

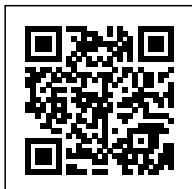


PARLAMENT ČESKÉ REPUBLIKY
POSLANECKÁ SNĚMOVNA

9. volební období

855/0

Vládní návrh zákona o řízení a kontrole veřejných financí



Zástupce předkladatele: ministr financí
Doručeno poslancům: 18. listopadu 2024 v 13:21

Vládní návrh

ZÁKON

ze dne ... 2025,

o řízení a kontrole veřejných financí

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

ČÁST PRVNÍ

OBECNÁ USTANOVENÍ

§ 1

Předmět zákona

Tento zákon zapracovává příslušný předpis Evropské unie¹⁾ a upravuje řízení a kontrolu veřejných financí

- a) uvnitř orgánu veřejné správy,
- b) mezi orgány veřejné správy a
- c) mezi orgány veřejné správy a žadateli nebo příjemci veřejné finanční podpory.

CELEX: 32011L0085

§ 2

Vymezení některých pojmů

(1) Orgánem veřejné správy se pro účely tohoto zákona rozumí

- a) organizační složka státu,
- b) Kancelář Poslanecké sněmovny,
- c) Kancelář Senátu,
- d) státní příspěvková organizace,
- e) státní fond,
- f) státní organizace Správa železnic,
- g) zdravotní pojišťovna,
- h) veřejná vysoká škola,
- i) veřejná výzkumná instituce,
- j) veřejná kulturní instituce,
- k) kraj,
- l) hlavní město Praha,
- m) městská část hlavního města Prahy,
- n) obec,
- o) městský obvod nebo městská část statutárního města,
- p) dobrovolný svazek obcí,
- q) příspěvková organizace zřízená územním samosprávným celkem, městskou částí hlavního města Prahy, městským obvodem nebo městskou částí statutárního města nebo dobrovolným svazkem obcí,

¹⁾ Čl. 3 odst. 1 směrnice Rady 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států, v platném znění.

- r) školská právnická osoba zřízená Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy, veřejnou vysokou školou, územním samosprávným celkem, městskou částí hlavního města Prahy, městským obvodem nebo městskou částí statutárního města nebo dobrovolným svazkem obcí,
- s) zpravodajská služba,
- t) jiná veřejná instituce podle zákona upravujícího pravidla rozpočtové odpovědnosti, která hospodáří s veřejnými prostředky nebo plní úkoly veřejné správy, s výjimkou státního podniku a obchodní společnosti.

(2) Vedoucím orgánu veřejné správy se pro účely tohoto zákona rozumí fyzická osoba oprávněná za něj jednat; vedoucím orgánu veřejné správy je u

- a) veřejné vysoké školy rektor,
- b) kraje ředitel krajského úřadu,
- c) obce starosta,
- d) statutárního města primátor,
- e) městského obvodu nebo městské části starosta,
- f) hlavního města Prahy ředitel Magistrátu hlavního města Prahy,
- g) městské části hlavního města Prahy starosta.

(3) V případě dobrovolného svazku obcí se vedoucím orgánu veřejné správy pro účely tohoto zákona rozumí orgán, kterým dobrovolný svazek obcí jedná.

(4) Zaměstnancem se pro účely tohoto zákona rozumí zaměstnanec vykonávající práci v základním pracovněprávním vztahu k orgánu veřejné správy, státní zaměstnanec, úředník územního samosprávného celku, příslušník bezpečnostního sboru nebo voják v činné službě.

(5) Bezúhonnost se pro účely tohoto zákona posuzuje u

- a) úředníka územního samosprávného celku podle zákona upravujícího činnost úředníků územních samosprávných celků,
- b) příslušníka bezpečnostního sboru podle zákona upravujícího služební poměr příslušníků bezpečnostních sborů,
- c) vojáka v činné službě podle zákona upravujícího činnost vojáků z povolání,
- d) zaměstnance vykonávajícího práci v základním pracovněprávním vztahu, státního zaměstnance a jiné fyzické osoby podle zákona upravujícího státní službu.

(6) Auditovanou osobou se pro účely tohoto zákona rozumí orgán veřejné správy, organizační útvar orgánu veřejné správy, právnická nebo fyzická osoba, u kterých je vykonáván interní audit, vrchní audit nebo audit peněžních prostředků poskytnutých ze zahraničí (dále jen „zahraniční prostředky“).

(7) Pro účely tohoto zákona se rozumí

- a) veřejnými prostředky peněžní prostředky, věci, majetková práva a další majetek patřící státu nebo orgánu veřejné správy,
- b) veřejnou finanční podporou dotace, příspěvek, návratná finanční výpomoc nebo jiné účelově určené peněžní prostředky poskytnuté orgánem veřejné správy, peněžní prostředky poskytnuté z Národního fondu nebo zahraniční prostředky, státní záruky nebo finanční podpora poskytnutá formou úlevy na dani, poplatku nebo jiném obdobném peněžitém plnění,
- c) operací majetková operace, příjmová operace a výdajová operace,
- d) majetkovou operací úkon, při kterém dochází k nakládání s majetkem státu nebo orgánu veřejné správy a zároveň nedochází k příjmu nebo výdaji peněžních prostředků,
- e) příjmovou operací úkon, při kterém dochází k příjmu peněžních prostředků,

f) výdajovou operací úkon, při kterém dochází k výdaji peněžních prostředků.
CELEX: 32011L0085

ČÁST DRUHÁ ZÁSADY ŘÍZENÍ A KONTROLY VEŘEJNÝCH FINANČÍ

§ 3

Zásada řádného finančního řízení

- (1) S veřejnými prostředky je každý povinen nakládat účelně, hospodárně a efektivně.
- (2) Tam, kde je to relevantní, stanoví orgán veřejné správy konkrétní, měřitelné, dosažitelné, věcně související a časově vymezené cíle a jednoduché, přiměřené, přijímané, spolehlivé a důvěryhodné ukazatele.
- (3) Účelné je takové nakládání s veřejnými prostředky, kdy dosažené výsledky odpovídají stanoveným cílům.
- (4) Hospodárné je takové nakládání s veřejnými prostředky, kdy jsou zdroje k dispozici ve správnou dobu, v dostatečném množství, v přiměřené kvalitě a za co nejvýhodnější cenu.
- (5) Efektivní je takové nakládání s veřejnými prostředky, kdy je dosaženo co nejlepšího vztahu mezi použitými zdroji, provedenými činnostmi a dosaženými výsledky.

CELEX: 32024R2509

§ 4

Zásada spolupráce

- (1) Orgány veřejné správy při řízení a kontrole veřejných financí vzájemně spolupracují a koordinují své činnosti s cílem předcházet jejich neodůvodněnému souběhu.
- (2) Orgány veřejné správy při řízení a kontrole veřejných financí sdílejí výsledky své činnosti a spoléhají se vzájemně na své závěry vždy, když je to možné.

§ 5

Zásada prevence

Orgán veřejné správy při řízení a kontrole veřejných financí předchází systémovým nedostatkům, zjišťuje je a napravuje je.

§ 6

Zásada přístupu založeného na posouzení rizik

Orgán veřejné správy přistupuje k řízení a kontrole veřejných financí na základě posouzení rizik.

§ 7

Zásada rozdělení práv a povinností

Orgán veřejné správy při řízení a kontrole veřejných financí zajistí rozdělení práv a povinností při přípravě, schvalování, provádění a kontrole operací mezi více osob.

§ 8

Zásada zachování auditní stopy

(1) Orgán veřejné správy pořizuje a uchovává záznamy o nastavení a změnách systému řízení a kontroly veřejných financí.

(2) Orgán veřejné správy pořizuje a uchovává záznamy, ze kterých lze zpětně rekonstruovat posloupnost úkonů při řízení a kontrole veřejných financí a tyto úkony ověřit.

ČÁST TŘETÍ

VNITŘNÍ KONTROLNÍ SYSTÉM

§ 9

Povinnosti vedoucího orgánu veřejné správy

(1) Vedoucí orgánu veřejné správy

- a) vnitřním předpisem nastaví a udržuje přiměřený a účinný vnitřní kontrolní systém a stanoví postupy řídicí kontroly,
- b) stanoví rozsah práv a povinností osob vykonávajících činnosti v rámci vnitřního kontrolního systému,
- c) zajistí, aby operace byly prověřeny řídicí kontrolou,
- d) zajistí, aby činnosti v rámci vnitřního kontrolního systému vykonávaly bezúhonné fyzické osoby s odpovídajícími předpoklady pro jejich výkon, a
- e) zajistí průběžné prověřování přiměřenosti a účinnosti vnitřního kontrolního systému.

(2) Rektor veřejné vysoké školy může pověřit plněním povinnosti podle odstavce 1 osobu stojící v čele součásti veřejné vysoké školy.

(3) Přiměřený a účinný vnitřní kontrolní systém je systém, který

- a) odpovídá vnějším podmínkám, složitosti organizační struktury a charakteru zajišťovaných úkolů,
- b) vytváří podmínky pro řádné a včasné plnění úkolů a cílů orgánu veřejné správy,
- c) umožňuje včas zjišťovat rizika a přijímat opatření k jejich vyloučení nebo zmírnění,
- d) poskytuje včasné, relevantní a spolehlivé informace pro řízení a kontrolu veřejných financí,
- e) umožňuje včas zjišťovat závažné nedostatky, přijímat opatření k jejich odstranění nebo prevenci a sledovat jejich plnění a
- f) je v souladu s tímto zákonem, jinými právními předpisy, přímo použitelnými předpisy Evropské unie a vnitřními předpisy orgánu veřejné správy.

§ 10

Povinnosti osob vykonávajících činnosti v rámci vnitřního kontrolního systému

(1) Osoba vykonávající činnosti v rámci vnitřního kontrolního systému zjišťuje a posuzuje rizika související s úkoly, které jsou jí svěřeny, a přijímá opatření k jejich vyloučení nebo zmírnění.

(2) Osoba vykonávající činnosti v rámci vnitřního kontrolního systému při zjištění nedostatku neprodleně přijme opatření k jeho odstranění nebo prevenci nebo o potřebě přijetí takových opatření informuje vedoucího orgánu veřejné správy.

§ 11

Osoby vykonávající řídicí kontrolu

(1) Předběžnou řídicí kontrolu příjmové operace vykonávají příkazce operace a správce rozpočtu. Předběžnou řídicí kontrolu výdajové operace vykonávají příkazce operace, správce rozpočtu a hlavní účetní. Sloučení funkce příkazce operace a správce rozpočtu nebo funkce příkazce operace a hlavního účetního pro stejnou příjmovou nebo výdajovou operaci je nepřipustné.

(2) Předběžnou řídicí kontrolu majetkové operace vykonávají příkazce operace a osoba určená vedoucím orgánem veřejné správy.

(3) Příkazcem operace je vedoucí orgán veřejné správy nebo jím určený zaměstnanec orgánu veřejné správy pověřený řízením činnosti.

(4) V případě obce, městské části hlavního města Prahy a městského obvodu nebo městské části statutárního města může starosta určit, že funkci příkazce operace vykonává místostarosta. V případě hlavního města Prahy a statutárního města může primátor určit, že funkci příkazce operace vykonává náměstek primátora.

(5) Správcem rozpočtu a hlavním účetním jsou zaměstnanci orgánu veřejné správy určení vedoucím orgánem veřejné správy; vedoucí orgán veřejné správy může rozhodnout, že funkci správce rozpočtu a funkci hlavního účetního vykonává pro stejnou příjmovou nebo výdajovou operaci jedna osoba

- a) v případech odůvodněných nízkou pravděpodobností výskytu nepřiměřených rizik pro nakládání s veřejnými prostředky,
- b) v případě vnitřní organizační jednotky Ministerstva zahraničních věcí, která je zastupitelským úřadem České republiky v zahraničí.

(6) Nemá-li orgán veřejné správy zaměstnance s odpovídajícími předpoklady pro výkon funkce správce rozpočtu nebo hlavního účetního, může vedoucí orgán veřejné správy v případech odůvodněných nízkou pravděpodobností výskytu nepřiměřených rizik pro nakládání s veřejnými prostředky rozhodnout, že funkci správce rozpočtu nebo hlavního účetního vykonává fyzická osoba, která není zaměstnancem orgánu veřejné správy. To se nepoužije na ústřední orgán státní správy, v jehož čele stojí člen vlády.

(7) Následnou řídicí kontrolu vykonává zaměstnanec určený vedoucím orgánem veřejné správy. Nemá-li orgán veřejné správy zaměstnance s odpovídajícími předpoklady pro její výkon, může vedoucí orgán veřejné správy v případech odůvodněných nízkou pravděpodobností výskytu nepřiměřených rizik pro nakládání s veřejnými prostředky rozhodnout, že následnou řídicí kontrolu vykonává jím určená fyzická osoba, která není zaměstnancem orgánu veřejné správy.

§ 12

Povinnosti osob vykonávajících předběžnou řídicí kontrolu před schválením operace

(1) Správce rozpočtu u příjmové a výdajové operace prověří, zda

- a) je v souladu se schváleným rozpočtem, programy, projekty, uzavřenými smlouvami nebo rozhodnutími o nakládání s veřejnými prostředky,
- b) odpovídá pravidlům pro financování činnosti orgánu veřejné správy a
- c) jsou řízena s ní související rozpočtová rizika.

(2) Příkazce operace operaci schválí, pokud

- a) je v souladu s tímto zákonem, jinými právními předpisy a přímo použitelnými předpisy Evropské unie,
- b) je nezbytná k zajištění úkolů, záměrů a cílů orgánu veřejné správy,
- c) je v souladu se zásadou řádného finančního řízení,
- d) je v souladu se schváleným rozpočtem, programy, projekty, uzavřenými smlouvami rozhodnutími o nakládání s veřejnými prostředky a pravidly pro financování činnosti orgánu veřejné správy,
- e) je doložena správnými a úplnými podklady a
- f) jsou řízena s ní související rizika.

(3) U operace, kterou schválil kolektivní orgán podle jiného právního předpisu, příkazce operace prověří, zda

- a) je v souladu s tímto zákonem, jinými právními předpisy a přímo použitelnými předpisy Evropské unie,
- b) je v souladu se schváleným rozhodnutím kolektivního orgánu a v jeho mezích v souladu se zásadou řádného finančního řízení,
- c) je v souladu se schváleným rozpočtem, programy, projekty, uzavřenými smlouvami, rozhodnutími o nakládání s veřejnými prostředky a pravidly pro financování činnosti orgánu veřejné správy,
- d) je doložena správnými a úplnými podklady a
- e) jsou řízena s ní související rizika.

(4) Zjistí-li příkazce operace na základě prověření podle odstavce 3 nedostatky, neprodleně přijme opatření k jeho odstranění nebo prevenci nebo o potřebě přijetí takových opatření informuje prostřednictvím vedoucího orgánu veřejné správy kolektivní orgán, který operaci schválil.

§ 13

Povinnosti osob vykonávajících předběžnou řídicí kontrolu před platbou

(1) Hlavní účetní u výdajové operace prověří, je-li správně určen její věřitel, výše a splatnost.

(2) Příkazce operace u výdajové operace platbu schválí, je-li její realizace v souladu s podmínkami, za kterých byla tato výdajová operace schválena, včetně toho, že je správně určen její věřitel, výše a splatnost.

(3) Osoba určená vedoucím orgánem veřejné správy prověří před platbou z peněžních prostředků soustředěných prostřednictvím Národního fondu správnost předložených podkladů k platbě. Jsou-li předložené podklady k platbě správné, příkazce operace platbu schválí. Odstavce 1 a 2 a § 12 se v tomto případě nepoužijí.

§ 14

Výjimky z předběžné řídicí kontroly

(1) Pro zajištění potřeb vyplývajících z běžné provozní činnosti orgánu veřejné správy je možné provést předběžnou řídicí kontrolu před schválením operace nebo před platbou souhrnně pro více operací. Podmínky tohoto postupu stanoví vedoucí orgánu veřejné správy vnitřním předpisem.

(2) Vyplývá-li povinnost uskutečnit operaci nebo její podmínky z jiného právního předpisu, opatření obecné povahy, usnesení vlády, rozhodnutí soudu nebo rozhodnutí správního orgánu, provede se předběžná řídicí kontrola pouze v rozsahu, který může orgán veřejné správy ovlivnit.

