

## POSUDEK OPONENTA DISERTAČNÍ PRÁCE

Autorka práce: JUDr. et Mgr. Martina Matejová

Téma práce: Právní dimenze rozpočtových vztahů v České republice, v Lucembursku a Evropské unii

Školitel: Doc. JUDr. Hana Marková, CSc.

Oponent: JUDr. Petr Mrkývka, Ph.D., Právnická fakulta Masarykovy univerzity

---

Téma disertační práce doktorandky Martiny Matejkové je zaměřeno do problematiky právní regulace veřejných rozpočtů. Autorka se věnuje v obecné rovině státnímu rozpočtu, přičemž využívá komparace reálií v České republice a úpravy lucemburské, přičemž přináší též informace týkající se stavu v Evropské unii.

Jak si to téma vyžaduje, jsou v práci zohledněny vedle aspektů právních, též aspekty ekonomické a politologické.

Práce je koncipována do šesti kapitol. V úvodu autorka nastiňuje základní záměry a postupy při zpracování téma, jakož i cíle, kterých chtěla dosáhnout. Na tomto místě ovšem postrádám zdůvodnění výběru lucemburské úpravy, jakými kritérii podobnosti či účelnosti byla v tomto vedena. Případně mohly být uvedeny jiné důvody, pro které byl tento výběr učiněn.

Kapitola první se zabývá rozpočtem v obecné rovině. Na pozadí germánsko – románsko prostředí vystopovává původ slova „budget“, avšak obdobným způsobem pojatou evoluci českého pojmu „rozpočet“ opomíjí, což je škoda. Na druhé straně připomíná prvorepublikovou definici rozpočtu obsaženou v Háčově Slovníku veřejného práva československého. Možná by bylo vhodné zde uvést definice rozpočtu, jaké se objevují v naší i zahraniční literatuře, eventuelně v úpravách odpovídající našim rozpočtovým pravidlům. Současný stav vymezení rozpočtu přebírá z učebnice Finančního práva (Bakeš a kolektiv) a přidává k tomuto určité postřehy z jiných děl (Marková, Tomášková) vesměs učebnicového charakteru. Lucemburské pojetí rozpočtu není podepřeno citací a podobně je tomu i v případě tvrzení o povaze „evropského“ rozpočtu. Na str. 7 autorka zmiňuje vztah rozpočtových pravidel k zákonu o státním rozpočtu. Pro neznalého čtenáře by mohlo být tvrzení, cituji:

„Vzniká tím základní model existence tzv. rozpočtových pravidel, přijímaných na delší období, a vedle toho každoročně přijímaného zákona o státním rozpočtu.“, poněkud zavádějící a mohl by toto chápat tak, že rozpočtová pravidla plní funkci rozpočtového výhledu, resp. rozpočtu na delší časový úsek než kalendářní rok. Přičemž rozpočtová pravidla plní především funkci obecné právní regulace veřejných financí v mezích rozpočtového práva, jehož hranice směrem k dalším specifickým subsystémům fiskální regulace takřka nepřekračuje, avšak míří do nakládání s materiálním základem existence a fungování veřejného sektoru, pokud rozpočtová pravidla budeme chápat sensu largo. Terminologicky je poněkud nejasný pojem „rozpočtový subjekt“, pravděpodobně je tím míněn subjekt či jednotka sektoru veřejných financí, která se řídí vlastním rozpočtem. Hodnocení pojetí státního rozpočtu ve stávajících rozpočtových pravidlech jako nesourodé, považuji za nespravedlivé, neboť více méně odráží skutečný stav pojmání rozpočtu, jak ostatně nastiňuje na předchozích stranách při zmínce o definicích rozpočtu v citovaných dílech. Vedle právní dimenze se v předmětné kapitole zabývá též politickou dimenzí rozpočtové problematiky. Objasňuje pojem a funkci rozpočtové politiky na úrovni stručného a celkem v míře potřebného exkursu. Škoda je jen, že tvrzení nejsou opřena o citace, resp. o odkazy doporučující další možné seznámení s touto problematikou nebo s odlišnými názory, než jaké disertantka uvádí. Následně jsou pak zmiňovány dimenze historicko-filozofické. Zde se autorka zabývala evolucí rozpočtového hospodářství od Sumerů až po současnost. Jedná se celkem o dobrý počín, který ve stručnosti, až nadměrně, utvrzuje v historické důležitosti existence a regulace veřejných peněžních fondů. Opět jsou však handicapem citace, které mohly být četnější. U filozofických východisek je již úroveň práce se zdroji podstatně lepší, i když by se hodilo zmínit pod čarou nějaké to dílko Laffera, Gildera, Buchanana a dalších. Jedná-li se např. o větu (str. 20): „Buchanan jej vidí v možnosti stanovit limity prostřednictvím ústavy ...“, je žádoucí uvést, kde ono Buchananovo vidění je možno „uvidět“. V rámci představení vývoje na území dnešní České republiky autorka práce nastiňuje stav v období rakouské monarchie, následně pak v období meziválečném, jedním odstavcem zmiňuje okupaci, období 1945 až 1958 ponechává takřka bez povšimnutí a soustřeďuje se na sedmdesátá až devadesátá léta. Přičemž by bylo poměrně zajímavé představit, stačilo by pouze telegraficky, jakými právními předpisy bylo rozpočtové právo regulováno v době okupace a po ní. Tvrzení o deficitním rozpočtovém hospodaření za okupace a po ní by bylo vhodné podpořit nějakými důkazy, citacemi, odkazy. Totéž platí třeba i pro proces sovětizace řízení finančního hospodaření státu. V rámci tohoto se často stírá základní pojetí práce, a to dělba na aspekty právní, politické a částečně ekonomické, formálně je toto v struktuře

