

OPONENTSKÝ POSUDEK

Jméno disertanta:	Marián Horváth
Téma práce:	Rozpočtové zásady z hlediska českého a evropského práva
Rozsah práce:	194 stran vlastního textu (cca 229 normostran)
Datum odevzdání práce:	11. listopadu 2016

1. Aktuálnost (novost) tématu

Disertant si jako téma své disertační práce zvolil problematiku z oblasti rozpočtového práva. Ačkoliv se může zdát, že nejde o téma aktuální, opak je pravdou. Rozpočtové zásady budou stále aktuálním tématem, a to s ohledem na společenský a ekonomický vývoj a potřebu jeho zkoumání. Téma má výrazný teoretický aspekt a rovněž aspekt unijní a mezinárodní. Jde o téma vhodné pro disertační práci. V této souvislosti proto může být teoretické pojednání na téma „Rozpočtové zásady z hlediska českého a evropského práva“ velmi přínosné.

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

Disertantem zvolené téma je tématem, které je v tuzemské literatuře zabývající se finančním právem zpracovávaným, ovšem nikoliv komplexně, nýbrž spíše z pohledu jednotlivých rozpočtových zásad. Jde o téma poměrně náročné, neboť je obecné a má velký přesah do ostatních právních oborů a do mezinárodního práva a unijního práva. Problematiku rozpočtových zásad není možné úspěšně vládnout bez studia celé řady podkladů a bez teoretických právních znalostí nejenom finančního, resp. rozpočtového, práva, ale i obecné teorie práva, soukromého práva, správního práva, evropského práva, mezinárodního práva a dalších právních oborů. Vstupních údajů pro zpracování disertační práce mohl mít disertant dostatek. Ke zpracování tématu je možné využít deskriptivní, analytickou, deduktivní a komparativní metodu přístupu, ale i metody jiné.

3. Formální a systematické členění práce

Z formálního hlediska se disertační práce skládá z titulní strany, prohlášení, poděkování, seznamu zkratk, obsahu, úvodu, tří částí, závěru, anotace a klíčových slov ve slovenském jazyce, abstraktu a klíčových slov v anglickém jazyce, resumé ve slovenském jazyce, summary v anglickém jazyce a seznamu použitých zdrojů.

Po úvodu a části zabývající se teoretickými východiskami zkoumané problematiky, ve kterých disertant uvádí zejména hlavní cíl své disertační práce („*opísať a porovnať rozpočtové zásady vo vybraných štátoch t. j. v Českej republiky, Slovenskej republiky, Poľskej republiky, Maďarska a v práve Európskej únie a potvrdiť či vyvrátiť ich rozdielnosť v teoretickom vymedzení, ich praktické uplatňovanie vrátane kontrolných mechanizmov pre ich dodržiavanie a aplikačné problémy vznikajúce pri ich nedodržiavaní*“), popisuje obsah práce a použité metody, následuje část pojednávající o rozpočtových otázkách souvisejících s Evropskou unií. Další část disertační práce je zaměřena na rozpočtové zásady v zemích Vyšehradské skupiny (V4), která je těžištěm disertační práce. Zhodnocení naplnění cílů a určité závěry disertanta jsou uvedeny v závěru disertační práce.

4. Vyjádření k práci

První část disertační práce je věnována teoretickým otázkám. Disertant zejména popisuje pojetí rozpočtového práva v jednotlivých zemích V4 a vymezuje základní pojmy významné pro disertační práci. O vlastní pohled na danou problematiku a vlastní vymezení pojmů disertant neusiluje. Občas není zřejmé, zda disertant hovoří o české právní teorii, resp. právní úpravě, nebo o teorii, resp. právní úpravě, slovenské. Příkladem je tvrzení na str. 24 disertační práce, že pojem veřejný rozpočet byl nahrazen pojmem rozpočet veřejné správy. Pokud je mi známo, tak České republice tomu tak není, nicméně lze nabýt dojmu, že pasáž se České republiky týká. Dále mi není zřejmé, proč v pasáži pojednávající o státním rozpočtu disertant najednou uvádí

vymezení rozpočtové soustavy v České republice a na Slovensku, a to ještě v různém pojetí (viz str. 26-27 disertační práce). V kapitole 2.3 pojednávající o všeobecných právních principech pojednává disertant pouze o státním rozpočtu a navíc některá tvrzení jsou diskutabilní (viz první odstavec na str. 30 disertační práce), v dalším odstavci je pak poměrně nešťastné vyjádření, že „Zásada vyrovnanosti štátného rozpočtu je zakotvená aj v Ústave jako ústavný princíp...“, neboť z dalšího textu je zřejmé, že disertant ví, že tomu tak není. Konečně za velmi odvážnou je možné považovat myšlenku, že veřejné finance mohou být samostatným podsystémem finančního práva (str. 40 disertační práce).

