

OPONENTSKÝ POSUDEK

Jméno rigorozanta/rigorozantky:	Jan Dudák
Téma práce:	Systém kontrolních postupů vůči příjemcům dotací podle rozpočtových pravidel
Rozsah práce:	471 605 znaků včetně mezer (podle prohlášení)
Datum odevzdání práce:	8. 4. 2024

1. Aktuálnost (novost) tématu

Rigorozantem zvolené téma práce je vysoce aktuální, vhodné je rovněž zaměření práce na identifikaci nesystémových prvků a snaha rigorozanta o vytvoření komplexního náhledu na studovaný problém umožňující dospět k relevantním závěrům v rámci analyzovaného tématu práce. Rigorozantem kladený cíl práce v podobě návrhu možných změn právní úpravy z pohledu de lege ferenda je nutné pokládat za přínosný, a to především vzhledem k možnosti nalezení systémovějšího řešení v oblasti studovaných institutů.

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

Zvolené téma rigorózní práce je nutné pro jeho charakter hodnotit jako téma náročné, vyžadující kvalitní znalost práva veřejného, zejména práva finančního se zaměřením na právo dotační. Z hlediska metodologie si rigorozant zvolil zejména metody kritické analýzy právní úpravy řešené problematiky, dedukce, indukce a komparace, jakož i následné syntézy poznatků a hodnotově normativních soudů. Vstupních zdrojů pro zpracování rigorózní práce by měl mít rigorozant dostatek, kdy mohl čerpat nejen z právních předpisů či bohaté judikatury, odborné literatury, ale dostupné jsou rovněž metodické pokyny Ministerstva financí.

3. Formální a systematické členění práce

Z hlediska formy se rigorózní práce sestává z titulní strany, prohlášení, poděkování, obsahu, úvodu, pěti částí, závěru, seznamu zkratk a seznamu použitých zdrojů. V závěru rigorózní práce je uveden abstrakt a 3 klíčová slova, a to v českém a anglickém jazyce, přičemž klíčová slova jsou vhodně zvolena a odpovídají obsahu práce.

4. Vyjádření k práci

Úvod rigorózní práce je zaměřen na přiblížení tématu, jemuž se bude rigorozant v práci věnovat, jakož i představení aplikovaných metod zkoumání. Rigorozant se v této části zabývá vytyčením cílů rigorózní práce v jednotlivých zkoumaných oblastech. Rigorozant si jako hlavní cíl své rigorózní práce zvolil analýzu právní úpravy postupů poskytování dotací ze státního rozpočtu příjemcům dle tzv. velkých rozpočtových pravidel a právní úpravy kontrol nakládání s těmito dotacemi včetně případného vymáhání jejich navrácení (odvodu) zpět do státního rozpočtu, a to se zaměřením na identifikaci potenciálních systémových nedostatků snižujících právní jistotu a oslabující efektivitu kontrol, a jejich možné negativní dopady do oblasti státního rozpočtu. Kladně je třeba hodnotit jak koncepci cílů práce, tak přístup rigorozanta ke studovanému tématu z pohledu de lege ferenda.

V **části první** se rigorozant zabývá procesem poskytování dotací. Rigorozant poukazuje na absenci samostatného a uceleného zvláštního procesního právního předpisu, jež by řešil rozdílné potřeby plynoucí ze specifik dotací a jejich odlišností oproti daním komplexně, přehledně a systémově. Rigorozant se dále v první části zaměřuje na právní titul zakládající vztah příjemce a poskytovatele. Dále podrobně vysvětluje jaké jsou zákonné limity úvahy o poskytnutí nenárokové dotace. Velmi zajímavé jsou zde uvedené kritické názory rigorozanta, které rozvíjí jak v části 1.4 věnované porovnání rozsahu správního uvážení ve vztahu k omezenému přezkumu procesu poskytování dotací, což je vhodně doplněno o analýzu poskytování dotací spolufinancovaných z rozpočtů EU, kdy rigorozant zdůrazňuje povinnost poskytovatele dotace předcházet nesrovnalostem a dále úvahy v podkapitole 1.5, v níž rigorozant identifikuje další nejasnosti v procesu poskytování dotací, kdy se zabývá samotnou povahou dotační výzvy a limity jejího přezkumu. Zejména přínosné jsou rigorozantovy argumenty z pohledu *de lege ferenda*, které rozvádí v podkapitole 1.6, v níž představuje svá doporučení, která by mohla přispět ke zefektivnění právní úpravy a poukazuje na nutnost přijetí samostatné a ucelené zvláštní procesní právní úpravy, jež by komplexně, přehledně a systémově postihla specifika dotací a jejich odlišností oproti daním.