kapitoly dodržováno, obsahově však nikoliv. Občas se objevuje zmínka o právní regulaci, leckde však toto v určitém časovém úseku chybí a je zmiňován stav ekonomiky nebo prosazující se ekonomické směry. Proto nadpisy kurzívou mající oddělit kontexty, aspekty apod. působí poněkud křečovitě. V případě části první kapitoly označené 1.3.4. Lucembursko bylo možné očekávat, že autorka stejným způsobem jak u českých zemí provede určitý exkurs do evoluce rozpočtů ve velkovévodství (když už na str. 26 uvádí, že „Z hlediska organizačního je v lucemburském vývoji zajímavé vytvoření ...“) a současně alespoň zde objasní – proč zrovna Lucembursko. 1.3.4 představuje popis recentního stavu v Lucembursku. Kapitola pak uzavírá popis a hodnocení stavu v EU. Trendy vývoje řízení veřejných financí v rámci Evropy i samotné unie autorka nezmiňuje, to platí i poměrně živé diskuse o novém pojetí rozpočtových skladeb, resp. účelovém financování. To se mimo jiné objevuje i ve frankofonní literatuře – Bouvier, Gaudemet.

Kapitola druhá je nadepsána Rozpočtové zásady v České republice a v Lucembursku. Tato kapitola se mi jeví výrazně lepší obsahově i svojí strukturou. Na straně 31 je proveden zajímavý výčet zásad, kterými se má řídit rozpočtový proces. Rozlišuje pak zásady procesní, hmotné a společné, což může být v některých ohledech diskutabilní. Dobrým počinem autorky je snaha o prezentaci jakýchsi obecných zásad vesměs platných pro evropské země v oblasti veřejných rozpočtů. K zmínce na str. 32 o publikaci Tomáškové je třeba uvést, že tato není z oblasti práva, leč z oblasti ekonomie, byť je to učební text publikovaný na právnické fakultě. Otázka prezentovaných zásad je značně ošemetná, neboť se zde mísí zásady z oblasti rozpočtového práva s principy platnými pro veřejné finance, a to ve smyslu kategorie ekonomické a nikoliv právní. Autorka zmiňuje jako zásady procedurální zásadu ročního rozpočtu, zásadu rozpočtového provizoria a zásadu veřejnosti rozpočtu. Mezi zásady hmotné, které představují charakteristické znaky rozpočtu, řadí zásadu reálnosti a pravdivosti rozpočtu, zásadu vyrovnanosti rozpočtu, zásadu jednoty rozpočtu, zásadu neúčelovosti, zásadu speciality a zásadu univerzality rozpočtu. Za zásady společné, tedy pro plnění rozpočtu, považuje pouze zásadu řádného finančního řízení. S výjimkou zásady reálnosti či pravdivosti rozpočtu všem ostatním věnuje pozornost v následujících a poměrně zajímavých subkapitolách. Pro komparaci uvádí poměrně výstižný přehled srovnání uplatnění zmíněných zásad v rámci ČR, Lucemburska a EU. Avšak i při pojednáních v rámci této kapitoly se setkáváme s minimem odpovídajících citací, což je nepochybně škoda, poněvadž tvrzení zde obsažená jsou věcně celkem správná, ale je patrné, že si je autorka nevymyslela, že jsou převzatá, ale bohužel netušíme odkud.