(3) Provedení předběžné řídicí kontroly může být v odůvodněných případech nahrazeno provedením následné řídicí kontroly u

- a) příjmové operace, kterou nelze předvídat,
- b) výdajové operace, je-li nezbytné zabránit újmě,
- c) operace související s plněním úkolu, který nesnese odkladu, a zároveň se jedná o úkol
 1. integrovaného záchranného systému,
 2. Policie České republiky,
 3. Hasičského záchranného sboru České republiky,
 4. zdravotnické záchranné služby,
 5. Vězeňské služby České republiky,
 6. Generální inspekce bezpečnostních sborů,
 7. Celní správy České republiky,
 8. Správy státních hmotných rezerv,
 9. obecní policie,
 10. ozbrojených sil České republiky, nebo
 11. Vojenské policie,
- d) operace související s poskytováním humanitární pomoci podle zákona upravujícího zahraniční rozvojovou spolupráci a humanitární pomoc poskytovanou do zahraničí,
- e) operace související s řízením likvidity státní pokladny, řízením státního dluhu nebo se správou státních finančních aktiv.

(4) Pravidla provedení předběžné řídicí kontroly u zpravodajských služeb stanoví Ministerstvo financí zvláštními postupy pro jejich finanční hospodaření podle rozpočtových pravidel. Ustanovení § 11 až 13 se v tomto případě nepoužijí.

§ 15

Následná řídicí kontrola

(1) Následná řídicí kontrola se provede u uskutečněných operací vybraných na základě posouzení rizik. Podmínky tohoto postupu stanoví vedoucí orgánu veřejné správy vnitřním předpisem.

(2) Následná řídicí kontrola se rovněž provede u operací, u kterých se podle § 14 odst. 3 nepoužil postup předběžné řídicí kontroly.

(3) Osoba určená vedoucím orgánu veřejné správy u operace prověří, byla-li

- a) v souladu s tímto zákonem, jinými právními předpisy a přímo použitelnými předpisy Evropské unie,

- b) v souladu s podmínkami, za kterých byla schválena,
- c) v souladu se zásadou řádného finančního řízení,
- d) doložena správnými a úplnými podklady a
- e) řízena s ní související rizika.

(4) Osoba určená vedoucím orgánem veřejné správy sleduje, zda příjmy, na které má orgán veřejné správy nárok, a výdaje, které je orgán veřejné správy povinen uhradit, jsou hrazeny včas a ve správné výši, a při zjištění nedostatku neprodleně přijme opatření k jeho odstranění nebo prevenci nebo o potřebě přijetí takových opatření informuje vedoucího orgánu veřejné správy.

ČÁST ČTVRTÁ INTERNÍ AUDIT A VRCHNÍ AUDIT

HLAVA I Interní audit

§ 16

Povinnosti vedoucího orgánu veřejné správy

Vedoucí orgán veřejné správy

- a) vydá statut útvaru interního auditu, ve kterém stanoví rozsah práv a povinností zaměstnanců vykonávajících interní audit, osob přizvaných k účasti na interním auditu a auditovaných osob,
- b) zajistí přístup útvaru interního auditu k informacím, zaměstnancům a majetku potřebným k plnění úkolů interního auditu,
- c) zajistí, aby interní audit vykonávaly bezúhonné osoby s odpovídajícími předpoklady pro jeho výkon,
- d) zajistí, aby útvar interního auditu byl funkčně nezávislý a organizačně oddělený od řídicích struktur.

§ 17

Zřízení útvaru interního auditu

(1) Útvar interního auditu zřizují

- a) správce kapitoly státního rozpočtu,
- b) státní fond,
- c) státní organizace Správa železnic,
- d) zdravotní pojišťovna,
- e) veřejná vysoká škola,
- f) zpravodajská služba,
- g) kraj,
- h) hlavní město Praha,
- i) městská část hlavního města Prahy, která má více než 15 000 obyvatel, není-li Statutem hlavního města Prahy stanoveno, že se útvar interního auditu u této městské části nezřizuje,
- j) obec, která má více než 15 000 obyvatel,
- k) městský obvod nebo městská část statutárního města, které mají více než 15 000 obyvatel, není-li statutem statutárního města stanoveno, že se útvar interního auditu u tohoto městského obvodu nebo u této městské části nezřizuje.

(2) Správce kapitoly státního rozpočtu může rozhodnout o zřízení útvaru interního auditu u organizační složky státu, státní příspěvkové organizace, veřejné výzkumné instituce nebo veřejné kulturní instituce, jichž je zřizovatelem nebo funkci zřizovatele vykonává, z důvodu

- a) výskytu významných rizik pro nakládání s veřejnými prostředky,
- b) složitosti plněných úkolů a vnitřní organizační struktury nebo
- c) zapojení do správy veřejné finanční podpory.

(3) Kraj, hlavní město Praha, městská část hlavního města Prahy, obec, městský obvod nebo městská část statutárního města a dobrovolný svazek obcí mohou rozhodnout o zřízení útvaru interního auditu u jimi zřízené příspěvkové organizace.

(4) Dosáhne-li obec, městská část hlavního města Prahy, městský obvod nebo městská část statutárního města více než 15 000 obyvatel, má povinnost zřídit útvar interního auditu nejpozději do 1. ledna roku následujícího po roce dosažení více než 15 000 obyvatel.

(5) Nemá-li obec, městská část hlavního města Prahy, městský obvod nebo městská část statutárního města více než 15 000 obyvatel po dobu alespoň 2 let, může rozhodnout o zrušení útvaru interního auditu.

(6) Při stanovení počtu obyvatel obce, městské části hlavního města Prahy, městského obvodu nebo městské části statutárního města se pro účely odstavců 4 a 5 vychází z údajů uvedených v základním registru obyvatel vedeném podle zákona upravujícího základní registry k 1. lednu roku následujícího po roce dosažení více než 15 000 obyvatel.

§ 18

Postavení útvaru interního auditu

(1) Útvar interního auditu je přímo podřízen vedoucímu orgánu veřejné správy.

(2) Útvar interního auditu je zařazen u

- a) kraje do krajského úřadu,
- b) hlavního města Prahy do Magistrátu hlavního města Prahy,
- c) městské části hlavního města Prahy do úřadu městské části,
- d) obce do obecního úřadu,
- e) městského obvodu nebo městské části statutárního města do úřadu městského obvodu nebo městské části.

(3) Vedoucího útvaru interního auditu jmenuje a odvolává u

- a) správce kapitoly státního rozpočtu vedoucí orgánu veřejné správy,
- b) státního fondu vedoucí orgánu veřejné správy,
- c) státní organizace Správa železnic generální ředitel po projednání s výborem pro audit,
- d) zdravotní pojišťovny ředitel po projednání s výborem pro audit,
- e) veřejné vysoké školy rektor po projednání se správní radou,
- f) zpravodajské služby ředitel,
- g) kraje rada kraje na návrh ředitele krajského úřadu,
- h) hlavního města Prahy rada hlavního města Prahy na návrh ředitele Magistrátu hlavního města Prahy,
- i) městské části hlavního města Prahy rada městské části na návrh starosty městské části,
- j) obce rada obce na návrh starosty,
- k) městského obvodu nebo městské části statutárního města rada městského obvodu nebo rada městské části na návrh starosty,

- l) organizační složky státu, státní příspěvkové organizace, veřejné výzkumné instituce nebo veřejné kulturní instituce, jichž je správce kapitoly státního rozpočtu zřizovatelem nebo funkci zřizovatele vykonává, vedoucí orgánu veřejné správy, u kterého je útvar interního auditu zřízen,
- m) příspěvkové organizace zřízené krajem, hlavním městem Prahou, městskou částí hlavního města Prahy, obcí, městským obvodem nebo městskou částí statutárního města nebo dobrovolným svazek obcí vedoucí orgánu veřejné správy, u kterého je útvar interního auditu zřízen.

§ 19

Působnost útvaru interního auditu

- (1) Útvar interního auditu vykonává interní audit v orgánu veřejné správy, který ho zřídil.
- (2) Útvar interního auditu správce kapitoly státního rozpočtu vykonává rovněž interní audit organizační složky státu, státní příspěvkové organizace, veřejné výzkumné instituce a veřejné kulturní instituce, jejichž je správce kapitoly státního rozpočtu zřizovatelem nebo funkci zřizovatele vykonává.
- (3) Útvar interního auditu správce kapitoly státního rozpočtu nevykonává interní audit zpravodajské služby.
- (4) Rozhodne-li správce kapitoly státního rozpočtu o zřízení útvaru interního auditu podle § 17 odst. 2, působnost útvaru interního auditu podle odstavce 2 tím není dotčena.
- (5) Útvar interního auditu hlavního města Prahy vykonává rovněž interní audit městské části, je-li Statutem hlavního města Prahy stanoveno, že se útvar interního auditu u této městské části nezřizuje. Útvar interního auditu statutárního města vykonává rovněž interní audit městského obvodu nebo městské části, je-li statutem statutárního města stanoveno, že se útvar interního auditu u tohoto městského obvodu nebo u této městské části nezřizuje.
- (6) Útvar interního auditu
 - a) prověřuje plnění úkolů, záměrů a cílů orgánu veřejné správy,
 - b) prověřuje dodržování tohoto zákona, jiných právních předpisů, přímo použitelných předpisů Evropské unie a vnitřních předpisů orgánu veřejné správy, včetně dodržování zásad řízení a kontroly veřejných financí a přiměřenosti a účinnosti vnitřního kontrolního systému a
 - c) provádí poradenskou činnost pro orgán veřejné správy, u kterého interní audit vykonává.

§ 20

Výkon interního auditu

- (1) Útvar interního auditu vykonává interní audit podle tohoto zákona a podle mezinárodních standardů interního auditu vydaných Institutem interních auditorů a vyhlášených sdělením Ministerstva financí ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (dále jen „mezinárodní standardy interního auditu“).
- (2) Útvar interního auditu může k účasti na interním auditu v zájmu dosažení jeho účelu přizvat fyzickou osobu s odpovídajícími předpoklady pro jeho výkon.

§ 21

Plánování interního auditu

(1) Útvar interního auditu zpracuje na základě posouzení rizik střednědobý plán interního auditu a roční plán interního auditu. Střednědobý plán interního auditu se zpracovává na období alespoň 3 let.

(2) Plány interního auditu orgánu veřejné správy a jejich aktualizaci schvaluje vedoucí orgánu veřejné správy.

(3) Plány interního auditu a jejich aktualizaci schvaluje u

- a) zdravotní pojišťovny ředitel po projednání s výborem pro audit,
- b) státní organizace Správa železnic generální ředitel po projednání s výborem pro audit.

§ 22

Auditní dokumentace

Útvar interního auditu uchovává veškeré dokumenty pořízené v souvislosti s přípravou a výkonem interního auditu a sledováním plnění opatření k odstranění nebo prevenci nedostatků (dále jen „auditní dokumentace“).

§ 23

Zahájení interního auditu

Interní audit je zahájen předložením oznámení o zahájení interního auditu auditované osobě.

§ 24

Auditní zpráva

(1) Útvar interního auditu zpracuje písemný návrh auditní zprávy do 30 dnů, ve zvláště složitých případech do 60 dnů, ode dne provedení posledního úkonu interního auditu a předá jej auditované osobě. Návrh auditní zprávy obsahuje zjištění, závěry, doporučení a datum provedení posledního úkonu interního auditu. Posledním úkonem interního auditu je úkon, po jehož provedení disponuje útvar interního auditu veškerými podklady potřebnými pro vyhotovení návrhu auditní zprávy.

(2) Auditovaná osoba se může k návrhu auditní zprávy písemně vyjádřit ve lhůtě do 15 dnů ode dne předání návrhu auditní zprávy, není-li určena lhůta delší. Z vyjádření auditované osoby musí být zřejmé, proti jaké části návrhu auditní zprávy směřuje, a musí obsahovat odůvodnění. Vyjádření, které bylo podáno opožděně nebo neoprávněnou osobou, vyjádření, ze kterého není zřejmé, proti jaké části návrhu auditní zprávy směřuje, nebo vyjádření, u kterého chybí odůvodnění, útvar interního auditu do auditní zprávy nezpracuje. Vyjádření auditované osoby je přílohou k auditní zprávě.

(3) Útvar interního auditu vyjádření auditované osoby písemně vypořádá. Souhlasí-li útvar interního auditu s vyjádřením auditované osoby nebo jeho částí, zapracuje jej do auditní zprávy. Nesouhlasí-li útvar interního auditu s vyjádřením auditované osoby nebo jeho částí, nesouhlas ve vypořádání odůvodní. Vypořádání vyjádření auditované osoby je součástí auditní zprávy.

(4) Auditní zprávu předá útvar interního auditu do 30 dnů, ve zvláště složitých případech do 60 dnů, ode dne předání vyjádření auditované osoby nebo uplynutí lhůty pro podání tohoto vyjádření, auditované osobě a vedoucímu orgánu veřejné správy, u kterého je útvar interního auditu zřízen. Předáním auditní zprávy vedoucímu orgánu veřejné správy je interní audit ukončen.

(5) Auditovaná osoba navrhne ve lhůtě určené útvarem interního auditu opatření k odstranění nebo prevenci nedostatků a lhůtu pro jejich splnění. Nenavrhne-li auditovaná osoba opatření k odstranění nebo prevenci nedostatků, svůj postup písemně odůvodní.

§ 25

Sledování plnění opatření

(1) Auditovaná osoba podá ve lhůtě určené útvarem interního auditu písemnou zprávu o plnění opatření k odstranění nebo prevenci nedostatků.

(2) Útvar interního auditu sleduje plnění opatření k odstranění nebo prevenci nedostatků. Nebyla-li přijata dostatečná opatření nebo nejsou-li přijatá opatření plněna, uvědomí o tom vedoucího orgánu veřejné správy, u kterého je útvar interního auditu zřízen.

§ 26

Povinnost zajistit externí hodnocení kvality interního auditu

(1) Orgán veřejné správy, který zřídil útvar interního auditu, zajistí alespoň jednou za 5 let externí hodnocení kvality interního auditu.

(2) Na zpravodajskou službu se odstavec 1 nepoužije.

(3) Orgán veřejné správy, který zřídil útvar interního auditu, vytvoří pro výkon externího hodnocení kvality interního auditu podmínky, poskytne k němu potřebnou součinnost a umožní přístup do auditní dokumentace.

(4) Ústřední orgán státní správy, v jehož čele stojí člen vlády, požádá o externí hodnocení kvality interního auditu Ministerstvo financí nebo auditorskou společnost podle zákona upravujícího činnost auditorů.

§ 27

Postup externího hodnocení kvality interního auditu

(1) Z externího hodnocení kvality interního auditu vyhotoví ten, kdo jej provádí, zprávu.

(2) Zpráva z externího hodnocení kvality interního auditu obsahuje zjištění, závěry a doporučení.

(3) Externí hodnocení kvality interního auditu je ukončeno předáním zprávy z externího hodnocení kvality interního auditu orgánu veřejné správy, který útvar interního auditu zřídil.

(4) Orgán veřejné správy, který útvar interního auditu zřídil, přijme na základě zprávy z externího hodnocení kvality interního auditu opatření ke zvyšování kvality interního auditu.

(5) Správce kapitoly státního rozpočtu předá zprávu z externího hodnocení kvality interního auditu a přehled opatření ke zvyšování kvality interního auditu Ministerstvu financí do 2 měsíců ode dne převzetí zprávy z externího hodnocení kvality interního auditu.

(6) Vykoná-li externí hodnocení kvality interního auditu Ministerstvo financí, předá správce kapitoly státního rozpočtu Ministerstvu financí pouze přehled opatření ke zvyšování kvality interního auditu, a to ve lhůtě podle odstavce 5.