V druhé části nejprve disertant popisuje rozpočet Evropské unie. Na str. 43 disertační práce disertant hovoří o nařízení Rady č. 1605/2002, které však již bylo zrušeno nařízením Rady č. 966/2012. Občas disertant sklouzává, dalo by se říci až k politickému vyjadřování (např. na str. 47 disertační práce, kde uvádí, že eurofondy přispívají nemocnicím a tím vrací pacientům zdraví). Poté popisuje jednotlivé zásady, na kterých spočívá rozpočtové hospodaření Evropské unie, a zabývá se kontrolou rozpočtového hospodaření. Bohužel na str. 53 a 54 disertační práce odkazuje disertant na již zrušené nařízení Rady č. 1150/2000, které bylo nahrazeno nařízením č. 609/2014. Na jednu stranu je pozitivní, že disertant nevynechal problematiku rozpočtových aspektů migrační krize, na druhou stranu mám pocit, že její zařazení není ze systematického hlediska vhodné. Na str. 67 a 68 disertační práce disertant uvádí shrnutí, ovšem s ohledem na to, že celá část je popisného charakteru, i samo shrnutí není pro disertační práci zásadním způsobem přínosné.

Třetí část disertační práce je označena „Rozpočtové zásady a specifika zásad Vyšehradskej skupiny V4“. Tato část je rozčleněna na čtyři kapitoly odpovídající jednotlivým zemím V4, pátá kapitola je komparací právních úprav těchto zemí.

Kapitolu týkající se České republiky uvozuje disertant historickým exkurzem, ve kterém popisuje právní úpravy rozpočtových pravidel a identifikuje rozpočtové zásady, které byly součástí jednotlivých právních úprav. Na str. 69 disertační práce uvádí členění zásad na všeobecné a speciální, ovšem neuvádí zdroj, ze kterého čerpá. Dále se již věnuje rozpočtovým zásadám s tím, že jde převážně o jejich popis v návaznosti na relevantní odbornou literaturu. Disertant uvádí, že rozpočtové zásady je možné označit rovněž jako zásady rozpočtového práva a dále, že rozpočtová pravidla je možné označit jako rozpočtové zásady (viz str. 74 disertační práce). S těmito tvrzeními nesouhlasím a disertant by měl tato svá tvrzení objasnit při ústní obhajobě. Bohužel se disertant dopouští drobných formálních chyb (např. neaktualizuje informace z citovaných zdrojů – odkazuje stále na Evropská společenství – str. 77 disertační práce nebo uvádí, že z organizačního hlediska se veřejné rozpočty člení na kapitoly, ačkoliv to platí pouze pro rozpočet státní – str. 79 disertační práce). Disertant se věnuje rovněž rozpočtovým zásadám u státních fondů. Na str. 91 disertační práce uvádí slovenská rozpočtová pravidla, ačkoliv jde o pasáž týkající se České republiky. Konečně pojednává o rozpočtové kázní a vybrané judikatuře v této oblasti. Z formálního hlediska je třeba uvést, že na str. 98 disertační práce uvádí disertant v jednom odstavci dvě stejné věty. Z materiálního hlediska mi není jasné, proč pasáže o rozpočtové kázní disertant do práce zařadil, neboť s ohledem na jejich rozsah jsou poměrně povrchní a není jasná jejich vazba k tématu disertační práce. Shrnutí uvedené na závěr kapitoly opět nepřináší pro práci potřebnou přidanou hodnotu.

