

## POSUDEK OPONENTA DIPLOMOVÉ PRÁCE

Jméno studenta: Bc. Filip Palčík

Oponent diplomové práce (DP): JUDr. Tomáš Grygar, Ph.D.

Téma DP: Financování obcí se zaměřením na výkon státní správy v přenesené působnosti

Ak. rok: 2023/2024

### Poznámky k vyplňování posudku:

- U hodnocení jednotlivých kritérií použijte následující stupnici: A – splněno výborně bez výhrad, B – splněno velmi dobře s drobnými připomínkami, C – splněno průměrně, D – splněno s nedostatky, E – splněno, ale s výraznými nedostatky, F – nesplněno.
- Pokud je jakékoliv kritérium ohodnoceno stupněm F, práce musí být celkově hodnocena jako nevyhovující, která nesplňuje kritéria pro obhajobu DP a nelze takovou práci doporučit k obhajobě.
- Oponent DP se musí slovně vyjádřit ke každému hodnoticímu kritériu!

### Hodnotící kritéria:

### Hodnocení

| Hodnotící kritéria:   | Hodnocení |
|---|-----------|
| <b>1. Cíle a metody práce</b>   | <b>D</b>  |
| <p>Téma práce je zajímavé a nosné. Vyžaduje však multidisciplinární přístup a propojení znalostí nejen z oblasti veřejných financí a ekonomie veřejného sektoru, ale i z práva, včetně práva správního a finančního. Tento přístup se v práci žel příliš neprojevil, v její teoretické části se pak student dopouští zásadních chyb (viz část II. posudku).</p> <p>Mám za to, že název práce a její konkrétní obsah se částečně rozcházejí. Název práce zní „<i>Financování obcí se zaměřením na výkon státní správy v přenesené působnosti</i>“, praktická část práce se však věnuje tomuto problému toliko ve vybraných obcích Zlínského kraje, nikoliv <i>en bloc</i>. Odpovídá to však zásadám pro vypracování práce, které byly v podstatě dodrženy.</p> <p>Diplomant uvádí, že „<i>hlavním cílem je představit opatření, která přispějí k narovnání dosavadní distorze v systému financování státní správy pro obce, hlavně pro obce s rozšířenou působností</i>“ (str. 11). Mám za to, že nejprve měla být stanovena hypotéza stran (slovy studenta) „<i>distorze systému...</i>“, tato měla být podrobena testování a až v návaznosti na její případnou falsifikaci měla být představena opatření <i>de lege ferenda</i>.</p> <p>Metody práce nejsou v jejím úvodu náležitě zmíněny. Za řádné splnění přitom nelze považovat, pokud student uvádí, že „<i>metody, na základě kterých bylo dosaženo základních výstupů práce, jsou rozděleny na dvě části. První je prostřednictvím veřejné dostupných dat z internetu. Druhou pak bilaterální rozhovory s příslušnými aktéry v oblasti státní správy</i>“ (str. 11). Zde opravdu nejde o vymezení vědeckých metod. Obecně lze však uvést, že v práci převažuje deskripce, v praktické části jsou již patrné prvky analýzy, syntézy a abstrakce. Autor alespoň uvádí, že provedl rozhovory s příslušnými zástupci městských úřadů, tyto jsou v praktické části práce náležitě identifikováni a není tak důvod (jako u prací některých jiných studentů) pochybovat, že byly skutečně provedeny. Z obsahu těchto rozhovorů pak student skutečně vyvozuje jisté závěry a používá je v dalších kapitolách práce.</p> |           |
| <b>2. Teoretická část práce</b>   | <b>E</b>  |
| <p>V teoretické části práce spatřuji největší problém. Student se v ní často zabývá pojmy a oblastmi, které se samotným tématem práce nikterak nesouvisí (či v lepším případě souvisí jen velmi vzdáleně), teoretická část je plná chyb, nepřesností a desinterpretací.</p> <p>Kapitole o vzniku a rozvoji veřejné správy absolutně nerozumím. Když už ji autor do práce věnované převážně financování výkonu přenesené působnosti vybraných obcí Zlínského kraje ze státního rozpočtu zařadil, proč je vývoj</p>   |           |

podán mj. v kontextu staré Číny (viz již str. 13)? Student nadto „srovnává“ nesrovnatelné. Navíc v této podkapitole vychází z jediné publikace.