§ 28

Roční zpráva o výsledcích interního auditu

(1) Roční zprávu o výsledcích interního auditu předloží útvar interního auditu

- a) správce kapitoly státního rozpočtu vedoucímu orgánu veřejné správy,
- b) státního fondu vedoucímu orgánu veřejné správy,
- c) zdravotní pojišťovny řediteli a výboru pro audit,
- d) veřejné vysoké školy rektorovi a správní radě,
- e) státní organizace Správa železnic generálnímu řediteli a výboru pro audit,
- f) zpravodajské služby řediteli,
- g) kraje řediteli krajského úřadu a radě kraje,
- h) hlavního města Prahy primátorovi a radě hlavního města Prahy,
- i) městské části hlavního města Prahy starostovi a radě městské části hlavního města Prahy,
- j) obce starostovi a radě obce,
- k) městského obvodu nebo městské části statutárního města starostovi a radě městského obvodu nebo městské části statutárního města,
- l) organizační složky státu, státní příspěvkové organizace, veřejné výzkumné instituce nebo veřejné kulturní instituce, jichž je správce kapitoly státního rozpočtu zřizovatelem nebo funkci zřizovatele vykonává, vedoucímu orgánu veřejné správy, u kterého je útvar interního auditu zřízen,
- m) příspěvkové organizace zřízené krajem, hlavním městem Prahou, městskou částí hlavního města Prahy, obcí, městským obvodem nebo městskou částí statutárního města nebo dobrovolným svazek obcí vedoucímu orgánu veřejné správy, u kterého je útvar interního auditu zřízen.

(2) Roční zpráva o výsledcích interního auditu obsahuje

- a) informaci o provedených interních auditech,
- b) informaci o plnění střednědobého a ročního plánu interního auditu,
- c) přehled nejzávažnějších zjištěných nedostatků, opatření směřujících k jejich odstranění nebo prevenci a informaci o jejich plnění,
- d) celkový názor útvaru interního auditu k přiměřenosti a účinnosti vnitřního kontrolního systému (dále jen „celkový názor“),
- e) doporučení k fungování vnitřního kontrolního systému a
- f) zhodnocení souladu s mezinárodními standardy interního auditu, včetně shrnutí výsledků externího hodnocení kvality interního auditu, bylo-li v daném roce provedeno, a zhodnocení plnění opatření ke zvyšování kvality interního auditu.

(3) Celkový názor obsahuje vyjádření, zda vnitřní kontrolní systém

- a) je přiměřený a účinný,
- b) potřebuje dílčí zlepšení,
- c) potřebuje významná zlepšení nebo
- d) není přiměřený nebo účinný.

(4) Celkový názor útvaru interního auditu správce kapitoly státního rozpočtu zahrnuje i hodnocení vnitřního kontrolního systému organizačních složek státu, státních příspěvkových

organizací, veřejných výzkumných institucí a veřejných kulturních institucí, jichž je správce kapitoly státního rozpočtu zřizovatelem nebo funkci zřizovatele vykonává.

HLAVA II Vrchní audit

§ 29

Působnost útvaru vrchního auditu

(1) Útvar Ministerstva financí pověřený výkonem vrchního auditu (dále jen „útvar vrchního auditu“) vykonává vrchní audit

- a) organizační složky státu,
- b) státního fondu,
- c) státní příspěvkové organizace,
- d) státní organizace Správa železnic.

(2) Útvar vrchního auditu nevykonává vrchní audit zpravodajské služby, Kanceláře prezidenta republiky, Kanceláře Poslanecké sněmovny, Kanceláře Senátu, Ústavního soudu, Nejvyššího kontrolního úřadu, Kanceláře Veřejného ochránce práv, Úřadu Národní rozpočtové rady a příspěvkových organizací, jichž jsou tyto orgány veřejné správy zřizovateli nebo funkci zřizovatele vykonávají.

(3) Útvar vrchního auditu prověřuje dodržování tohoto zákona, jiných právních předpisů a přímo použitelných předpisů Evropské unie při nakládání s veřejnými prostředky včetně dodržování zásad řízení a kontroly veřejných financí a přiměřenosti a účinnosti vnitřního kontrolního systému.

§ 30

Plánování, výkon a ukončení vrchního auditu

(1) Pro útvar vrchního auditu se § 21 odst. 1, § 22 až 24 a § 28 odst. 1 až 3 použijí obdobně.

(2) Roční plán vrchního auditu, střednědobý plán vrchního auditu a jejich aktualizaci schvaluje ministr financí nebo jím pověřená osoba.

(3) Auditní zprávu předá útvar vrchního auditu auditované osobě a ministroví financí nebo jím pověřené osobě. Vrchní audit je ukončen předáním auditní zprávy auditované osobě.

(4) Auditovaná osoba navrhne ve lhůtě určené útvarem vrchního auditu opatření k odstranění nebo prevenci nedostatků. Nenavrhne-li auditovaná osoba opatření k odstranění nebo prevenci nedostatků, svůj postup písemně odůvodní. Auditovaná osoba podá ve lhůtě určené útvarem vrchního auditu písemnou zprávu o plnění opatření k odstranění nebo prevenci nedostatků.

(5) Útvar vrchního auditu sleduje plnění opatření k odstranění nebo prevenci nedostatků. Nebyla-li přijata dostatečná opatření nebo nejsou-li přijatá opatření plněna, uvědomí o tom ministra financí nebo jím pověřenou osobu.

ČÁST PÁTÁ
VEŘEJNOSPRAVNÍ KONTROLA

§ 31

Povinnosti vedoucího orgánu veřejné správy

Vedoucí orgánu veřejné správy zajistí, aby veřejnosprávní kontrolu vykonávaly bezúhonné osoby s odpovídajícími předpoklady potřebnými pro její výkon.

§ 32

Působnost kraje, hlavního města Prahy, městské části hlavního města Prahy, obce, městského obvodu nebo městské části statutárního města a dobrovolného svazku obcí

(1) Kraj, hlavní město Praha, městská část hlavního města Prahy, obec, městský obvod nebo městská část statutárního města a dobrovolný svazek obcí vykonávají veřejnosprávní kontrolu hospodaření jimi zřízené příspěvkové organizace.

(2) Kraj, hlavní město Praha, městská část hlavního města Prahy, obec, městský obvod nebo městská část statutárního města a dobrovolný svazek obcí při výkonu veřejnosprávní kontroly hospodaření jimi zřízené příspěvkové organizace kontrolují

- a) dodržování tohoto zákona, jiných právních předpisů a přímo použitelných předpisů Evropské unie, včetně dodržování zásad řízení a kontroly veřejných financí a přiměřenosti a účinnosti vnitřního kontrolního systému a
- b) plnění povinností stanovených zřizovatelem.

§ 33

Působnost poskytovatele veřejné finanční podpory

(1) Poskytovatel veřejné finanční podpory vykonává veřejnosprávní kontrolu této podpory u žadatele o veřejnou finanční podporu a u jejího příjemce.

(2) Poskytovatel veřejné finanční podpory při výkonu veřejnosprávní kontroly prověřuje dodržování

- a) tohoto zákona, jiných právních předpisů a přímo použitelných předpisů Evropské unie v přímé souvislosti s poskytovanou veřejnou finanční podporou a
- b) podmínek stanovených poskytovatelem veřejné finanční podpory.

(3) Orgán veřejné správy může s jiným orgánem veřejné správy uzavřít veřejnoprávní smlouvu nebo dohodu podle § 160 odst. 3 správního řádu, jejímž předmětem je výkon veřejnosprávní kontroly podle odstavců 1 a 2.

§ 34

Působnost orgánů zapojených do správy zahraničních prostředků

(1) Orgán zapojený do správy zahraničních prostředků²⁾ vykonává u žadatele o veřejnou finanční podporu a jejího příjemce veřejnosprávní kontrolu.

(2) Přenese-li orgán zapojený do správy zahraničních prostředků některé činnosti spojené s poskytováním veřejné finanční podpory na právnickou osobu nebo organizační složku státu, vykonává veřejnosprávní kontrolu těchto činností.

(3) Útvar Ministerstva financí pověřený koordinací a správou zahraničních prostředků vykonává veřejnosprávní kontrolu orgánu zapojeného do správy zahraničních prostředků.

(4) Útvar Ministerstva financí pověřený výkonem auditní činnosti zahraničních prostředků (dále jen „auditní orgán“)²⁾ vykonává audit u orgánu zapojeného do správy zahraničních prostředků, orgánu koordinujícího využívání zahraničních prostředků, správce a provozovatele monitorovacího systému a audit u příjemce veřejné finanční podpory (dále jen „audit zahraničních prostředků“).

§ 35

Auditní zpráva z auditu zahraničních prostředků

(1) Auditní orgán zpracuje písemný návrh auditní zprávy do 60 dnů ode dne provedení posledního úkonu auditu zahraničních prostředků a předá jej auditované osobě. Návrh auditní zprávy obsahuje zjištění, závěry, doporučení a datum provedení posledního úkonu auditu zahraničních prostředků. Posledním úkonem auditu zahraničních prostředků je úkon, po jehož provedení disponuje auditní orgán veškerými podklady potřebnými pro vyhotovení návrhu auditní zprávy.

(2) Auditovaná osoba se může k návrhu auditní zprávy písemně vyjádřit ve lhůtě do 15 dnů ode dne předání návrhu auditní zprávy, není-li určena lhůta delší. Z vyjádření auditované osoby musí být zřejmé, proti jaké části návrhu auditní zprávy směřuje, a musí obsahovat odůvodnění. Vyjádření, které bylo podáno opožděně nebo neoprávněnou osobou, vyjádření, ze kterého není zřejmé, proti jaké části návrhu auditní zprávy směřuje, nebo vyjádření, u kterého chybí odůvodnění, auditní orgán do auditní zprávy nezpracuje. Vyjádření auditované osoby je přílohou k auditní zprávě.

(3) Auditní orgán vyjádření auditované osoby písemně vypořádá. Souhlasí-li auditní orgán s vyjádřením auditované osoby nebo jeho částí, zapracuje jej do auditní zprávy. Nesouhlasí-li auditní orgán s vyjádřením auditované osoby nebo jeho částí, nesouhlas ve vypořádání odůvodní. Vypořádání vyjádření auditované osoby je součástí auditní zprávy.

(4) Auditní zprávu předá auditní orgán do 30 dnů, ve zvláště složitých případech do 60 dnů, ode dne předání vyjádření auditované osoby nebo uplynutí lhůty pro podání tohoto vyjádření, auditované osobě. Předáním auditní zprávy auditované osobě je audit zahraničních prostředků ukončen.

²⁾ Například čl. 72 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1060 ze dne 24. června 2021 o společných ustanoveních pro Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský sociální fond plus, Fond soudržnosti, Fond pro spravedlivou transformaci a Evropský námořní, rybářský a akvakulturní fond a o finančních pravidlech pro tyto fondy a pro Azylový, migrační a integrační fond, Fond pro vnitřní bezpečnost a Nástroj pro finanční podporu správy hranic a vízové politiky, v platném znění.

(5) Auditovaná osoba přijme ve lhůtě určené auditním orgánem opatření k odstranění nebo prevenci nedostatků. Nepřijme-li auditovaná osoba opatření k odstranění nebo prevenci nedostatků, svůj postup písemně odůvodní.

(6) Auditovaná osoba podá ve lhůtě určené auditním orgánem písemnou zprávu o plnění opatření k odstranění nebo prevenci nedostatků. Auditní orgán sleduje plnění opatření k odstranění nebo prevenci nedostatků.

(7) Auditní orgán uveřejňuje auditní zprávy způsobem umožňujícím dálkový přístup.

§ 36

Opatření k odstranění nebo prevenci nedostatků

(1) Příspěvková organizace zřízená krajem, hlavním městem Prahou, městskou částí hlavního města Prahy, obcí, městským obvodem nebo městskou částí statutárního města nebo dobrovolným svazkem obcí, žadatel o veřejnou finanční podporu a příjemce veřejné finanční podpory přijmou bez zbytečného odkladu opatření k odstranění nebo prevenci nedostatků zjištěných veřejnosprávní kontrolou.

(2) Kraj, hlavní město Praha, městská část hlavního města Prahy, obec, městský obvod nebo městská část statutárního města, dobrovolný svazek obcí, poskytovatel veřejné finanční podpory, orgán zapojený do správy zahraničních prostředků a auditní orgán sledují plnění opatření k odstranění nebo prevenci nedostatků zjištěných veřejnosprávní kontrolou.

ČÁST ŠESTÁ

POVINNOST KOORDINACE A SPOLUPRÁCE

§ 37

Povinnost koordinace a spolupráce při plánování kontrol

(1) Nebrání-li to splnění účelu kontroly, poskytovatel veřejné finanční podpory, orgán zapojený do správy zahraničních prostředků, auditní orgán, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže a při správě odvodů za porušení rozpočtové kázně orgány Finanční správy České republiky vkládají informace o plánovaných kontrolách veřejné finanční podpory do informačního systému pro koordinaci kontrol Ministerstva financí.

(2) Nebrání-li to splnění účelu kontroly, poskytovatel veřejné finanční podpory, orgán zapojený do správy zahraničních prostředků, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže a při správě odvodů za porušení rozpočtové kázně orgány Finanční správy České republiky vzájemně koordinují plánované kontroly veřejné finanční podpory s cílem předcházet neodůvodněnému souběhu kontrol stejného žadatele o veřejnou finanční podporu nebo příjemce veřejné finanční podpory.

(3) Poskytnou-li orgány Finanční správy České republiky informace o plánovaných kontrolách podle odstavců 1 a 2, nejde o porušení povinnosti mlčenlivosti podle daňového řádu.

§ 38

Využívání výsledků kontrol

Poskytovatel veřejné finanční podpory, orgán zapojený do správy zahraničních prostředků, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže a při správě odvodů za porušení rozpočtové kázně

orgány Finanční správy České republiky využívají při kontrole veřejné finanční podpory výsledky kontrol jiných kontrolních orgánů, a pokud se od nich odchýlí, tento postup odůvodní.

ČÁST SEDMÁ

VYHODNOCOVÁNÍ ŘÍZENÍ A KONTROLY VEŘEJNÝCH FINANČÍ

§ 39

(1) Orgán veřejné správy, který zřizuje útvar interního auditu podle § 17 odst. 1, předkládá Ministerstvu financí roční zprávu o řízení a kontrole veřejných financí v elektronické podobě, a to do 1. března roku bezprostředně následujícího po roce, za který se zpráva předkládá.

(2) Na zpravodajskou službu se odstavec 1 nepoužije.

(3) Roční zpráva o řízení a kontrole veřejných financí obsahuje informace o

- a) stavu vnitřního kontrolního systému včetně celkového názoru,
- b) činnosti útvaru interního auditu, včetně shrnutí výsledků externího hodnocení kvality interního auditu, bylo-li provedeno, a
- c) vykonaných veřejnosprávních kontrolách.

(4) Informace, které jsou zadávány do monitorovacího systému podle zákona upravujícího podporu regionálního rozvoje, se v roční zprávě o řízení a kontrole veřejných financí nevykazují.

(5) Ministerstvo financí na základě ročních zpráv o řízení a kontrole veřejných financí předkládá vládě souhrnnou roční zprávu o řízení a kontrole veřejných financí, a to do 30. dubna roku bezprostředně následujícího po roce, za který se zpráva předkládá.

ČÁST OSMÁ

SPOLEČNÁ, PŘECHODNÁ, ZRUŠOVACÍ A ZÁVĚREČNÁ USTANOVENÍ

§ 40

Společná ustanovení

(1) Pro účely řízení a kontroly veřejných financí se vnitřním předpisem u veřejných vysokých škol rozumí opatření rektora.

(2) Útvar interního auditu při výkonu interního auditu podle § 19 odst. 2, útvar vrchního auditu při výkonu vrchního auditu a kraj, hlavní město Praha, městská část hlavního města Prahy, obec, městský obvod nebo městská část statutárního města, dobrovolný svazek obcí, poskytovatel veřejné finanční podpory a orgány zapojené do správy zahraničních prostředků při výkonu veřejnosprávní kontroly postupují podle kontrolního řádu, pokud tento zákon nestanoví jinak.

§ 41

Přechodná ustanovení

(1) Řídící kontrola, veřejnosprávní kontrola nebo interní audit, které byly zahájeny přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se dokončí podle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.

(2) Roční zprávy o výsledcích finanční kontroly podle § 22 zákona č. 320/2001 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, za rok, který předchází roku nabytí účinnosti tohoto zákona, se vypracují a předloží podle zákona č. 320/2001 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.