Druhá část rigorózní práce je zaměřena na právní důsledky vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace. Rigorozant zde vhodně pracuje s judikaturou, kdy dospívá k závěru, že rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu se zakládá na principu právní jistoty a akcentuje požadavek na jednoznačnost a přesnost dotačních pravidel, čímž přispívá zásadním způsobem ke kultivaci právního prostředí v oblasti poskytování dotací. V rámci této kapitoly rigorozant identifikuje důležité pilíře systému poskytování dotací vycházející z aktuální judikatury, jako např. že případný nejednoznačný výklad dotačních pravidel nelze klást k tíži příjemce dotace jako slabší strany. V podkapitole 2.2 rigorozant analyzuje otázku odpovědnosti příjemce za dodržení stanovených podmínek, a dále v podkapitole 2.3 se rigorozant kriticky zamýšlí nad závěry judikatury v oblasti legitimního očekávání, které provádí z mnoha různých hledisek. Na tuto analýzu navazuje rigorozant v rámci podkapitoly 2.4, kdy se vhodně zaměřuje na otázku proporcionality uplatňované poskytovatelem v rozhodnutí a poukazuje na skutečnost, že odvod za porušení rozpočtové kázně musí být přiměřený povaze a závažnosti v jakém došlo k porušení povinnosti. Zajímavými jsou rovněž rigorozantovy úvahy *de lege ferenda* v podkapitole 2.5 nad otázkou změny pravidel a jejich důsledky.

Ve **třetí části** rigorózní práce byla zkoumána otázka kontroly dodržení účelu a plnění podmínek dotace příjemcem, v níž rigorozant analyzuje prevenční povinnost, předcházení vzniku nesrovnalostí. Následně se rigorozant zaměřuje na veřejnosprávní kontrolu prováděnou ze strany samotného poskytovatele dotace. Za jeden z pilířů této části je nutné označit podkapitole 3.7 Doporučení *de lege ferenda* pro lepší koordinaci postupů napříč orgány, v níž rigorozant nejprve podrobně rozpracovává a shrnuje svá zjištění a závěry z předchozích kapitol, která následně podrobuje vlastnímu kritickému zkoumání, a následně zkoumání doplňuje o své návrhy *de lege ferenda* k ošetření nedostatků kontrolních postupů, přičemž neopomíná ani úvahy nad otázkou kompatibility vnitrostátních kontrol s audity podle práva EU.

Čtvrtá část je věnována problematice vymáhání odvodů a penále za porušení rozpočtové kázně. Rigorozant analyzuje pravomoci finančního úřadu a poukazuje na mnohá úskalí a komplikace při aplikaci daňového řádu ve věcech porušení rozpočtové kázně, kdy rigorozant dospívá k závěru, že daňový řád, založený na presumpci existence daňového tvrzení a s ním spojeného principu obráceného důkazního břemene, není optimální procesní

úpravou správy odvodů za porušení rozpočtové kázně. Vyzdvihnout lze podkapitolu 4.3, v níž se rigorozant zabývá otázkou proporcionality odvodu za porušení rozpočtové kázně, v jejímž rámci analyzuje jednotlivé názorové proudy a závěry plynoucí z aktuální judikatury. V dalších podkapitolách části čtvrté se rigorozant věnuje zkoumání vztahu porušení rozpočtové kázně a přestupků nebo trestných činů, opravným prostředkům a soudnímu přezkumu ve věcech porušení rozpočtové kázně. Velmi přínosná je v této části závěrečná podkapitola, v níž rigorozant vhodně rozvíjí svá zjištění o doporučení z pohledu *de lege ferenda* v oblasti úpravy postupů, pravomocí a sankcí.