Vysloveně tragickou úroveň má pak podkapitola 1.2 „Definice veřejné správy“. Autor zde (i v jiných částech práce) vychází hojně z publikací:

- KÁŇA, Pavel a KALOUSKOVÁ, Petra, 2019. *ZÁKLADY VEŘEJNÉ SPRÁVY. Vybrané kapitoly veřejné správy pro studium na středních a vyšších odborných školách. 5. vydání.* Ostrava: Montanex.
- LOCHMANOVÁ, Alena, 2017. *Veřejná správa. Základy veřejné správy.* Prostějov: Computer Media.

V obou případech jde o učebnice pro střední školy. **To myslí student navazujícího magisterského studia vážně? Na základě tohoto tvoří kvalifikační práci, v níž má prokázat základy vědecké práce?** S relevantními publikacemi naopak nepracuje vůbec. Již v důsledku toho se dopouští mnohých nepřesností a zjednodušení.

V této podkapitole autor zcela pomíjí vrchnostenskou veřejnou správu, v zásadě celý tam podaný zkratkovitý popis se týká především správy nevrchnostenské (pečovatelské), nadto ještě pouze jejího pozitivního vymezení. Pojetím a definicím veřejné správy, které u nás vycházejí přinejmenším již z prvorepublikových a osvědčených děl Hoetzela, Weyra a dalších, skutečně neodpovídá „definice“ zkopírovaná z podivného v angličtině psaného webu, že „*veřejná správa je plánování, příprava a provádění politiky, jejímž cílem je budovat a posilovat občanskou společnost*“. Student nadto zcela opomíjí definici (pojetí) negativní založené na substrakci. **Negativní vymezení pojmu veřejné správy je přitom dlouhodobě neoddiskutovatelně preferováno, a to právě z toho důvodu, že pozitivní vymezení veřejné správy je v zásadě nemožné a vždy neúplné** (srov. HENDRYCH, D. In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část. 9. vyd.* Praha: C. H. Beck, 2016, s. 3 a násl., kde je trefně poukázáno na slova E. Forsthoffa, že veřejnou správu je možné pouze popsat, nikoliv však pozitivně a úplně definovat).

K dalším výtkám namátkou:

Str. 17 – tvrzení, že orgány státu jsou vždy označovány jako správní úřady není pravdivé.

Str. 18 – kompetenční zákon opravdu nestanovuje zásady činnosti jiných ústředních orgánů státní správy; základní zásady činnosti správních orgánů jsou upraveny v § 2 - § 8 správního řádu, působnost jiných ústředních správních úřadů je pak stanovena (jak autor v poslední větě téhož odstavce již správně uvádí) ve zvláštních zákonech.

Str. 19 – „*Ministerstva mohou vydávat právní předpisy na základě zákona a v jeho mezích*“: To není pravda, ministerstva mohou vydávat vyhlášky, a to na základě zákona, v jeho mezích a **tehdy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny** (viz čl. 79 odst. 2 Ústavy ČR). Autor uvádí pouze první dvě podmínky – ty jsou dostačující pro vydání nařízení vlády (čl. 78 Ústavy ČR), nikoliv však vyhlášky coby podzákoného právního předpisu ministerstva.

Str. 19-20 – autor zde podává výčet tzv. jiných ústředních orgánů státní správy podle kompetenčního zákona. Výčet tzv. dalších ústředních orgánů státní správy podle § 2 kompetenčního zákona je však neúplný. Schází zde „nové“ ústřední správní úřady: Národní úřad pro kybernetickou a informační bezpečnost, Národní sportovní agentura, Digitální a informační agentura. Diplomant buď pracoval s několik let starým a neúčinným zněním kompetenčního zákona, případně seznam těchto úřadů pouze přepsal z citované publikace z roku 2017 (chyba v DP by tomu odpovídala) a kompetenční zákon ani neotevřel.

Str. 21 – diplomant opomíjí zvláštní postavení tzv. nezávislých správních úřadů (regulátorů).

Str. 22 – vnitřní předpisy nejsou právními předpisy; diplomant opět pracuje s nerelevantními středoškolskými učebnicemi.

Str. 23 – „*Členění obcí podle počtu obyvatel (obec, vesnice, městys, město...)*“: Město, městys i „vesnice“ jsou přece obcemi.