(3) Útvar interního auditu správce kapitoly státního rozpočtu, státního fondu, zdravotní pojišťovny, veřejné vysoké školy, státní organizace Správa železnic, zpravodajské služby, kraje, hlavního města Prahy a obce, která má ke dni 1. ledna 2027 více než 15 000 obyvatel, zřízený podle zákona č. 320/2001 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se považuje za útvar interního auditu podle tohoto zákona.

(4) Útvar interního auditu městské části hlavního města Prahy, která má ke dni 1. ledna 2027 více než 15 000 obyvatel, zřízený podle zákona č. 320/2001 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se považuje za útvar interního auditu podle tohoto zákona, není-li Statutem hlavního města Prahy stanoveno, že se útvar interního auditu u této městské části nezřizuje.

(5) Útvar interního auditu městského obvodu nebo městské části statutárního města, které mají ke dni 1. ledna 2027 více než 15 000 obyvatel, zřízené podle zákona č. 320/2001 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se považují za útvary interního auditu podle tohoto zákona, není-li statutem statutárního města stanoveno, že se útvar interního auditu u tohoto městského obvodu nebo u této městské části nezřizuje.

§ 42

Zrušovací ustanovení

Zrušují se:

1. Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).
2. Část dvacátá zákona č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů.
3. Zákon č. 123/2003 Sb., kterým se mění zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 309/2002 Sb., o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon).
4. Část druhá zákona č. 426/2003 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.
5. Část šestá zákona č. 421/2004 Sb., o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí.
6. Část jedenáctá zákona č. 482/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.
7. Část osmnáctá zákona č. 626/2004 Sb., o změně některých zákonů v návaznosti na realizaci reformy veřejných financí v oblasti odměňování.
8. Část třicátá druhá zákona č. 377/2005 Sb., o doplňkovém dohledu nad bankami, spořitelními a úvěrními družstvy, pojišťovnami a obchodníky s cennými papíry ve

finančních konglomerátech a o změně některých dalších zákonů (zákon o finančních konglomerátech).

9. Část třináctá zákona č. 138/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o veřejných zakázkách.
10. Část třináctá zákona č. 342/2006 Sb., kterým se mění některé zákony související s oblastí evidence obyvatel a některé další zákony.
11. Zákon č. 298/2007 Sb., kterým se mění zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů.
12. Část sto dvacátá třetí zákona č. 227/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o základních registrech.
13. Část sto druhá zákona č. 281/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím daňového řádu.
14. Část osmnáctá zákona č. 341/2011 Sb., o Generální inspekci bezpečnostních sborů a o změně souvisejících zákonů.
15. Část devatenáctá zákona č. 457/2011 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Finanční správě České republiky.
16. Část patnáctá zákona č. 239/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.
17. Část devátá zákona č. 407/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.
18. Část šestnáctá zákona č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů.
19. Část padesátá zákona č. 64/2014 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím kontrolního řádu.
20. Část sto dvacátá první zákona č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích.
21. Zákon č. 126/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů.
22. Část sedmá zákona č. 251/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.
23. Část osmdesátá osmá zákona č. 261/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s další elektronizací postupů orgánů veřejné moci.
24. Část šestá zákona č. 263/2024 Sb., o veřejných kulturních institucích a o změně souvisejících zákonů (zákon o veřejných kulturních institucích).
25. Vyhláška č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění zákona č. 309/2002 Sb., zákona č. 320/2002 Sb. a zákona č. 123/2003 Sb.
26. Vyhláška č. 274/2018 Sb., kterou se mění vyhláška č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění zákona č. 309/2002 Sb., zákona č. 320/2002 Sb. a zákona č. 123/2003 Sb.
27. Vyhláška č. 24/2020 Sb., kterou se mění vyhláška č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění zákona č. 309/2002 Sb., zákona č. 320/2002 Sb. a zákona č. 123/2003 Sb., ve znění vyhlášky č. 274/2018 Sb.

§ 43

Účinnost

Tento zákon nabývá účinnosti dnem 1. ledna 2027.

Důvodová zpráva

I. Obecná část

Řízení a kontrola veřejných financí zahrnuje soubor opatření přijímaných na různých úrovních organizace veřejné správy, které mají za cíl zajistit účelné, hospodárné a efektivní nakládání s veřejnými prostředky. Součástí jsou i opatření, která chrání veřejné prostředky před riziky a nesrovnalostmi, a opatření, která zvyšují vypovídací schopnost údajů o stavu veřejných financí, zejména v oblasti rozpočtu a účetnictví.

Stávající systém řízení a kontroly veřejných financí je primárně upraven zákonem č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o finanční kontrole“) a jeho prováděcí vyhláškou č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „prováděcí vyhláška“). Tento zákon definuje tři základní složky finanční kontroly, kterými jsou veřejnosprávní kontrola, kontrola podle mezinárodních smluv a vnitřní kontrolní systém orgánů veřejné správy, jehož součástí je řídicí kontrola a interní audit. Procesní úpravu postupů veřejnosprávní kontroly obsahuje zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kontrolní řád“). Zákon o finanční kontrole transponuje do českého práva klíčové požadavky na existenci a fungování systému vnitřní kontroly a auditu, které vychází ze směrnice Rady 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států, která byla v době přípravy návrhu zákona novelizována prostřednictvím Směrnice Rady (EU) 2024/1265 ze dne 29. dubna 2024, kterou se mění směrnice 2011/85/EU o požadavcích na rozpočtové rámce členských států. Termín pro transpozici nové směrnice je do 31. 12. 2025. Změny provedené touto směrnicí se netýkají věcných úprav ustanovení čl. 3 odst. 1 směrnice Rady 2011/85/EU o požadavcích na rozpočtové rámce členských států, které je implementováno návrhem zákona.³

Zákon o finanční kontrole nabyl účinnosti dnem 1. ledna 2002. Do té doby v českém právním řádu nebyly upraveny kompetence k finanční kontrole ve vztazích nadřízenosti a podřízenosti, nebyla stanovena povinnost zřízení kontrolních útvarů v ústředních a jiných správních úřadech, chybělo vymezení jejich funkce při zajišťování finanční kontroly či právní základ pro výměnu kontrolních informací. Vnitřní kontrolní systémy orgánů veřejné správy fungovaly pouze podle individuálních rozhodnutí řídicích zaměstnanců a finanční kontrola hospodaření s veřejnými prostředky byla převážně orientována na ověřování vnějších podnětů na úkor systematické kontrolní činnosti. Interní audit nebyl do českého právního řádu zaveden vůbec. Chyběla rovněž legislativní úprava vykonávání finanční kontroly orgány mezinárodních organizací, které tyto peněžní prostředky České republiky poskytly. Zákon o finanční kontrole vznikl jako jeden z požadavků Evropské unie v rámci předstupních jednání.

Zákon o finanční kontrole byl od svého vzniku 22krát novelizován, tyto novelizace však vždy pouze reagovaly na změny jiných právních předpisů souvisejících s ustanoveními zákona o finanční kontrole a neměly charakter ucelené změny, která by zohlednila společenský vývoj a kvalitativní posun ve fungování veřejné správy od vstupu České republiky do Evropské unie a reflektovala účinnost stávajícího nastavení systému finanční kontroly jako celku a zkušenosti s fungováním vnitřních kontrolních systémů ve stávající podobě v různých typech orgánů

³ Předmětné ustanovení čl. 3 odst. 1 nedoznalo žádných věcných změn, pouze formálně byl stávající text "standardu ESA 95" nahrazen textem "Evropském systému národních a regionálních účtů" a za slova "Uvedené systémy veřejných účtů" v poslední větě byl přidán text "sektoru vládních institucí".

veřejné správy. Ministerstvo financí připravilo v letech 2006-2016 celkem 7 návrhů na komplexní novelizaci zákona o finanční kontrole nebo novou právní úpravu, z nichž u 3 byl legislativní proces ukončen ještě před jejich schválením vládou a 4 byly zamítnuty Parlamentem České republiky (případně bylo projednávání ukončeno s koncem volebního období Poslanecké sněmovny).

V letech 2021-2023 byl realizován projekt „Posílení řízení a kontroly veřejných financí“⁴ financovaný z Fondů EHP 2014-2021, v rámci, kterého bylo provedeno nezávislé hodnocení stávajícího stavu řízení a kontroly veřejných financí, identifikovány silné a slabé stránky a představena doporučení ke zdokonalení systému řízení a kontroly veřejných financí. V rámci projektu bylo dále během roku 2022 uspořádáno 16 veřejných konzultací ke stávajícímu stavu a plánovaným změnám v oblasti řízení a kontroly veřejných financí. Veřejných konzultací se zúčastnili zástupci následujících typů orgánů veřejné správy: správci kapitol státního rozpočtu a jejich příspěvkové organizace, organizační složky státu, které nejsou správci kapitol státního rozpočtu a jejich příspěvkové organizace, státní fondy, kraje, města, obce, městské části hlavního města Prahy, dobrovolné svazky obcí, příspěvkové organizace zřizované územními samosprávnými celky, veřejné vysoké školy, veřejné výzkumné instituce, zdravotní pojišťovny a další. Celkově se veřejných konzultací zúčastnilo přes 600 zástupců orgánů veřejné správy, která byla zastoupena všemi typy orgánů veřejné správy, na něž povinnost finanční kontroly dopadá.

Na základě provedeného zhodnocení stávajícího systému finanční kontroly a realizovaných veřejných konzultací byl vytvořen věcný záměr zákona o řízení a kontrole veřejných financí, který byl schválen vládou České republiky dne 21. února 2024⁵(dále jen „věcný záměr“). Současně vláda České republiky uložila ministru financí povinnost vypracovat návrh zákona o řízení a kontrole veřejných financí a návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o řízení a kontrole veřejných financí.

1. Zhodnocení platného právního stavu

Zhodnocení platného právního stavu systému finanční kontroly vychází z věcného záměru a hodnocení dopadů regulace, které je součástí předkládaného materiálu.

1.1. Zhodnocení naplňování cílů, zásad a základních předpokladů řízení a kontroly veřejných financí

Povinnosti v oblasti finanční kontroly zákon o finanční kontrole nestanovuje vždy jasně, ale často prostřednictvím cílů finanční kontroly a odpovědnosti za nastavení systému finanční kontroly stanovené vedoucímu orgánu veřejné správy. To je patrné zejména v oblasti hospodárného, efektivního a účelného využívání veřejných prostředků – zákon o finanční kontrole stanovuje, že finanční kontrola má jako jeden z hlavních cílů takového využívání veřejných prostředků prověřovat. Vedoucí orgánu veřejné správy je povinen pro hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy zajistit podmínky. Konkrétní povinnost všech osob, které se na nakládání s veřejnými prostředky podílí, tyto zásady dodržovat však zákonem o finanční kontrole stanovena není. Tato povinnost musí být v praxi dovozována z řady jiných právních předpisů [např. zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „rozpočtová

⁴ Podrobnosti jsou zveřejněny na webových stránkách Ministerstva financí: [Posílení řízení a kontroly veřejných financí | Ministerstvo financí ČR \(mfc.cz\)](#)

⁵ Usnesení vlády České republiky ze dne 21. února 2024 č. 115 k věcnému záměru zákona o řízení a kontrole veřejných financí. Materiál je přístupný zde: [ODok Portál – VeKLEP – Návrh věcného záměru zákona o řízení a kontrole veřejných financí](#),

pravidla“), zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o majetku ČR“), zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „rozpočtová pravidla územních rozpočtů“), zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o krajích“), zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o hlavním městě Praze“)], které ji však pokrývají pouze dílčím způsobem (účelnost a hospodárnost při nakládání s majetkem, péče řádného hospodáře při výkonu funkce člena voleného orgánu územního samosprávného celku či plnění určených úkolů nejhospodárnějším způsobem). Zjištěná porušení zákona v oblasti finanční kontroly jsou v řadě případů formulována pouze v obecné rovině jako špatné nastavení či selhání vnitřního kontrolního systému, aniž by byla následně vyvozována odpovědnost konkrétních osob za rozhodnutí o konkrétních operacích či rozsah této odpovědnosti. To v praxi značně omezuje možnost vynucovat hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy, jelikož předmětné povinnosti nemají v zákoně o finanční kontrole přímou oporu. Řada kontrolních i auditních zpráv tak zůstává u pouhého ověřování konkrétních, jinými zákony stanovených postupů, jejichž nedodržení lze jednoznačně prokázat a doložit. Jedná se například o kontrolu plnění pravidel stanovených pro zadávání veřejných zakázek či pravidel pro účtování operací. Do těchto oblastí je následně zaměřena naprostá většina kontrol, přičemž ostatní oblasti podstatné pro účelný, hospodárný a efektivní výkon veřejné správy zůstávají bez vnějšího, ale často i vnitřního dohledu. Jakkoliv je dodržování všech postupů stanovených zákonem základní podmínkou pro řádné fungování veřejné správy, nejedná se o dostačující předpoklad jejího ekonomicky racionálního chování.

Vedoucí orgánu veřejné správy má rovněž zákonem o finanční kontrole stanovené další velmi obecně definované povinnosti, které je v praxi obtížné naplnit. Jedná se zejména o povinnost stanovit předem, na základě objektivně zjištěných skutečností, kritéria pro hodnocení zásad hospodárného, efektivního a účelného výkonu veřejné správy. Úvaha nad účelností, hospodárností a efektivitou každé konkrétní operace by měla být odpovědností osob, které o její realizaci rozhodují, a měla by být vždy řádně zdokumentována (podložena auditní stopou). Předem paušálně na úrovni orgánu veřejné správy vymezit kritéria, při jejichž dodržení budou operace splňovat požadavky na účelnost, hospodárnost a efektivitu, je možné pouze ve velmi omezené míře (např. v podobě konkrétních technických standardů – i u těch však hospodárnost a efektivita závisí nejen na formulaci požadavku, ale i na postupu při jeho následné realizaci, a naplnění kritéria účelnosti nelze pouze s ohledem na dodržení určitého technického standardu vyhodnotit, neboť se váže primárně k existenci prokazatelné potřeby a teprve sekundárně ke kvalitativním parametrům jejího naplňování).

Pojetí vnitřního kontrolního systému podle zákona o finanční kontrole je velmi široké, motivované snahou obsáhnout veškerý vnitřní chod orgánu veřejné správy včetně řady manažerských činností, které je obtížné normativně definovat. Stávající rozsáhlé předpoklady pro fungování vnitřního kontrolního systému definované v zákoně o finanční kontrole jsou do značné míry nenormativní a formulují spíše vybrané prvky obecně uznávané dobré praxe řízení orgánů veřejné správy. Tyto postupy nejsou doplněny jasně stanovenými povinnostmi pro vedoucího orgánu veřejné správy a další osoby, které se podílejí na řízení a kontrole veřejných financí. To má za následek, že zákon o finanční kontrole je pro tyto osoby nesrozumitelný a není z něj zřejmé, co konkrétně musí v praxi zavést či dodržovat. Povinnosti v oblasti řízení rizik či reportingu zákon o finanční kontrole stanovuje pouze implicitně. Zákon o finanční kontrole nestanoví vedoucímu orgánu veřejné správy ani vedoucím zaměstnancům povinnost rizika řídit, stanoví pouze povinnost vedoucího orgánu veřejné správy vytvořit systém schopný včas zjišťovat, posuzovat a minimalizovat provozní, finanční, právní a jiná rizika vznikající

v souvislosti s plněním schválených záměrů a cílů a povinnost vedoucích zaměstnanců o vzniku významných rizik vedoucího orgánu veřejné správy informovat.