Kapitolu ohledně rozpočtových zásad na Slovensku začíná disertant stejně jako v případě rozpočtových zásad v České republice historizující pasáží. S ohledem na společnou minulost je však zřejmé, že pasáže týkající se vývoje do roku 1993 by měly být shodné, ovšem tak tomu není. Disertant se opět zaměřuje na rozpočtové zásady s tím, že jde výlučně o jejich deskripci podle jednotlivých slovenských autorů (zejména prof. Babčáka). Obdobně to platí i pro pasáž ohledně státních fondů, kde disertant využívá toho, že na dané téma zpracoval rigorózní práci. V souvislosti s pasáží označené jako „rozpočtová odpovědnost“ disertant hovoří o rozpočtové kázní (finanční disciplíně), aniž by bylo zřejmé, jak chápe vztah těchto pojmů. Na rozdíl od

obdobné pasáže v kapitole týkající se České republiky je pasáž o rozpočtové kázní na Slovensku mnohem detailnější, ovšem opět hodně popisná (zejména popis celkem 14 druhů porušení rozpočtové kázně). Dále není zřejmé, proč disertant v části týkající se Slovenské republiky (str. 140 disertační práce) uvádí ustanovení českých rozpočtových pravidel (§ 14e odst. 4, patrně jde o § 14 odst. 5, který byl dříve odstavcem 4). Shrnutí na str. 142 a 143 disertační práce opět není klasickým shrnutím, o čemž svědčí hned jeho úvodní věta (*Verejná správa je významnou oblasťou, s ktorou sa človek stretáva po celý svoj život a bezprostredne sa ho dotýka.*).

Další kapitola je zaměřena na Maďarsko. Co se týká historického exkurzu, začíná disertant své pojednání již rokem 1848, což je rozdíl oproti historickým exkurzům u Česka a Slovenska, a dále pojednání o nedávné minulosti je extrémně stručné. Uvedený přístup nepovažuji za nejšťastnější. Disertant poměrně obsírně popisuje rozpočtový proces a prameny rozpočtového práva v Maďarsku, jednotlivé zásady již nikoliv tak podrobně. Zaměřuje se na zásadu transparentnosti. Pasáž ohledně zásad u státních fondů není o těchto zásadách, ale je pouze popisem státních fondů v Maďarsku. Poslední pasáž není na rozdíl od Česka a Slovenska zaměřena na rozpočtovou kázeň, ale spíše na rozpočtovou odpovědnost. Vůbec poprvé disertant porovnává právní úpravu maďarskou a slovenskou (viz str. 167 disertační práce), žádné relevantní závěry však nečiní. Ohledně shrnutí platí, co bylo uvedeno výše o shrnutích ohledně Česka a Slovenska.

Předposlední kapitola třetí části disertační práce je zaměřena na polskou právní úpravu. Na rozdíl od předchozích kapitol historický exkurz prakticky chybí a zejména je nutné upozornit, že název bodu 7.2. neodpovídá jeho obsahu. Ohledně zásad souvisejících se státními fondy není uvedeno v tomto bodu nic. Na str. 180 disertační práce je uvedeno „*Niektorý poľskí autori ako napríklad J. M. Keynes sa prikláňal k názoru, že deficit rozpočtu nemusí byť vždy negatívny, ba dokonca môže byť prospešný.*“. Toto tvrzení by měl disertant vysvětlit při ústní obhajobě. Jinak disertant opět popisuje jednotlivé rozpočtové zásady. Poslední pasáž kapitoly je stejně jako v případě ostatních kapitol o rozpočtové kázní, ovšem oproti obdobným pasážím v ostatních kapitolách je extrémně stručná. Ohledně shrnutí platí, co bylo uvedeno výše o shrnutích ohledně Česka, Slovenska a Maďarska.

Poslední kapitola je nazvaná „komparace rozpočtových zásad v zemích V4“. Jde však spíše o určité závěry z provedené komparace, která ale v práci popsána není (určitou výjimkou je komparace týkající se financování volebních kampaní na str. 192 a 193 disertační práce). Pozitivní je, že disertant (konečně) uvádí některé své vlastní názory. Například zdůrazňuje nedostatečnou kontrolu dodržování rozpočtových zásad.

Celkově lze k disertační práci uvést, že práce je zejména popisného charakteru. V práci mi chybí větší komparace jednotlivých rozpočtových zásad v jednotlivých zemích V4 a z ní vyvozených teoretických závěrů. Předpokládal jsem, že disertant vytvoří určitý výčet rozpočtových zásad uplatňovaných v zemích V4, uvede, které jsou shodné pro všechny tyto země, které rozdílné, uvede, které jsou stěžejní, provede jejich hlubší komparaci a poukáže, jak by se mohly jednotlivé země V4 navzájem v této oblasti inspirovat. Toto vše mi v práci schází. Dále se disertant nevyvaroval řady drobných formálních chyb (viz výše). Disertant tak bude muset při ústní obhajobě obhájit své pojetí disertační práce, a tím prokázat schopnost a připravenost k samostatné vědecké práci. Skutečnost, že disertační práce obsahuje původní výsledky činnosti disertanta, považuji za splněnou.