Rozpočtovým zásadám rozpočtu ES věnuje autorka samostatnou kapitolu třetí, kdy dále jednotlivým zásadám věnuje samostatné podkapitoly. Autorka v rámci této kapitoly dokresluje zásady na pozadí kauz, u kterých však opět chybí odkazy na příslušné judikáty. Tuto část práce je možné označit za poměrně zdařilou a nasvědčující, že autorka se poměrně dobře orientuje v prostředí komunitární regulace, avšak kvalitu snižuje nedostatek odkazů.

Čtvrtá kapitola je zaměřena na rozpočtový proces. Kapitola je dobře strukturovaná a srozumitelná, vyžívá též možnosti grafických schémat, jež usnadňují pochopení problematiky rozpočtové procedury v případě Společenství. Vadou jsou opět chybějící citace.

Kontrolním mechanismům a institucí je určena kapitola pátá. Je zde dodržena struktura – obecné, české, lucemburské, komunitární pojednání. Odkazy jsou pouze na české realie a doložení zdrojů v případě Lucemburska a EU chybí.

Závěrečná šestá kapitola představuje zejména úvahy de lege ferenda. Otázkou je, zda tyto úvahy jsou skutečně o právu pro futuro. V několika momentech je zřejmé, že se jedná o myšlenky či polemiky v trendech spadajících do oblasti ekonomie. Závěrečná hodnocení jsou strukturovaná povětšinou dle výše zmíněných rozpočtových zásad.

K obsahové stránce práce je možné konstatovat, že práce svým záměrem a obsahem je počinem ojedinělým a žádoucím. Je však patrna určitá vědecká nevyzrálость autorky práce, kdy na straně jedné má prezentuje poměrně zajímavé ambice a na straně druhé realizace záměru pokulhává na základních problémech, jako je práce s literaturou a jinými zdroji. Výčet literatury na str. 104 je dostatečně široký a obsahuje řadu zajímavých děl, což nasvědčuje tomu, že je z čeho čerpat a že autorka s uvedenou literaturou pracovala. Udivující je pak to, že na zejména zahraniční publikace odkazuje v práci minimálně.

Jazyk práce je různorodý a to i ve stylu, což bylo možná způsobeno nějakými přestávkami v psaní. Některé věty, asi se jedná o překlady (chybí odkazy), jsou kostrbaté a někdy i mimo právnícký jazyk.

Po formální stránce konstatuji, že práce je zpracována na cca 106 stranách a nemohu posoudit, zda toto odpovídá normě UK pro tento typ klasifikačních prací. U čtvrté kapitoly není dodržen základní forma práce, kdy jednotlivé podkapitoly začínají zvlášť na nové straně. V jiných kapitolách tomu tak není. Věřím, že nebylo záměrem tímto postupem získat stránky.

Po zralém uvážení konstatuji celkově k práci, že tato přes všechny výhrady přináší určité nové poznatky z oblasti předmětu zájmu pisatelky a prokazuje dobrou úroveň orientace v dané problematice. Práce však celkově působí jako nepotřebně uspěchaná, někdy rádoby novinářská a někdy zase naopak křečovitě vědecká. Je však možné toto vše tolerovat, a to s ohledem na zrání vědy finančního práva a teorie veřejných rozpočtů. Z tohoto důvodu práci

doporučuji k obhajobě.

V rámci rozpravy nechť autorka nastíní:

- 1) důvody, pro které si zvolila bádání v lucemburské právní a ekonomické vědě.
- 2) trendy v evropském rozpočtu a rozpočtu České republiky
- 3) korespondence názvu práce s jejím obsahem.

V Bialystoku 24.listopadu 2007



Petr Mrkývka