Systém delegace oprávnění k nakládání s veřejnými prostředky je v praxi velmi často založen pouze na individuálních pověřeních pro konkrétní osoby, nikoliv na samostatném vnitřním předpisu upravujícím celou oblast vnitřního kontrolního systému a postupy řídicí kontroly. Chybí tak promyšlená systémová vazba na ostatní platná pravidla a povinnosti upravující dané operace uvnitř orgánu veřejné správy (limity pro schvalování výdajů, postupy pro veřejné zakázky, schvalování dokumentace ze strany specializovaných útvarů – právní, investiční apod.) a vazba na kompetence osob na ostatních úrovních řízení či na kompetence kolektivních orgánů. I to přispívá k fungování paralelního systému schvalování operace pověřenými zaměstnanci pro účely naplnění požadavků podle zákona o finanční kontrole a rozhodování o dané operaci managementem orgánu veřejné správy (podle ostatních platných vnitřních pravidel). Výsledkem je vysoce formální, regulovaný schvalovací proces spojený se značnou administrativní zátěží uvnitř orgánů veřejné správy, který v praxi nepokrývá reálné řízení veřejných prostředků (rozhodování o nich) a k jejich ochraně přispívá pouze v omezené míře. Negativním důsledkem takového nastavení může být v opačné rovině proces, který řízení veřejných prostředků sice plně pokrývá, nicméně je kvůli systémovým duplicitám vysoce neefektivní a administrativně neúměrně náročný (operace jsou nadměru kontrolovány řadou samostatně pověřených osob). Osoby zapojené do takového řídicího procesu neznají či ani nemají přesně vymezeny své kompetence a odpovědnosti a kontrolují tedy vícekrát různé či stejné dílčí aspekty téže operace.

1.2. Zhodnocení platného právního stavu v oblasti řídicí kontroly

Schvalovací postupy konkrétních operací jsou v zákoně o finanční kontrole a zejména v prováděcí vyhlášce stanoveny velmi podrobně a rigidně, a to pro všechny operace bez ohledu na jejich charakter a výši dotčených veřejných prostředků. To v praxi může vést k tomu, že zákon o finanční kontrole je implementován se značnými administrativními nároky, které neodpovídají dotčeným veřejným prostředkům či souvisejícím rizikům.

Zákon o finanční kontrole dostatečně nezohledňuje situaci malých orgánů veřejné správy, které s ohledem na personálně limitovaný odborný aparát nejsou schopny zajistit plnění všech povinných rolí v řídicí kontrole (příkazce operace, správce rozpočtu, hlavní účetní), včetně případné zastupitelnosti těchto osob vlastními zaměstnanci. Jakkoliv je zákonný požadavek na zajištění všech funkcí v řídicí kontrole vlastními zaměstnanci s ohledem na řídicí charakter této činnosti a její význam pro ochranu veřejných prostředků pochopitelný, v praxi velmi malých orgánů veřejné správy takový požadavek naráží na nedostatečnou personální kapacitu vlastních zaměstnanců, což vede buď k formálnímu naplňování povinnosti zaměstnáváním externistů na dílčí úvazek formou dohody o provedení práce či dohody o pracovní činnosti, anebo k pověřování osob, které sice jsou zaměstnanci orgánu veřejné správy, ale nemají k výkonu této funkce potřebnou odbornost. U řídicí kontroly se problém opakovaně vyskytuje u nejmenších orgánů veřejné správy (zejména se jedná o příspěvkové organizace), kde není odborná kapacita ani pro výkon sloučené funkce správce rozpočtu a hlavního účetního. Vedoucí orgánu veřejné správy řeší otázku, zda touto funkcí pověřit nekvalifikovaného zaměstnance (například učitelku) nebo funkci v rozporu se zákonem outsourcovat (například na externího účetního). Z hlediska smyslu řídicí kontroly je přitom zásadní, aby dané role zastávaly osoby, které mají odpovídající odbornost. Striktní požadavek na to, aby nejmenší orgány veřejné správy zaměstnávaly osobu pouze pro plnění sloučené funkce správce rozpočtu a hlavního účetního, není opodstatněný. Nejedná se přitom o okrajovou problematiku, sloučení těchto funkcí trvale vykazuje přes 60 % orgánů veřejné správy. Potřeba zajištění funkce správce rozpočtu a hlavního účetního jinou fyzickou osobou, než vlastním zaměstnancem je relevantní i ve větších orgánech

veřejné správy než těch s pěti zaměstnanci, zejména když se tento limit vztahuje na veškeré zaměstnance orgánu veřejné správy, nejen ty zajišťující řídicí a ekonomické funkce. Naopak ty nejmenší orgány veřejné správy mají v praxi potíže zajistit řídicí kontrolu i v případě využití možnosti sloučení funkce správce rozpočtu a hlavního účetního. Tento problém je pak o to významnější, pokud orgány veřejné správy mají mít v řídicích procesech zajištěnou zastupitelnost.

Zákon o finanční kontrole rovněž u nastavení postupů řídicí kontroly nedostatečně zohledňuje v praxi odůvodněná specifika. Jedná se zejména o výkon předběžné řídicí kontroly u marginálních výdajů nebo u příjmů a výdajů, které nelze z objektivních důvodů předvídat, či o postavení příkazců operací v případě, kdy k faktickému rozhodování o operacích dochází v rámci kolektivních orgánů (např. na jednání rady či zastupitelstva územního samosprávného celku) a příkazce operace následně pouze plní takto stanovené pokyny.

Zákon o finanční kontrole nestanovuje za co konkrétně je při schvalování operace příkazce operace, správce rozpočtu a hlavní účetní odpovědný. Stanoví pouze na co se řídicí kontrola má zaměřit, avšak i to činí nepřímě, odkazem na obdobné fáze veřejnosprávní kontroly definované v jiné části zákona. V případě průběžné a následné kontroly tak navíc činí neúplným, demonstrativním výčtem. Podrobnosti včetně věcného zaměření kontroly jsou upraveny až v prováděcí vyhlášce, která stanovuje bližší náležitosti postupů řídicí kontroly a upravuje, mimo jiné, co jednotlivé funkce v rámci jednotlivých fází řídicí kontroly prověřují. I to však pouze pro předběžnou řídicí kontrolu příjmových a výdajových operací. Průběžná a následná řídicí kontrola a veškerá řídicí kontrola u majetkových operací blíže upravena není.

V metodické a výkladové praxi se často objevuje otázka časového rozlišení řídicí i veřejnosprávní kontroly (zejména stanovení jasné hranice pro průběžnou a následnou kontrolu). Stanovení této hranice je čistě arbitrární a v praxi není vždy možné hranici přesně určit. S otázkou časového rozlišení průběžné a následné kontroly souvisí otázka, zda má být tato kontrola provedena u všech operací nebo pouze u vzorku operací. V zákoně o finanční kontrole je přímo uvedeno, že následná kontrola se provádí u vzorku vybraných operací. Z absence obdobné úpravy u průběžné kontroly by bylo možné vyvozovat, že tato musí být provedena u všech operací. Takový výklad ale není v praxi proveditelný, jelikož v mnoha případech na předběžnou řídicí kontrolu bezprostředně navazuje následná řídicí kontrola. Navíc by takový požadavek nebyl odůvodněn a vedl by uvnitř orgánů veřejné správy k neúměrně velké administrativní zátěži s omezeným potenciálem přidané hodnoty pro ochranu veřejných prostředků.

Možnost využití výjimky ze schvalovacího postupu řídicí kontroly v podobě limitovaného příslibu je značně limitována kumulativním splněním několika podmínek a omezením pouze na předběžnou řídicí kontrolu před vznikem závazku. V praxi dochází k nadužívání této výjimky i v případě nesplnění všech kumulativních podmínek. Jedná se o situace, kdy předpokládaný postup řídicí kontroly nelze z objektivních důvodů realizovat (například u příjmů či výdajů, které vznikají nahodile/operativně nebo nepředvídatelně jako například při výběru pokut či následkem pojistného plnění) nebo je takový postup příliš administrativně náročný a neúčelný (u marginálních či pravidelně opakovaných příjmů či výdajů) a orgány veřejné správy hledají cestu, jak požadavkům zákona o finanční kontrole dostat alespoň tímto způsobem.

Předběžnou řídicí kontrolu po vzniku nároku na příjem nelze objektivně provést v případě řady příjmů, např. příjmu, který vzniká z poskytnutí služby orgánem veřejné správy, za kterou je poskytována úhrada ihned, resp. bezprostředně po poskytnutí. V těchto případech obě smluvní strany splní svoji povinnost najednou. Stejně tak nelze tuto kontrolu objektivně provést v případě, že má dlužník povinnost uhradit peněžní prostředky na účet orgánu veřejné správy

bez vydání faktury. K ověření správnosti určení dlužníka, výše a splatnosti vzniklého nároku dojde po obdržení peněžních prostředků na účet (do pokladny). V tomto případě se již jedná o následnou řídicí kontrolu. Zákon o finanční kontrole ani jeho prováděcí vyhláška tyto situace dostatečně nereflektují. Aktuální úprava rovněž nezohledňuje specifika operací, na jejichž vynaložení nemá orgán veřejné správy žádný vliv, přesto u nich musí vykonávat řídicí kontrolu (včetně zhodnocení naplňování principů účelnosti, hospodárnosti a efektivity) v plném rozsahu.

Výše uváděné nedostatky neplatí plošně pro všechny orgány veřejné správy. Složitě pojetí řídicí kontroly a z toho vyplývající nedostatky mají negativní dopady především na ty orgány veřejné správy, které nemají k dispozici dostatečný odborný aparát a nejsou proto schopny cíle finanční kontroly přenést do odpovědnosti konkrétních kvalifikovaných zaměstnanců a zajistit efektivní propojení rozhodovacích a kontrolních postupů s postupy administrativními. Odpovědnost, kterou zákon pro osoby zapojené do řídicích procesů neupravuje jednoznačně, poté v rámci těchto orgánů veřejné správy zaniká, a to i z důvodu absence povinnosti upravit řídicí procesy s ohledem na vlastní specifika vnitřním předpisem. Popsaný stav se zpravidla netýká středních až velkých orgánů veřejné správy, které disponují prostředky potřebnými pro zajištění kvalifikovaného administrativního aparátu schopného pracovat se zákonnými požadavky na řídicí kontrolu pracovat a efektivně je aplikovat. Zákon o finanční kontrole ve své stávající podobě tak vyhovuje orgánům veřejné správy, které jeho místy až metodický charakter dokážou využít, jelikož základní smysl finanční kontroly považují za samozřejmý a odpovědnost stanovenou pro zapojené osoby za dostatečně jasnou. Vysoká kvalitativní úroveň nastavení pravidel vnitřního kontrolního systému s jasně přidělenou odpovědností a dedikovanou provázaností na další právní normy byla v rámci analytické fáze identifikována například u krajských úřadů, jejichž zástupci v rámci pracovních jednání potvrdili, že uchopení smyslu zákona o finanční kontrole a jeho aplikace do praxe jim nečiní problém ani ve stávající podobě.

1.3. Zhodnocení platného právního stavu v oblasti interního auditu

Povinnost zavést interní audit je stanovena příliš plošně pro všechny orgány veřejné správy, i když jsou z této povinnosti následně stanoveny dílčí výjimky (možnost nahrazení interního auditu veřejnosprávní kontrolou zřizovatele či přijetím jiných dostatečných opatření). Výjimek přitom podle informací poskytnutých orgány veřejné správy Ministerstvu financí pro účely zpracování roční zprávy o výsledcích finančních kontrol za rok 2022 využívá 94 % orgánů veřejné správy. Na druhou stranu chybějící přesvědčení některých orgánů veřejné správy o přidané hodnotě interního auditu vede k formálnímu naplňování povinnosti zřídit útvar interního auditu v podobě zaměstnání interního auditora na marginální pracovní úvazek formou dohody o pracovní činnosti či využívání jiného obdobného institutu. Výsledkem jsou útvary interního auditu zřízené u 1 142 orgánů veřejné správy, z nichž více než polovinu tvoří pouze jedna osoba a méně (u 63 orgánů veřejné správy působí interní auditor na méně než 0,1 úvazku). Z ročních zpráv o výsledcích finančních kontrol za rok 2022 vyplývá, že v organizačních složkách státu na jednu organizaci připadá v průměru 1,8 auditora, v územních samosprávných celcích 1,2 auditora a v ostatních orgánech veřejné správy pouze 0,9 auditora. Určitou rozdílnost hodnot lze očekávat, jelikož uvedené typy orgánů veřejné správy mají výrazně odlišnou průměrnou velikost i složitost organizační struktury. Za povšimnutí ovšem stojí samotná výše těchto hodnot, která u žádného z typů orgánů veřejné správy nedosahuje v průměru alespoň dvou interních auditorů na orgán veřejné správy. Orgány veřejné správy, ve kterých je zřízena funkce interního auditu a tuto funkci zde vykonávají méně než 2 auditori, nemůže podle názoru Ministerstva financí zabezpečit výkon interního auditu v plném rozsahu. Při takovém personálním zajištění činnosti nejsou vytvořeny systémové předpoklady pro dosažení potřebné kvality služby a dodržování mezinárodních standardů interního auditu vydávaných Mezinárodním institutem interních auditorů (dále jen „mezinárodní standardy

interního auditu“), jako například odbornost a specializace v různých oblastech, právní a analytická podpora, supervize, vnitřní oponentura a řízení kvality interního auditu. Interní audit se i z důvodu absence těchto systémových předpokladů často soustředí do „bezpečných“ oblastí podle znalostí a kompetencí konkrétního interního auditora, které jsou pak opakovaně prověřovány, i když nemusí pokrývat klíčová rizika orgánu veřejné správy. Není tak naplňována podstata činnosti interního auditu, kterou je poskytování nezávislého a objektivního ujištění o řádném fungování orgánu veřejné správy jako celku.

Dalším slabým místem stávajícího stavu je systémové nahrazování interního auditu veřejnosprávní kontrolou, které takto široce pojatá výjimka umožňuje. Zejména u územních samosprávných celků, ale v dílčích případech i u ústředních orgánů státní správy, dochází k nahrazení interního auditu veřejnosprávní kontrolou u všech (případně většiny) organizačních složek a příspěvkových organizací. V rámci úřadu zřizovatele zpravidla funguje silný centrální útvar veřejnosprávní kontroly, který provádí kontrolu hospodaření organizačních složek a příspěvkových organizací. Postupuje přitom podle kontrolního řádu, který kontrolní zjištění definuje jako popis zjištěného stavu věci s uvedením nedostatků a označením právních předpisů, které byly porušeny. V souladu se zákonnými požadavky na protokol o kontrole se tak veřejnosprávní kontrola zaměřuje primárně na ověřování souladu s právními předpisy, nikoliv na soulad se zavedenými postupy a vnitřními předpisy, funkčnost vnitřního kontrolního systému daného orgánu veřejné správy a účelný, hospodárný a efektivní výkon veřejné správy. Jedná se o hlavní kvalitativní rozdíl kontrolních a auditních postupů, které oproti veřejnosprávní kontrole navíc zahrnují i analýzu systémových příčin zjištěného stavu a návrh doporučení k jeho nápravě. Zároveň pak působí v rámci daného úřadu územního samosprávného celku či ústředního orgánu státní správy útvar interního auditu či samostatný interní auditor, který auditními postupy prověřuje hospodaření tohoto úřadu, jeho kompetence však již nezahrnují zřizované organizační složky a příspěvkové organizace.

Alternativně dochází u řady územních samosprávných celků z vlastní iniciativy ke kvalitativním posunům a využívání auditních postupů i pro kontrolu zřizovaných organizačních složek a příspěvkových organizací. S ohledem na zákonem stanovená pravidla však jejich postupy musí naplnit formální požadavky na veřejnosprávní kontrolu podle kontrolního řádu. V praxi tak dochází k paralelnímu fungování interního auditu a veřejnosprávní kontroly jako dvou různých procesních postupů využívaných pro stejný účel – ověření nakládání s prostředky daného územního samosprávného celku či kapitoly státního rozpočtu. Tyto postupy jsou paradoxně často vykonávány stejnými osobami či osobami působícími v rámci jednoho organizačního útvaru interního auditu a kontroly, které de facto vykonávají stejnou činnost, ale formálně postupují odlišně podle toho, zda prověřované peněžní prostředky spadají přímo do rozpočtu úřadu nebo byly svěřeny do rozpočtu organizační složky či příspěvkové organizace. Zákon o finanční kontrole tak pozitivní kvalitativní posun směrem k auditním postupům nepodporuje, ale naopak ho komplikuje a brzdí.

Podle zákona o finanční kontrole vedoucí orgánu veřejné správy při zavádění a řízení finanční kontroly vychází z mezinárodně uznávaných standardů, závaznost konkrétních standardů však stanovena není. Míra zohlednění standardů je tak plně v kompetenci příslušného vedoucího orgánu veřejné správy, potažmo příslušného interního auditora. S takto obecnou, a tedy i nevymahatelnou formulací se jedná spíše o metodické doporučení než o zákonnou povinnost.

