ČR je ve svých dalších závěrech poněkud polemické, když uvádí, že prezident ČR by nebyl povinen jmenovat Poslaneckou sněmovnou ČR navrženého kandidáta na post vrcholného představitele Nejvyššího kontrolního úřadu, u kterého

by „došlo ke zjištění závažných nedostatků v zákonných osobních předpokladech“. Bylo by přínosné, kdyby diplomantka při ústní obhajobě vyjádřila svůj názor na danou problematiku a vypořádala se s jednotlivými argumenty uváděnými Ústavem státu a práva v jeho stanovisku. Diplomantka by měla vyjádřit svůj názor na to, zda-li má prezident ČR při jmenování prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu rozhodovací pravomoc, nebo je-li jejich jmenování po navržení Poslaneckou sněmovnou ČR čistě formální aktem. Stanovisko diplomantky by se mělo vypořádat i tvrzením, uvedeným na str. 14 diplomové práce, že je jmenování prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu jako výhradní oprávnění prezidenta ČR jedním z principů nezávislosti Nejvyššího kontrolního úřadu.

V šesté kapitole diplomantka uvádí, jaký má vztah Nejvyšší kontrolní úřad k ostatním státním orgánům, zejména k parlamentu, vládě, k prezidentovi ČR, k soudům, ke správním úřadům, k České národní bance a k Evropskému účetnímu dvoru.

Pravomocí a působností Nejvyššího kontrolního úřadu se diplomantka zabývá v sedmé kapitole. Diplomantka vymezila oblast působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu a poukázala na změny, které nastaly v této oblasti za doby jeho fungování zejména k politickým stranám a České národní bance. Diplomantka velmi správně poukázala na změnu přístupu Nejvyššího kontrolního úřadu v oblasti kontroly daňových subjektů a odkázala na rozsudek Městského soudu v Praze, který stanovil, že kontrola plnění státního rozpočtu nezahrnuje oprávnění kontroly poplatníků daně – fyzických a soukromých právnických osob.

Osmá kapitola zahrnuje oblast organizace Nejvyššího kontrolního úřadu, vymezení postavení prezidenta, viceprezidenta a členů Nejvyššího kontrolního úřadu. V souvislosti s touto problematikou by bylo přínosné, aby diplomantka v rámci ústní obhajoby diplomové práce uvedla svůj názor na to, zda-li může člen Nejvyššího kontrolního úřadu vykonávat funkci prezidenta, resp. viceprezidenta v době, kdy není funkce prezidenta ani viceprezidenta obsazena. Tato kapitola je pojata poměrně stručně a vymezení postavení orgánů Nejvyššího kontrolního úřadu by si zasloužilo podrobnější komentář. Diplomantka by měla vyjádřit svůj názor na odpovědnost příslušných subjektů za výsledky kontrolní činnosti, zejména ve vazbě na odpovědnost jednotlivých členů Nejvyššího kontrolního úřadu, kteří řídí kontrolu a schvalují kontrolní závěr a jde-li o odpovědnost individuální nebo kolektivní.

Devátá kapitola se zaměřuje na mezinárodní spolupráci Nejvyššího kontrolního úřadu s jinými kontrolními institucemi v zahraničí.

Desátá kapitola pojednává o kontrolním procesu, o právech a povinnostech ve vztahu mezi kontrolory a kontrolovanými osobami, rozsahu a cílech kontrolní činnosti. Diplomantka zmiňuje institut zveřejňování výsledků kontrolní činnosti a možnost ukládání sankcí.

Jedenáctá kapitola se zabývá postavením Nejvyššího kontrolního úřadu jako kontrolního orgánu z hlediska jeho hospodaření a financování. V této souvislosti diplomantka upozorňuje na to, že i Nejvyšší kontrolní úřad podléhá z hlediska svého hospodaření kontrole Ministerstva financí ČR podle zákona o finanční kontrole ve veřejné správě. Diplomantka by měla v rámci ústní obhajoby diplomové práce uvést, do jaké míry se zákon o finanční kontrole ve veřejné správě dotknul činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu, zejména zda-li je Nejvyšší kontrolní úřad oprávněn žádat po kontrolovaných osobách výsledky v minulosti uskutečněných kontrol.

Ve dvanácté kapitole diplomantka rozpracovala institut kárného řízení a upozornila na objektivní prekluzivní lhůtu týkající se zániku kárné odpovědnosti. Své názory na tuto problematiku uvedla ve třinácté kapitole diplomové práce. Bylo by vhodné, aby diplomantka v rámci ústní obhajoby uvedla svůj vlastní názor na úpravu institutu kárného řízení v zákoně o Nejvyšším kontrolním úřadu.

Kladně hodnotím třináctou kapitolu diplomové práce, ve které diplomantka provedla zhodnocení kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu a poukázala na nedostatky současné právní úpravy.

Podle diplomantky by mělo dojít ke změně v rozsahu pravomocí Nejvyššího kontrolního úřadu ve smyslu oprávnění ukládat sankce za zjištěné nedostatky. Diplomantka poukázala na to, že za současné právní úpravy působí kontrola Nejvyššího kontrolního úřadu bezzubě. Diplomantka zcela důvodně kritizuje délku funkčního období členů Nejvyššího kontrolního úřadu a navrhuje funkční období omezit. V rámci ústní obhajoby diplomové práce by měla diplomantka konkrétněji uvést, jakou právní úpravu by si v této oblasti představovala. Diplomantka dále upozornila na skutečnost, že úprava kontrolního řádu v zákoně o Nejvyšším kontrolním úřadu zcela nekoresponduje s obsahem Lidské deklarace a doporučuje zavést širší dialog mezi kontrolovanou osobou a kontrolory. V této souvislosti by diplomantka měla uvést, jak by si z formálního hlediska představovala projednání kontrolních protokolů s kontrolovanou osobou a vypořádání jejího stanoviska. Diplomantce je třeba vytknout chybu na str. 56 diplomové práce v části věnované obsazení kárné komory. S ohledem na skutečnost, že v předchozích částech diplomové práce diplomantka uvádí správné údaje, lze považovat údaj o obsazení kárné komory na str. 56 diplomové práce za překlep, který může diplomantka uvést na pravou míru při ústní obhajobě diplomové práce.

Závěrem diplomové práce diplomantka zdůrazňuje význam kontroly prováděné Nejvyšším kontrolním úřadem, ale poukazuje na vhodnost přijetí některých změn v právní úpravě jeho činnosti. Diplomantka velmi správně rozebrala, že na případné změně právní úpravy by se neměli podílet toliko členové Nejvyššího kontrolního úřadu, kteří nemohou být ve všech směrech objektivní (a při řešení řady důležitých otázek jsou přímo podjatí), ale měla by být ustanovena specializovaná skupina z řad právních expertů, odborníků Nejvyššího kontrolního úřadu (příčemž nemusí jít o členy Nejvyššího kontrolního úřadu), poslanců apod.

Diplomovou práci hodnotím jako velmi dobře zpracovanou, neboť se neomezila na pouhý popis právní úpravy, ale zabývá se i řešením různých problémů. Diplomová práce splňuje po formální i věcné stránce požadavky kladené na daný typ prací. Z tohoto důvodu ji doporučuji k ústní obhajobě.

V Praze dne 28.08.2008

JUDr. Pavlína Vondráčková
vedoucí diplomové práce