V **páté části** se rigorozant zabývá otázkou neprovázanosti postupů kontrolních orgánů v souvislosti s poskytováním dotací. V úvodní podkapitole této části rigorozant řeší problematiku prevence, odhalování a postihování nesrovnalostí, neopomíjí ani povinnosti vyplývající z evropských předpisů. Následně rigorozant přibližuje právní základy spolupráce orgánů veřejné správy v oblasti finanční kontroly, vycházející ze zákona o finanční kontrole a neopomíjí ani úlohu NKÚ a poskytování informací vůči němu. Positivně je nutné hodnotit rovněž právní rozbor, který provádí rigorozant v podkapitole 5.3, analyzující odlišnosti auditu oproti daňové kontrole, v jejímž rámci rigorozant identifikuje systémové rozpory a mezery v zákonné právní úpravě, které jsou dále umocněny dle názoru rigorozanta nevhodným nastavením postupů ve vnitřních předpisech veřejné správy. Hodnotným je pak samotný závěr páté kapitoly, v níž rigorozant na základě aktuální judikatury upozorňuje na některé důsledky retrospektivní judikatury pro příjemce dotace a ty podrobuje kritickým úvahám.

Závěrem rigorozant dospívá k závěru, že i navzdory snaze v rámci judikatury odstranit některé nedostatky právní úpravy mnohé i nadále přetrvávají.

Celkově lze k rigorózní práci uvést, že je zřejmé, že rigorozant se v dané problematice velmi dobře orientuje. Vyzdvihnout lze analytický a systematický přístup rigorozanta, hodnocení právní úpravy a návrhy závěrů z pohledu *de lege ferenda*. Jsem přesvědčena, že rigorozant vytvořil nadprůměrnou rigorózní práci.

5. Kritéria hodnocení práce

Splnění cíle práce	Rigorozantem vytyčené cíle práce byly naplněny.
Samostatnost při zpracování tématu včetně zhodnocení práce z hlediska plagiátorství	Z charakteru práce je patrné, že rigorozant pracoval při sepsání této rigorózní práce samostatně, práce byla rovněž zhodnocena systémem Theses a Turnitin, a proto je vysoce pravděpodobné, že se jedná o původní tvůrčí dílo rigorozanta, tuto skutečnost navíc rigorozant potvrzuje ve svém prohlášení.
Logická stavba práce	Rigorózní práce má vhodně zvolenou logickou strukturu, a je systematicky rozdělena do jednotlivých na sebe navazujících částí.
Práce se zdroji (využití cizojazyčných zdrojů) včetně citací	Rigorozant při psaní své rigorózní práce čerpal poznatky zejména z právních předpisů, tuzemské odborné literatury, z judikatury, metodických pokynů Ministerstva financí ČR a evropských právních předpisů.

Hloubka provedené analýzy (ve vztahu k tématu)	Hloubku provedené analýzy pokládám za dostatečnou.
Úprava práce (text, grafy, tabulky)	Úpravu práce hodnotím jako velmi dobrou. Práce není doplněna grafy a tabulkami.
Jazyková a stylistická úroveň	Z hlediska jazykové a stylistické je rigorózní práce na uspokojivé úrovni.

6. Připomínky a otázky k zodpovězení při obhajobě

1. Jakým způsobem byste navrhl optimalizaci současného systému kontrolních postupů nakládání s dotacemi s ohledem na technologický pokrok, zejména v oblasti datové analýzy a umělé inteligence?
2. Domníváte se, že by mohly být aplikovány v praxi algoritmy nebo technologické nástroje, které by mohly zlepšit proces monitorování a auditu dotací, a jaké jsou potenciální etické a praktické výzvy spojené s jejich implementací?

Doporučení/nedoporučení práce k obhajobě	Práci doporučuji k obhajobě.
---	------------------------------

V Praze dne 30. 5. 2024

JUDr. Miroslava Večeř, Ph.D.
oponentka rigorózní práce