Zákon o finanční kontrole nevěnuje dostatečnou pozornost procesní úpravě interního auditu, který byl v době jeho vzniku kvalitativně zcela novým prvkem, se kterým orgány veřejné správy neměly žádné zkušenosti. Ustanovení zákona o finanční kontrole regulují primárně vznik a postavení útvarů interního auditu, aniž by blíže upravovaly jeho činnost a postupy. Stručná právní regulace ponechává prostor pro velmi různorodé uchopení funkce interního

auditu od podpůrné koordinační role při výkonu dílčích průřezových agend souvisejících s řízením rizik, řízením kvality, vyřizováním stížností či jinými obdobnými činnostmi, poradní role pro vedení bez aspirace na nezávislé prověřování a poskytování ujištění o fungování orgánu veřejné správy jako celku přes pojetí interního auditu jako veřejnosprávní kontroly ve smyslu prověřování plnění zákonem stanovených povinností bez ambice formulovat doporučení, na základě kterého je možné iniciovat opatření směřující ke zlepšení fungování procesů řízení a správy daného orgánu veřejné správy nad rámec plnění zákonem stanoveného minima, až po případy, kdy interní audit skutečně naplňuje své poslání definované mezinárodními standardy interního auditu. Tyto rozdíly vyplývají jak ze značně rozdílných kapacitních podmínek, které jsou napříč veřejnou správou internímu auditu vyčleněny, tak i z nepřesného vymezení interního auditu v zákoně o finanční kontrole, a tedy i jeho odlišného chápání napříč orgány veřejné správy. Významnou roli zde často hraje i neochota ze strany vedení zabývat se zjištěními a doporučeními útvarů interního auditu, které nejeví jednoznačné znaky porušení konkrétního zákonného ustanovení či porušení rozpočtové kázně a směřují pouze do efektivity fungování daného orgánu veřejné správy či řízení rizik. Procesní stránka výkonu interního auditu je v zákoně o finanční kontrole upravena minimálně. Výjimku tvoří ustanovení, které se věnuje plánování interního auditu. Úprava plánování interního auditu je přiměřená a v praxi nečiní žádné výkladové problémy, její značná část však nemá normativní charakter a mohla by být upravena pouze metodicky. Ustanovení upravující podávání zpráv se sice jeví jako normativní úprava výstupu z provedení interního auditu, jeho prostřednictvím je však pouze konstatováno, že zpráva o zjištěních se předává bez zbytečného odkladu vedoucímu orgánu veřejné správy s doporučením k přijetí opatření. Ustanovení neupřesňuje konkrétní náležitosti auditní zprávy ani způsob projednání či předání auditní zprávy nebo projednání námitek s auditovanou osobou. Podrobně je upravená pouze roční vykazovací povinnost útvaru interního auditu vůči vedoucímu orgánu veřejné správy. Jediný požadavek na samotnou auditní zprávu je zákonem kladen na uvedení doporučení k přijetí opatření. Problematika je částečně upravena prováděcí vyhláškou, která v sobě legislativně-technicky nesprávně kumuluje jak části normativní (požadavky na auditní zprávu, požadavky na program interního auditu, postup projednání auditní zprávy a zohlednění vyjádření auditovaných osob k identifikovaným zjištěním a navrhovaným doporučením, požadavky na vedení auditorského spisu), tak části čistě metodické (postupy při posuzování rizik, postupy při výkonu samotného interního auditu).

Nedostatečně jasná procesní úprava interního auditu, která je obsažena v zákoně o finanční kontrole, společně s dalšími popsány nedostatků přispívají k omezené kvalitě interního auditu, která se v praxi projevuje následujícími negativními jevy:

zaměřením interních auditů na oblasti, které nejsou vedením orgánů veřejné správy vnímány jako rizikové (nikoliv na základě validního posouzení rizik);

formalistním přístupem k internímu auditu ve formě prostého ověřování plnění zákonných povinností či vnitřních předpisů bez zhodnocení vhodnosti, účinnosti a efektivity stávajícího systémového nastavení;

značnou komplikovaností výsledných zpráv, jejich převládající popisností bez analýzy systémových příčin zjištěných nedostatků;

formulací obecných či šablonovitých doporučení bez přidané hodnoty pro vedení orgánu veřejné správy či reálné zlepšení fungování analyzovaných procesů;

absencí řádného projednání zjištění a doporučení s auditovanými osobami, omezenou schopností interního auditu vést společně s vedením konstruktivní dialog, vzájemně posoudit validitu svých argumentů a zohlednit ji při návrhu konkrétních doporučení ke zlepšení (snaha udržet za každou cenu auditní zjištění).

Společným rysem těchto nedostatků je chybějící specializace a odbornost interních auditorů v klíčových oblastech s nejnvýznamnějšími riziky, chybějící kapacita pro analytickou a metodickou podporu řadových interních auditorů, chybějící kapacita pro vnitřní oponenturu a supervizi auditních zpráv v rámci útvaru interního auditu, ale i chybějící definice závaznosti požadavků na tyto postupy, které mezinárodní standardy interního auditu předpokládají. Vše výše uvedené má za následek omezené chápání smyslu a přidané hodnoty interního auditu ze strany vedení orgánů veřejné správy, omezenou schopnost interního auditu srozumitelně formulovat potřebné změny a přispívat k jejich prosazení, a tedy i menší přínos interního auditu k ochraně veřejných prostředků, než jaký by mohl být při lepším využití potenciálu tohoto nástroje.

1.4. Zhodnocení platného právního stavu v oblasti veřejnosprávní kontroly

Veřejnosprávní kontrola je oproti internímu auditu striktnější postup procesně vymezený kontrolním řádem, zaměřený na ověřování legality a zjišťování porušení zákona či stanovených podmínek (na úkor posuzování funkčnosti či naplňování cílů). Směřuje primárně k odstraňování konkrétních zjištěných nedostatků a případně k aplikaci sankcí v navazujícím řízení. Důraz je proto kladen na ochranu práv kontrolované osoby a podložení kontrolních zjištění dostatečnými důkazními prostředky.

Veřejnosprávní kontrola má jednoznačné opodstatnění u žadatelů a příjemců veřejné finanční podpory. Tuto kontrolu vykonává podle zákona o finanční kontrole každý poskytovatel veřejné finanční podpory. Předmětem veřejnosprávní kontroly může být v tomto případě pouze dodržování souvisejících právních předpisů, stanovených pravidel a účelu veřejné finanční podpory.

Zákon o finanční kontrole však umožňuje a zakládá mnohem širší využití veřejnosprávní kontroly, a to i pro kontrolu vykonávanou ze strany zřizovatele u veřejných prostředků v rámci vlastní kapitoly státního rozpočtu, resp. rozpočtů územně samosprávných celků. To je v řadě případů ještě zvýrazněno úplným nahrazením interního auditu orgánů veřejné správy veřejnosprávní kontrolou ze strany zřizovatele. Běžnou praxí je slučování útvaru interního auditu a útvaru veřejnosprávní kontroly, a to i na úrovni správců kapitol státního rozpočtu. Toto může vést ke značné formalizaci kontrolních postupů a jejich zaměření na prověřování plnění zákonem stanovených minimálních povinností na úkor prověřování funkčnosti řízení a správy těchto orgánů veřejné správy a formulace systémových zjištění, která by měla pro účelnost, hospodárnost a efektivitu nakládání s veřejnými prostředky mnohem větší přínos než identifikace jednotlivých dílčích pochybení. Na druhou stranu lze v praxi identifikovat i řadu případů orgánů veřejné správy, které při výkonu veřejnosprávních kontrol z vlastní iniciativy a v rámci disponibilních kapacit propojují kontrolní postupy s postupy auditními – při plánování kontrol vycházejí z posouzení rizik, spolupůsobí při poskytování metodické pomoci, nad rámec formulace zjištění poskytují i přidanou hodnotu ve formě doporučení k další činnosti kontrolované osoby včetně návrhů systémových opatření. Postupy zahrnující rizikově orientované plánování veřejnosprávních kontrol a přiměřenou aplikaci auditních metod s důrazem na přidanou hodnotu byly identifikovány především u větších kontrolních orgánů (ministerstva, kraje, statutární města).

Po reorganizaci finanční správy v roce 2013 se finanční úřady soustředí na výkon daňové kontroly veřejné finanční podpory a celý výkon veřejnosprávní kontroly je soustředěn u Ministerstva financí. Působnost finančních úřadů k výkonu veřejnosprávní kontroly je reliktem a předmětné ustanovení je v této části obsoletní.

Ministerstvo financí má jako jediné působnost k výkonu veřejnosprávní kontroly u ozbrojených sil, ozbrojených bezpečnostních sborů a u zpravodajských služeb. Je tím vyloučen výkon

veřejnosprávní kontroly ze strany příslušného správce kapitoly státního rozpočtu (například Ministerstva vnitra vůči Policii České republiky, Ministerstva spravedlnosti vůči Vězeňské službě), přičemž není zřejmé, čím je taková právní úprava opodstatněna.

Textace pro stanovení pravomoci jednotlivých kontrolních orgánů k výkonu veřejnosprávní kontroly se liší. Není přitom zřejmé, zda jsou tyto rozdíly záměrem zákonodárce a lze z nich vyvozovat také aplikační rozdíly:

U Ministerstva financí je výslovně stanoveno, že vykonává veřejnosprávní kontrolu, ale skutečnost, že se jedná o kontrolu hospodaření, je ponechána právní úpravě v rozpočtových pravidlech. Výslovně je uvedeno, že Ministerstvo financí prověřuje přiměřenost a účinnost systému finanční kontroly.

U správců kapitol státního rozpočtu není vůbec stanoveno, že vykonávají veřejnosprávní kontrolu, tuto skutečnost lze opět dovodit až z ustanovení rozpočtových pravidel. Výslovně je v tomto ustanovení stanovena pouze povinnost prověřovat přiměřenost a účinnost systému finanční kontroly.

U územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí je přímo uvedeno, že vykonávají kontrolu hospodaření (chybí, že se jedná o veřejnosprávní kontrolu) navzdory tomu, že obdobně jako u výše uvedených případů je v tomto případě pravomoc ke kontrole hospodaření stanovena v rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Výslovně je v těchto ustanoveních stanovena povinnost prověřovat přiměřenost a účinnost systému finanční kontroly.

Mezi další problematické oblasti patří v praxi outsourcing výkonu veřejnosprávní kontroly a nejasnosti ve vztahu mezi výkonem veřejnosprávní kontroly podle zákona o finanční kontrole a výkonem kontroly ze strany kontrolního či finančního výboru podle zákona o obcích, zákona o krajích a zákona o hlavním městě Praze. Vedoucí orgánu veřejné správy musí podle zákona o finanční kontrole dbát na to, aby finanční kontrolu vykonávali zaměstnanci s kvalifikačními předpoklady. Toto ustanovení představuje obecný zákaz outsourcingu výkonu finanční kontroly, který způsobuje zejména u menších orgánů veřejné správy problémy v důsledku nedostatečné personální kapacity nebo odbornosti zaměstnanců. U veřejnosprávní kontroly je problém v praxi řešen využíváním institutu přizvaných osob, kdy funkci kontrolorů v podstatě plní externí subjekty, které jsou ke kontrole přizvané podle kontrolního řádu, ale do týmu je zařazen také jeden zaměstnanec orgánu veřejné správy. Kromě zaměstnanců orgánu veřejné správy může finanční kontrolu vykonávat pouze vedoucí orgánu veřejné správy. V rámci každoročního vykazování finančních kontrol se přesto pravidelně objevují informace od konkrétních orgánů veřejné správy, že výkon veřejnosprávní kontroly nebo interního auditu je delegován na externí subjekty, či že je kontrola vůči příspěvkovým organizacím územního samosprávného celku realizována výlučně ze strany kontrolního nebo finančního výboru (tj. osobami, které nejsou zaměstnanci orgánu veřejné správy).

1.5. Zhodnocení platného právního stavu v oblasti koordinace a spolupráce kontrolních orgánů

Povinnost koordinace plánů veřejnosprávních kontrol prostřednictvím informačního systému Ministerstva financí (FKVS MKP) je dána usnesením vlády a platí tedy pouze pro ústřední správní úřady. Ke koordinaci veřejnosprávních kontrol u veřejné finanční podpory poskytované na úrovni krajů a obcí v praxi systémově nedochází.

V dílčích případech jsou při veřejnosprávních kontrolách kontrolními orgány vyžádány výsledky předchozích kontrol jiných kontrolních orgánů, k přejímání výsledků těchto kontrol však dochází podle poznatků Ministerstva financí z jeho dlouhodobé metodické činnosti pouze

minimálně (se specifickou výjimkou přejímání výsledků kontrol auditního orgánu v praxi řídicích orgánů, která do značné míry vyplývá z postavení těchto orgánů při správě a řízení peněžních prostředků Evropské unie podle přímo použitelných předpisů).

Informační systém FKVS MKP funguje tak, že po vložení plánu kontrol informuje kontrolní orgán o všech případech, kdy v plánu veřejnosprávních kontrol jsou zařazeny duplicitní kontrolní akce u dotací, projektů nebo příjemců veřejné finanční podpory, které mají ve svých kontrolních plánech na dané období i další kontrolní orgány, případně sám vkládající kontrolní orgán. V návaznosti na to kontrolní orgán posoudí nezbytnost provedení takových duplicitních kontrol. V případě, že i po tomto posouzení trvají důvody pro ponechání dané kontrolní akce v plánu kontrol, zaznamená tyto důvody do informačního systému a jsou o nich automaticky informovány ostatní kontrolní orgány, které mají ve svých plánech kontrol duplicitní kontrolní akci s požadavkem na posouzení nezbytnosti jimi zařazené kontrolní akce podle předchozího postupu. Informační systém rovněž umožňuje elektronickou komunikaci mezi kontrolními orgány k dořešení konkrétních duplicit.

Smyslem informačního systému je vytvořit pro kontrolní orgány systémově aktivní příležitost pro:

- koordinaci harmonogramu kontrolních akcí, aby neprobíhaly paralelně, nebo naopak
- rozšíření předmětu kontroly a vytvoření společného kontrolního týmu ze všech kontrolních orgánů nebo
- rozšíření předmětu kontroly na všechny společné oblasti, její vykonání jedním kontrolním orgánem a převzetí výsledků kontroly ostatními kontrolními orgány.

K výše uvedené aktivní koordinaci plánů kontrol a bližší spolupráci kontrolních orgánů však i přes výše uvedené systémové a technické předpoklady dochází pouze ve velmi omezené míře. Obvyklou praxí je spíše zdůvodnění identifikovaných duplicit čistě formálním způsobem, například s odkazem na to, že konkrétní kontrolní akce byla vybrána na základě provedeného posouzení rizik a je součástí plánu kontrol, který již byl před jeho vložení do informačního systému schválen příslušným vedoucím orgánem veřejné správy. Jakkoliv je nutné příčiny tohoto negativního stavu hledat spíše v aplikační praxi, přispívá k němu částečně i nedostatek jednoznačné právní opory, kdy povinnost tento informační systém využívat je dána pouze ústředním správním úřadům ve formě usnesení vlády. Takto stanovená povinnost podle zpětné vazby Ministerstva financí z metodické podpory a analýzy dat z příslušného informačního systému řadě poskytovatelům veřejné finanční podpory v praxi není známa nebo jimi není ani přes upozornění a výzvy Ministerstva financí plněna. Důsledky tohoto stavu v podobě přetrvávajících duplicit na úrovni konkrétních dotací či příjemců veřejné finanční podpory nejsou jednoduše odstranitelné přísnější formulací zákonných omezení kontrolních orgánů, neboť co se týče možnosti kontrolního orgánu provádět kontrolu jím poskytované veřejné finanční podpory, tuto pravomoc nelze s ohledem na zachování přiměřené míry ochrany veřejných prostředků a priori paušálně omezovat ani v případech, kdy by byla k jiné kontrolní akci jiného kontrolního orgánu duplicitní. Je vždy nutné v konkrétním případě provést správní úvahu, zda je daná kontrolní akce skutečně nutná, zda je nutná v daném čase a rozsahu, či zda nebo do jaké míry je s ohledem na rozsah, zaměření, kvalitu a použitou metodiku možné převzít kontrolní závěry jiného kontrolního orgánu a spolehnout se na ně při své činnosti jako na závěry vlastní.