Str. 24 – dělá si student legraci, když při výkladu veřejné správy, konkrétně pak samosprávy zájmové uvádí jako příklad sdružování ve „*svazech (zahrádkáři, umělci...), sportovní organizace (tenisový klub, šachový...)*“ apod??? To přeci nemá s veřejnou správou nic společného! **Jde naopak o správu soukromou, konkrétně zpravidla o spolky podle občanského zákoníku.** Student skutečně prokazuje naprosté nepochopení materie.

Str. 25 – co jsou to „*veřejnoprávní subjekty specializované na samosprávu*“?

Str. 32-34 – velmi podivně působní bodové výčty s tím, že v posledním bodu je uvedeno „atd.“ s odkazem na středoškolskou učebnici.

Schází mi práce s větším množstvím kvalitní literatury, a to i zcela základní. K fiskálnímu federalismu ze základních viz např. 8. kapitola *Veřejných financí* (Wolters Kluwer) od J. Pekové a mnohé další. Práce s finančněprávní literaturou schází zcela.

**Teoretická část práce je skutečně na samé hranici uznatelnosti.**

**3. Praktická část práce – analýza**

**D**

Praktická část práce je na výrazně lepší úrovni než část teoretická. Její hlavní problémy přitom pramení především z toho, že se, lapidárně vyjádřeno, „nemá o co opřít“ z části teoretické. Bylo by vhodné aplikovat teorii fiskálního federalismu, ta však není v teoretické části ani řádně vymezena (mimořádně stručná kap. 3.1 opravdu nepostačuje). S daty je pracováno zpravidla korektně.

**4. Praktická část práce – projektová / výzkumná**

**D**

I zde platí shora uvedené. Část úvah a návrhů je racionálních a odůvodněných, část z mého pohledu nikoliv. Vzhledem k politické a makroekonomické realitě nevidím plošné zvýšení příspěvku jako reálné. Místo (či vedle) přenesení výkonu (patrně části) státní správy z obcí na kraje (str. 104 práce) se měl student zamyslet také nad „pouhým“ snížením počtu obcí s rozšířenou působností. V rámci návrhu č. 4 „*úprava dosavadního modelu veřejné správy*“ opomíjí, že jen tato reforma by byla finančně velmi nákladná. Pochybuji, že by odstranění tzv. smíšeného modelu přineslo úspory – jako výhoda smíšeného modelu, v němž je výkon části státní správy přenesen na obce, je zpravidla uváděna právě nižší finanční nákladnost (viz např. i nedávné diskuse o vynětí stavebních úřadů z tohoto modelu a RIA analýza).

**5. Formální úroveň práce**

**B**

Práce je psána kultivovaným jazykem, stylistika je zpravidla odpovídající. Překlepů je v práci vzhledem k jejímu rozsahu přiměřené množství. Grafická úroveň je odpovídající, formátování zpravidla bezvadné. Vytknout lze snad jen to, že se na koncích řádků často nacházejí předložky a spojky (a, v, k, s, z...), které mají být posunuty na další řádek. U kolektivních děl schází v citacích uvedení konkrétního autora dané pasáže (nikoliv tedy „*X et al., 2017*“, nýbrž „*Y In: X et al., 2017*“)...

**Závěrečné hodnocení DP\***

**E**

Vzhledem k mimořádně nekvalitní teoretické části, kvůli které je práce na samé hranici uznatelnosti, musím navrhnout hodnocení E. Praktická část práce je již na lepší úrovni, formální stránka je v zásadě odpovídající. Z toho důvodu by mi přišlo nepřiměřené (byť velmi špatnou) teoretickou část ohodnotit stupněm F a práci jako celek nedoporučit k obhajobě. U teoretické části tedy uděluji hodnocení E! s tím, že toto se žel zásadní měrou musí promítnout i do celkového hodnocení práce.

\* Výsledná známka není aritmetickým průměrem jednotlivých kritérií hodnocení práce.

**Otázky k obhajobě:**

1. Jaký model je z hlediska teorie fiskálního federalismu uplatňován v ČR?
2. Jakým způsobem lze postupovat v případě, kdy obecní úřad obce s rozšířenou působností neplní (z pohledu státu) řádně přenesenou působnost? Lze obci příspěvek na přenesenou působnost odejmout, zkrátit či převést na jiný subjekt? Pokud ano, jakým postupem a kdo tak činí?

Práce **splňuje** kritéria pro obhajobu DP. Práci **doporučuji** k obhajobě.

Datum 04.05.2024

JUDr. Tomáš Grygar, Ph.D., v. r.  
oponent práce