5. Kritéria hodnocení práce

Splnění cíle práce	Z hlediska cíle vytyčeného disertantem se domnívám, že práce cíl naplnila pouze částečně. Disertant popsal rozpočtové zásady ve státech V4, ovšem jejich bližší porovnání a zejména komparace chybí.
--------------------	--

Samostatnost při zpracování tématu včetně zhodnocení „Protokolu o vyhodnocení podobnosti závěrečné práce“ v systému Theses.cz	Je patrné, že disertant přistoupil k danému tématu samostatným a tvůrčím způsobem. Je velmi pravděpodobné, že disertační práce je původním tvůrčím dílem disertanta, což ostatně vyplývá z jeho prohlášení. Práce byla zhodnocena systémem Theses.cz s tím, že bylo nalezeno celkem 34 podobných dokumentů. Shoda u jednotlivých dokumentů je vždy menší než 5 %. S ohledem na rozsah protokolu o kontrole (1629 stran) jsem provedl námátkovou kontrolu. Shoda byla vždy v názvech právních předpisů či jejich jednotlivých ustanovení, nebo šlo o text, který je opatřen odkazem na zdroj. Z uvedených důvodů nepovažuji disertační práci za plagiát.
Logická stavba práce	Disertační práce je z hlediska systematického vhodně členěna. Struktura osnovy je logická a přehledná. Ze systematického hlediska je vhodné, že disertant uvádí jednotlivá shrnutí, k jejich obsahu mám však výhrady (viz výše).
Práce s literaturou (využití cizojazyčné literatury) včetně citací	Disertant pracoval s tuzemskou i zahraniční odbornou literaturou, internetovými zdroji a právními předpisy. Rozsah použité literatury shledávám jako dostatečný.
Hloubka provedené analýzy (ve vztahu k tématu)	Hloubka provedené analýzy v disertační práci je není zcela dostatečná. Disertační práce je na řadě míst pouze povrchní a příliš popisná.
Úprava práce (text, grafy, tabulky)	Úpravu práce hodnotím jako velmi dobrou. Práce neobsahuje grafy a tabulky.
Jazyková a stylistická úroveň	Z hlediska chyb v psaní je disertační práce na velmi dobré úrovni. Chyby v psaní se přesto vyskytují (např. str. 38 „pravidliel“, str. 59 „stanovili rozpočtové zásady“, str. 92 „KRAFÍKOVÁ“ nebo str. 167 „Aj napriek tonu“). Stylistická úroveň je odpovídající. Nicméně s ohledem na to, že jde o disertační práci ve slovenštině, je posuzování jazykové a stylistické úrovně složité. Formálním nedostatkem je, že se na str. 42 disertační práce opakují stejné věty.

6. Připomínky a otázky k zodpovězení při obhajobě

Při ústní obhajobě by se disertant měl vyjádřit k výtkám a výhradám uvedeným v posudku, obhájit své pojetí disertační práce a zodpovědět tyto otázky:

- Jaký je vztah finančního práva, rozpočtového práva a veřejných financí? Mohou být veřejné finance součástí finančního práva? (ke str. 40 disertační práce)
- Jaký je vztah pojmů „rozpočtové zásady“ a „zásady rozpočtového práva“ a vztah „rozpočtových pravidel“ a „rozpočtových zásad“? (ke str. 74 disertační práce)
- Jaký je vztah pojmů „rozpočtová odpovědnost“ a „rozpočtová kázeň“?

Doporučení/nedoporučení práce k obhajobě	Hodnotím disertační práci jako práci, která je hraně obhajitelnosti. Nicméně v souladu se pravidly pro organizaci studia je nutné učinit jednoznačný závěr, zda práci doporučuji či nedoporučuji k obhajobě. Kloním se k závěru, že práci doporučuji k obhajobě před příslušnou komisí pro obhajobu disertačních prací, nicméně disertant bude muset své pojetí a obsah disertační práce před touto komisí obhájit.
---	--

V Praze dne 21. prosince 2016

doc. JUDr. Radim Boháč, Ph.D.
oponent disertační práce