1.6. Zhodnocení platného právního stavu v oblasti vyhodnocování fungování systému řízení a kontroly veřejných financí

V letech 2018 a 2020 došlo ze strany Ministerstva financí k rozsáhlé revizi a omezení rozsahu údajů požadovaných po orgánech veřejné správy v rámci ročních zpráv o výsledcích finanční kontrol. K dalšímu zefektivnění sběru dat došlo v roce 2022, odkdy sběr dat probíhá prostřednictvím webové aplikace, do níž se orgány veřejné správy hlásí prostřednictvím svých datových schránek. Rozsah a struktura sbíraných informací je dána strukturou příslušného formuláře, který orgány veřejné správy vyplňují, a nejeví se jako nezbytně nutné ji definovat ve formě ustanovení prováděcí vyhlášky. Pro tyto účely se jeví jako dostatečné příslušné zákonné zmocnění Ministerstva financí ke sběru dat.

V roce 2022 podalo Ministerstvu financí roční zprávu o výsledcích finančních kontrol celkem 2 802 orgánů veřejné správy. Výjimka z povinnosti podávat Ministerstvu financí roční zprávu o výsledcích finančních kontrol pro orgány veřejné správy, které nezřídily funkci interního auditu a ve sledovaném období nevykonaly žádnou veřejnosprávní kontrolu, je věcně správně a v souladu s obecnou snahou o snižování administrativní zátěže, neboť roční zpráva o výsledcích finančních kontrol těchto orgánů by nemohla obsahovat žádné relevantní údaje a byla by de facto nulovým hlášením. Tato výjimka by však měla být upravena přímo v zákoně, nikoliv až v prováděcí vyhlášce.

Co se týče zpráv o závažných zjištěních z vykonaných finančních kontrol, původním záměrem při stanovování této zákonné povinnosti bylo vytvořit analogii systému hlášení nesrovnalostí v rámci finančního řízení peněžních prostředků Evropské unie⁶. S ohledem na velmi širokou definici závažných zjištění však v praxi dochází k hlášení zcela marginálních skutků v oblasti neoprávněného použití, zadržení, ztráty nebo poškození veřejných prostředků typu podezření na zcizení vzácné zvěře či hlášení nerelevantních skutečností typu podezření na spáchání trestného činu porušením vyživovacích povinností. Analýza dat v předmětném informačním systému Ministerstva financí tak nemá významnou přidanou hodnotu pro vyhodnocování systému finanční kontroly, která by opodstatnila související administrativní náklady na straně kontrolních orgánů na realizaci hlášení.

1.7. Zhodnocení platného právního stavu z legislativně technického hlediska

Současný zákon o finanční kontrole obsahuje řadu nenormativních ustanovení metodického charakteru a obsáhla popisná ustanovení. Systém finanční kontroly zákon o finanční kontrole definuje poměrně složitě a terminologicky nejednotně prostřednictvím členění do dílčích subsystémů (veřejnosprávní kontrola, kontrola podle mezinárodních smluv, vnitřní kontrolní systém), z nichž některé se ještě dále dělí na různé typy kontrol či úkonů (veřejnosprávní kontrola na kontrolu hospodaření a kontrolu veřejné finanční podpory, vnitřní kontrolní systém na řídicí kontrolu a interní audit).

Mezi legislativně technické nedostatky stávajícího zákona o finanční kontrole, které přispívají k jeho nepřehlednosti, patří, že

- nepoužívá důsledně zavedenou terminologii, naopak pro stejnou problematiku volí terminologii různou,
- zavádí legislativní zkratky, které následně nejsou využívány,
- obsahuje nadpisy ustanovení, které neodpovídají jejich obsahu,

⁶ Hlášení nesrovnalostí je detailně popsáno v rámci Národní strategie na ochranu finančních zájmů Evropské unie, která je přístupná [na webových stránkách Ministerstva financí](#).

- obsahuje nadbytečná (duplicitní) a obsoletní ustanovení.

1.8. Zhodnocení stávajícího systému finanční kontroly ze strany nezávislých institucí

V rámci projektu „Posílení řízení a kontroly veřejných financí“ byla ze strany Masarykovy univerzity a přizvaných zahraničních odborníků zpracována srovnávací analýza v oblasti vnitřní kontroly a interního auditu⁷. Na základě podrobné kvalitativní analýzy fungování vnitřních kontrolních systémů orgánů veřejné správy v České republice a srovnání výsledků analýzy s nastavením obdobných systémů na úrovni ústřední vlády, regionální správy, místní samosprávy, veřejných vysokých škol a výzkumných institucí v Německu, Francii a Itálii byly identifikovány následující hlavní slabé stránky fungování vnitřní kontroly a interního auditu v praxi v České republice:

- příliš decentralizovaný systém řídicí kontroly s vysokým počtem příkazců operací, správců rozpočtů, správců majetku a dalších osob zajišťujících administraci veřejných prostředků, které se k jednotlivým operacím vyjadřují bez jednoznačně stanovené odpovědnosti;
- omezená kvalifikace zaměstnanců provádějících řídicí kontrolu z důvodu vysokých nároků na jejich počet a formální postavení (u malých obcí a jejich příspěvkových organizací);
- absence vazby mezi stanovenou strategií a cíli orgánů veřejné správy a vynakládanými veřejnými prostředky, případně úplná absence definované strategie, záměrů či konkrétních cílů, k jejichž plnění by bylo možné konkrétní operace vztáhnout;
- chybějící vnitřní předpisy upravující vnitřní kontrolní systém orgánů veřejné správy, navázání finanční kontroly pouze na oběh účetních dokladů;
- zaměňování jednotlivých typů kontroly (řídicí, veřejnosprávní, kontrola ze strany finančních či kontrolních výborů) a fází kontroly (předběžná, průběžná, následná);
- formální posouzení rizik, se kterou se při řízení orgánu veřejné správy dále nepracuje;
- obtížná či v praxi zcela chybějící aplikace principů účelnosti, hospodárnosti a efektivity do rozhodování o nakládání s veřejnými prostředky;
- nedostatečně definované činnosti interního auditu;
- nedostatek kvalifikovaných interních auditorů;
- důraz na posuzování formálních náležitostí, nikoliv na věcný obsah.

Obdobné závěry směrem k fungování vnitřních kontrolních systémů orgánů veřejné správy dlouhodobě vyplývají i ze zpráv Nejvyššího kontrolního úřadu. Mezi nejzávažnější nedostatky identifikované v oblasti řízení a kontroly veřejných financí patří:

- vynakládání veřejných prostředků bez ohledu na priority státu, resp. účel, který měl být podpořen a kterému měly veřejné prostředky sloužit;
- nevyhodnocování účelnosti a efektivity vynakládaných veřejných prostředků, tzn., že nejsou zřejmé skutečné přínosy rozdělených veřejných prostředků;

⁷ Srovnávací analýza Německa, Francie a Itálie a doporučení pro Českou republiku. Analýza je zveřejněna na [internetových stránkách Ministerstva financí](#).

- nevytváření kontrolních mechanismů a nestanovení pravidel pro nakládání s veřejnými prostředky.

Častým pochybením identifikovaným ze strany Nejvyššího kontrolního úřadu i Ministerstva financí je věnování nedostatečné pozornosti principům účelnosti, hospodárnosti a efektivity. Z výstupů kontrolních orgánů vyplývá, že kontrolované osoby nedostatečně posuzovaly a zajišťovaly hospodárnost a účelnost připravovaných finančních operací. Příklady těchto pochybení jsou:

- nevyhodnocování principů účelnosti, hospodárnosti a efektivity;
- nevytváření auditních stop při hodnocení principů účelnosti, hospodárnosti a efektivity;
- chybějící analýzy hospodárnosti plánovaných operací;
- nestanovení konkrétních cílů.
- Nejvyšší kontrolní úřad i Ministerstvo financí dále kontrolovaným osobám často vytýká nedostatečné zajištění finanční kontroly, jež má za následek neúčelné, nehospodárné a neefektivní použití veřejných prostředků. Příklady tohoto pochybení jsou:
 - neprovádění předběžné řídicí kontroly;
 - neprovádění veřejnosprávní kontroly;
 - nezohlednění zjištění interního auditu;
 - nenastavení procesů schvalování veřejných výdajů.

Mezi nejčastěji formulované nedostatky v oblasti vnitřního kontrolního systému patří pochybení v oblasti řízení rizik, jež mají za následek podezření na nehospodárné a neefektivní vynakládání veřejných prostředků. Příklady těchto pochybení jsou:

- nezjišťování potenciálních rizik;
- úhrada dodavatelských faktur bez poskytnutého věcného plnění;
- úhrada pohledávek po splatnosti.

Systém řízení a kontroly veřejných financí byl, byť okrajově, rovněž předmětem hodnocení ze strany OECD zpracovaném v rámci publikace „Přehled o stavu veřejné správy: Česká republika: Česká republika na cestě k modernější a efektivnější veřejné správě“. OECD v rámci této publikace ve vztahu k zásadě řádného finančního řízení (principům účelnosti, hospodárnosti a efektivity) upozorňuje na nedostatečné propojení mezi stanovováním strategických cílů a jejich financováním (ex ante hodnocení) a také na nesystematické provádění ex post hodnocení naplňování principů účelnosti, hospodárnosti a efektivity. V této souvislosti OECD s cílem zvýšit efektivitu vynakládaných veřejných prostředků doporučuje:

- zavést systematické hodnocení nákladové efektivity jednotlivých strategických opatření,
- posílit dialog o prioritách a strategiích financování,
- sladit přidělování výdajů s vládními prioritami,
- posílit koordinaci činností ve veřejné správě, včetně řízení a kontroly veřejných financí.

2. Odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy

Tato kapitola obsahuje stručné shrnutí navrhovaného věcného řešení právní úpravy řízení a kontroly veřejných financí. Návrh věcného řešení včetně uvažovaných variant, jejich přínosů a rizik je podrobně popsán v rámci hodnocení dopadů regulace, které je součástí předkládaného materiálu.

2.1. Odůvodnění hlavních principů navrhované úpravy cílů, zásad a základních předpokladů řízení a kontroly veřejných financí

Zákon o finanční kontrole organizace, na které se vztahuje, definuje jako orgány veřejné správy. S ohledem na požadavek zachování kontinuity zažitého názvosloví je termín orgán veřejné správy i jeho obsah převzat do návrhu zákona. Definice orgánu veřejné správy vychází z původního ustanovení § 2 písm. a) zákona o finanční kontrole. Kdo je orgánem veřejné správy, vyplývá z ustanovení § 2 odst. 1 návrhu zákona.

Vedoucím orgánem veřejné správy je podle ustanovení § 2 odst. 2 návrhu zákona, stejně jako podle zákona o finanční kontrole, osoba nebo orgán oprávněný jednat za stát nebo orgán veřejné správy se specifickou úpravou pro územní samosprávné celky. Vedoucím orgánem veřejné správy je v případě kraje ředitel krajského úřadu, v případě obce starosta obce, v případě statutárního města primátor statutárního města, v případě městských obvodů a městských částí starosta městského obvodu a městské části, v případě hlavního města Prahy ředitel Magistrátu hlavního města Prahy a v případě městských částí hlavního města Prahy starosta městské části hlavního města Prahy.

Z hodnocení stávajícího zákona o finanční kontrole vyplynulo, že tento zákon nestanovuje vždy jasně povinnosti vedoucího orgánu veřejné správy ani dalších osob, které se podílejí na řízení a kontrole veřejných financí. Na druhé straně však zákon o finanční kontrole obsahuje celou řadu nenormativních ustanovení, které sice vychází z uznávané dobré praxe, avšak patří spíše do metodických materiálů než do zákona. Navrhovaná právní úprava proto stanoví zásady řízení a kontroly veřejných financí (část druhá návrhu zákona) a základní povinnosti vedoucího orgánu veřejné správy a ostatních osob podílejících se na řízení a kontrole veřejných financí (ustanovení § 9, § 10, § 16 a § 31 návrhu zákona), a to přímo formou konkrétních zákonných ustanovení bez nutnosti další konkretizace prostřednictvím prováděcí vyhlášky.

Zásady řízení a kontroly veřejných financí:

- dodržovat při nakládání s veřejnými prostředky principy účelnosti, hospodárnosti a efektivity (zásada řádného finančního řízení),
- spolupracovat při plánování a výkonu kontroly a interního auditu s ostatními kontrolními a auditními orgány (zásada spolupráce),
- klást při výkonu kontroly a interního auditu důraz na prevenci selhání a nápravu systémových nedostatků (zásada prevence),
- přistupovat k zaměření kontroly a interního auditu na základě posouzení rizik (zásada přístupu založeného na posouzení rizik),
- dodržovat při nakládání s veřejnými prostředky kontrolu čtyř očí (zásada rozdělení práv a povinností),
- pořizovat a uchovávat o nakládání s veřejnými prostředky dokumentaci, ze které lze zpětně rekonstruovat posloupnost rozhodování o každé operaci a operaci ověřit (zásada zachování auditní stopy).

Součástí základních povinností vedoucího orgánu veřejné správy je i povinnost nastavit vnitřním předpisem přiměřený a účinný vnitřní kontrolní systém, včetně postupů řídicí kontroly [ustanovení § 9 odst. 1 písm. a) návrhu zákona]. Stanovení této povinnosti reaguje na skutečnost, že v současnosti v orgánech veřejné správy chybí systémová vazba povinností vyplývajících ze zákona o finanční kontrole na ostatní platná pravidla a kompetence osob podílejících se na řízení a kontrole veřejných financí.

2.2. Odůvodnění hlavních principů navrhované úpravy řídicí kontroly

Navrhovaná právní úprava stanoví základní požadavky na postupy řídicí kontroly v zákoně a zároveň stanoví povinnost vedoucího orgánu veřejné správy upravit postupy řídicí kontroly ve vnitřním předpisu [ustanovení § 9 odst. 1 písm. a) návrhu zákona]. Postupy řídicí kontroly již nebudou upraveny v prováděcí vyhlášce a oproti stávajícímu stavu jsou výrazně zjednodušeny.

Příjmové operace

V případě příjmových operací návrh zákona povinně upravuje jen postup před schválením operace. Tato fáze odpovídá fázi „před vznikem nároku na příjem“ podle zákona o finanční kontrole a jeho prováděcí vyhlášky. Nastavení postupu, který je v zákoně o finanční kontrole upraven v rámci fáze „po vzniku nároku na příjem“ je plně v odpovědnosti vedoucího orgánu veřejné správy, který ho může nastavit podle konkrétních potřeb orgánu veřejné správy. V rámci fáze „po vzniku nároku“ není ve skutečnosti ve většině případů možné kontrolu provést, jelikož z povahy věci k příjmu peněžních prostředků na bankovní účet dochází nezávisle na vůli orgánu veřejné správy a v okamžiku, kdy jsou peněžní prostředky přijaty na bankovním účtu, lze realizovat jen následnou řídicí kontrolu. Smyslem nastavení řídicí kontroly u příjmových operací je zajistit, aby došlo k výběru příjmu, na který má orgán veřejné správy nárok, a to včas a ve správné výši. Realizace úkonů, které jsou podle zákona o finanční kontrole zahrnuté v rámci předběžné řídicí kontroly po vzniku nároku na příjem, tj. před příjmem samotným, k naplnění tohoto cíle nepřispívají. V případě, že nedošlo k uhrazení peněžních prostředků včas nebo ve správné výši, určená osoba přijme k tomu odpovídající opatření. Jde například o postupy vymáhání pohledávek, které vychází z příslušných ustanovení zákonů, které upravují nakládání s majetkem orgánu veřejné správy (např. ustanovení § 31 až § 37a zákona o majetku ČR, ustanovení § 38 zákona o obcích, ustanovení § 17 zákona o krajích, ustanovení § 35 zákona o hlavním městě Praze). Zpravidla je oblast vymáhání pohledávek komplexně upravena ve vnitřních předpisech orgánu veřejné správy. Navrhovanou změnou by mělo dojít k odstranění zbytečných administrativních úkonů, které jsou realizovány v rámci řídicí kontroly u příjmových operací.

Výdajové operace

Navrhovaná právní úprava u výdajových operací ponechává stávající stav, kdy řídicí kontrola probíhá povinně ve dvou fázích – a to před vznikem závazku, tj. před schválením operace (ustanovení § 12 návrhu zákona) a po vzniku závazku, tj. před platbou (ustanovení § 13 návrhu zákona). Navrhovaný rozsah ověření, které v rámci řídicí kontroly provádí příkazce operace, správce rozpočtu a hlavní účetní, vychází ve zjednodušené formě ze stávajícího zákona o finanční kontrole a prováděcí vyhlášky. Na rozdíl od stávajícího zákona o finanční kontrole návrh zákona však již nestanoví povinné pořadí, ve kterém mají tyto osoby provést kontrolu. Je tedy na vedoucím orgánu veřejné správy, zda ponechá stávající stav a role správce rozpočtu a hlavního účetního (oddělení povinností při přípravě operací) se k připravované operaci budou vyjadřovat po příkazci operace nebo budou jeho kontrole předcházet.

Majetkové operace

Majetkové operace jsou operace, u nichž dochází k dispozici s majetkem orgánu veřejné správy, avšak zároveň nedochází k příjmu nebo výdaji (např. svěření majetku příspěvkové organizaci). Zákon o finanční kontrole podrobnosti ohledně kontroly majetkových operací neupravuje. Navrhovaná právní úprava stanoví, stejně jako v případě příjmových operací, jen povinný kontrolní postup před schválením majetkové operace. Další pravidla stanoví vedoucí orgánu veřejné správy podle potřeby vnitřním předpisem.

Výjimky

Řídicí kontrola je realizována u všech příjmových, výdajových a majetkových operací s tím, že na rozdíl od stávajícího zákona o finanční kontrole, návrh zákona upravuje konkrétní výjimky z této povinnosti:

- Souhrnné provedení předběžné řídicí kontroly (tzv. limitovaný příslib) – podle ustanovení § 14 odst. 1 návrhu zákona lze tuto výjimku využít nejen pro výdajové operace, jak stanoví zákon o finanční kontrole, ale také pro příjmové a majetkové operace. Podmínkou je, že se musí jednat o běžnou provozní činnost orgánu veřejné správy. Konkrétní pravidla včetně stanovení výše finančního limitu pro tyto účely stanoví vedoucí orgánu veřejné správy podle potřeby vnitřním předpisem.
- Omezené provedení předběžné řídicí kontroly v případech, kdy orgán veřejné správy nemůže ovlivnit, zda k operaci dojde nebo nemůže ovlivnit její podmínky (ustanovení § 14 odst. 2 návrhu zákona).
- Vyloučení postupu předběžné řídicí kontroly pro taxativně stanovený okruh orgánů veřejné správy, které zajišťují neodkladné úkoly (ustanovení § 14 odst. 3 písm. c) návrhu zákona) nebo při řešení nenadálých událostí, např. havárií (ustanovení § 14 odst. 3 písm. b) návrhu zákona).
- Nahrazení výkonu předběžné řídicí kontroly u nepředvídatelných příjmových operací následnou řídicí kontrolou (ustanovení § 14 odst. 3 písm. a) návrhu zákona).

Osoby zajišťující řídicí kontrolu

K operacím se v souladu se zásadou rozdělení práv a povinností (ustanovení § 7 návrhu zákona) i nadále povinně vyjadřuje správce rozpočtu (před schválením operace) a hlavní účetní (u výdajových operací před platbou). Další osoby, které se k jednotlivým typům operací povinně vyjadřují, a rozsah jejich působnosti si orgány veřejné správy stanoví svým vnitřním předpisem. Odpovědnost za schválení dané operace nese příkazce operace.

Navrhovaná právní úprava zachovává povinnost zajistit řídicí kontrolu vlastními zaměstnanci, kteří pro to mají kvalifikační předpoklady, jsou bezúhonní a nehrozí u nich střet zájmů s tím, že malé orgány veřejné správy, které nedisponují dostatečným počtem zaměstnanců s potřebnými kvalifikačními předpoklady, mohou za podmínek stanovených v ustanoveních § 11 odst. 5 a 6 návrhu zákona, pověřit výkonem funkce správce rozpočtu a hlavního účetního osobu, která není zaměstnancem orgánu veřejné správy (např. externí účetní nebo účetní v rámci společenství obcí). Odpovědnost za takové rozhodnutí nese vedoucí orgánu veřejné správy. V rámci přípravy věcného záměru byly diskutovány i jiné varianty vztahující se k rolím správce rozpočtu a hlavního účetního. Jednak se uvažovalo o zrušení těchto povinných rolí a jejich nahrazení obecným požadavkem na zajištění zásady rozdělení práv a povinností (zásady čtyř očí) a také o různých možnostech rozšíření tzv. outsourcingu, tedy případů, kdy tyto funkce může vykonávat jiná osoba než zaměstnanec orgánů veřejné správy (v návaznosti na zjištěná rizika nebo pevně pro orgány veřejné správy, které mají méně než zákonem určený počet

zaměstnanců). Navrhovaná právní úprava je výsledkem kompromisu, který byl dosažen v rámci vypořádání meziresortního připomínkového řízení k návrhu věcného záměru.

Návrh zákona dále stanoví, že pokud o realizaci operace rozhoduje kolektivní orgán (např. zastupitelstvo nebo rada územního samosprávného celku či správní rada zdravotní pojišťovny), odpovědnost příkazce operace za nezbytnost operace k zajištění úkolů, záměrů a cílů orgánu veřejné správy je nahrazena jeho odpovědností za soulad operace se schváleným rozhodnutím, přičemž v ostatních bodech (soulad s právními předpisy, soulad se zásadami řádného finančního řízení v intencích schváleného rozhodnutí, doložení operace správnými a úplnými podklady a řízení rizik souvisejících s realizací operace) je odpovědnost příkazce operace ponechána, a to včetně možnosti danou operaci v případě identifikovaného nesouladu neschválit.

2.3. Odůvodnění hlavních principů navrhované úpravy interního auditu

Navrhuje se zřízení útvaru interního auditu u:

- správců kapitol státního rozpočtu,
- krajů,
- obcí nad 15 tis. obyvatel (včetně městských částí hlavního města Prahy a městských částí a městských obvodů statutárních měst, pokud hlavní město Praha, resp. statutární město nestanoví jinak),
- státních fondů,
- státní organizace Správa železnic,
- veřejných vysokých škol a
- zdravotních pojišťoven.

Ostatní orgány veřejné správy útvar interního auditu povinně nezřizují.

Navrhovaná právní úprava stanoví, že útvar interního auditu správců kapitol státního rozpočtu vykonává interní audit nejen uvnitř daného orgánu veřejné správy, ale i u všech organizačních složek státu, státních příspěvkových organizací, veřejných výzkumných institucí a veřejných kulturních institucí tímto orgánem veřejné správy zřízených. V případech odůvodněných zvlášť významnými provozními riziky (např. nemocnice, které mají formu příspěvkových organizací), komplexní specifickou agendou a tomu odpovídající rozsáhlou organizační strukturou (např. bezpečnostní sbory, správa sociálního zabezpečení) nebo v případě zprostředkujících subjektů zapojených do správy dotačních prostředků, může osoba stojící v čele správce kapitoly státního rozpočtu rozhodnout o zřízení funkce interního auditu i v těchto orgánech veřejné správy. Orgány veřejné správy s vlastním útvarem interního auditu ale nejsou vyčleněny z pravomoci interního auditu zřizovatele, naopak platí povinnost zřizovatele i tyto orgány veřejné správy svým interním auditem prověřovat ve frekvenci odpovídající souvisejícím rizikům. Navrhovaná právní úprava počítá s tím, že existující útvary interního auditu u správců kapitol státního rozpočtu budou pokračovat ve výkonu své činnosti s potřebnými úpravami. Není vyžadováno zrušení stávajících útvarů a vytvoření nových struktur.

Věcný záměr původně předpokládal centralizaci útvarů interního auditu nejen na úrovni správců kapitol státního rozpočtu, ale i na úrovni územních samosprávných celků. Na základě jednání, která byla vedena v rámci vypořádání meziresortního připomínkového řízení k návrhu věcného záměru, bylo od tohoto návrhu upuštěno s ohledem na velké množství „podřízených“ organizací a disponibilní kapacitu kontrolního a auditního aparátu územních samosprávných

celků. Proto se na úrovni územní samosprávy navrhuje zachování stávajícího stavu rozsahu využití veřejnosprávní kontroly.

Navrhuje se zachovat současný stav podřízený útvaru interního auditu přímo vedoucímu orgánu veřejné správy s dílčí úpravou specifik daných pro územní samosprávné celky. Dále se navrhuje zrušit povinné projednání jmenování a odvolání vedoucího útvaru interního auditu s hierarchicky „nadřazeným“ orgánem veřejné správy. Speciální právní úprava byla zvolena v případě veřejných vysokých škol, Správy železnic a zdravotních pojišťoven, které disponují kolektivními orgány s věcně odpovídajícími kompetencemi, na něž lze projednání jmenování a odvolání vedoucího útvaru interního auditu delegovat. Konkrétně se jedná o správní radu v případě veřejných vysokých škol a výbor pro audit podle zákona č. 93/2009 Sb., o auditorech a o změně některých zákonů (zákon o auditorech), ve znění pozdějších předpisů, v případě zdravotních pojišťoven a Správy železnic.

Navrhuje se, aby klíčové procesní instituty interního auditu byly upraveny přímo návrhem zákona s ohledem na jednoznačné vymezení kompetencí příslušných osob a zachování v české praxi zavedeného a osvědčeného pojmosloví (např. plánování auditu, auditní zpráva, sledování plnění opatření). Podpůrně se aplikují mezinárodní standardy interního auditu, jejichž závaznost vychází z ustanovení § 20 odst. 1 návrhu zákona. V případě, že auditovanou osobou je „podřízená“ organizační složka státu, státní příspěvková organizace, veřejná výzkumná instituce nebo veřejná kulturní instituce, podpůrně se aplikuje i kontrolní řád. V zájmu průběžného zvyšování kvality interního auditu se navrhuje zavést povinné externí hodnocení kvality, a to jednou za 5 let.

Dále se navrhuje, aby útvar interního auditu vydával v rámci roční zprávy o výsledcích interního auditu celkový názor k přiměřenosti a účinnosti vnitřního kontrolního systému daného orgánu veřejné správy podle mezinárodních standardů interního auditu. V případě centralizovaných útvarů interního auditu se celkový názor vztahuje k fungování vnitřního kontrolního systému v rámci dané kapitoly státního rozpočtu.

2.4. Odůvodnění hlavních principů navrhované úpravy veřejnosprávní kontroly

Jelikož má veřejnosprávní kontrola jednoznačné opodstatnění u žadatelů a příjemců veřejné finanční podpory, návrh zákona, obdobně jako zákon o finanční kontrole, stanoví kontrolní pravomoc poskytovatele veřejné finanční podpory. Procesní úprava je obsažena v kontrolním řádu.

Po reorganizaci finanční správy v roce 2013 se finanční úřady soustředí na výkon daňové kontroly dotací a celý výkon veřejnosprávní kontroly je soustředěn u Ministerstva financí. Působnost finančních úřadů k výkonu veřejnosprávní kontroly je reliktem a předmětné ustanovení zákona o finanční kontrole je v této části obsoletní, a proto není do návrhu zákona převzato.

Ve vztahu k pravomocem Ministerstva financí se navrhuje omezit výkon veřejnosprávní kontroly veřejné finanční podpory pouze na oblast správy zahraničních prostředků (činnost subjektu vykonávajícího účetní funkci a auditního orgánu), neboť veřejnosprávní kontrola ve vztahu k žadatelům a příjemcům ostatní veřejné finanční podpory by primárně měla být zajišťována ze strany poskytovatelů veřejné finanční podpory, nikoliv ze strany Ministerstva financí. Jiné kontrolní pravomoci Ministerstva financí, které jsou upraveny ve zvláštních právních předpisech, zůstávají nedotčeny [např. kontrolní pravomoc podle zákona o majetku ČR, kontrolní pravomoc podle zákona č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách a o změně některých zákonů (zákon o investičních pobídkách), ve znění pozdějších předpisů].

Návrh zákona upravuje kontrolní pravomoc orgánů zapojených do správy a řízení zahraničních prostředků (např. z fondů Evropské unie, finančních mechanismů EHP/Norsko a Švýcarské federace) vykonávajících kontroly a audity zahraničních prostředků v rozsahu vyplývajícím z přímo použitelných předpisů Evropské unie či mezinárodních smluv a dohod, tj. zejména řídicích orgánů, zprostředkujících subjektů, subjektů vykonávajících účetní funkci, platební agentury a auditního orgánu. Základním procesním postupem je, stejně jako u jiné veřejné finanční podpory, veřejnosprávní kontrola podle kontrolního řádu, v případě auditu zahraničních prostředků s nahrazením dílčích institutů neodpovídajících postupům podle přímo použitelných předpisů Evropské unie (např. ustanovení kontrolního řádu upravující protokol o kontrole a navazující námitky jsou nahrazeny právní úpravou auditní zprávy a právem auditované osoby zaujmout k návrhu zprávy písemné vyjádření). Dále navrhovaná právní úprava umožňuje zveřejňovat auditní zprávy z auditu zahraničních prostředků, obdobně jako jsou zveřejňována rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Tato praxe by měla přispět ke stávajícímu metodickému úsilí Ministerstva financí o sjednocování výstupů jednotlivých kontrolních orgánů a zvýšení předvídatelnosti závěrů kontrolních orgánů, a tím i právní jistoty kontrolovaných osob.

Na úrovni státní správy se navrhuje nahrazení veřejnosprávní kontroly hospodaření, kterou vykonává zřizovatel u „podřízených“ organizačních složek státu a státních příspěvkových organizací včetně prověřování přiměřenosti a účinnosti systému finanční kontroly u těchto orgánů veřejné správy, interním auditem jako komplexním nástrojem k ověření všech významných rizik ohrožujících hospodaření daného rozpočtového celku (tedy včetně hospodaření jeho „podřízených“ organizačních složek státu a státních příspěvkových organizací).

Odpovídající změna se navrhuje i v případě pravomoci Ministerstva financí. V případě Ministerstva financí jde o nahrazení výkonu veřejnosprávní kontroly hospodaření výkonem vrchního auditu s tím, že by se nerozšiřoval okruh kontrolovaných orgánů veřejné správy.

Na úrovni územní samosprávy se navrhuje, s ohledem na velké množství „podřízených“ organizací, disponibilní kapacitu kontrolního a auditního aparátu a omezené možnosti jejího posílení, zachovat ve vztahu k příspěvkovým organizacím stávající rozsah využití veřejnosprávní kontroly.

2.5. Odůvodnění hlavních principů navrhované úpravy koordinace a spolupráce kontrolních orgánů

V zájmu posílení principu jednotného auditu se navrhuje výslovná úprava zásady spolupráce v návrhu zákona (ustanovení § 4 návrhu zákona) a rozšíření povinnosti koordinovat plány kontrol veřejné finanční podpory na všechny kontrolní orgány provádějící kontrolu veřejné finanční podpory bez ohledu na konkrétní označení kontrolní, resp. auditní činnosti. Plány do informačního systému spravovaného Ministerstvem financí tak mají vkládat všechny kontrolní orgány provádějící kontrolu veřejné finanční podpory, včetně územních samosprávních celků, Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a orgánů finanční správy při správě odvodů za porušení rozpočtové kázně. Povinnost koordinace se nevztahuje na plány interního auditu.

Auditní orgán do informačního systému pouze přispívá svým plánem, aby ho mohly jiné kontrolní orgány zohlednit při vytváření svých plánů, avšak nevztahuje se na něj povinnost plán přizpůsobovat kontrolám jiných kontrolních orgánů. Důvodem je nutnost zachovat nezávislé

a objektivní plánování auditů zahraničních prostředků tak, jak požadují přímo použitelné předpisy Evropské unie⁸.

2.6. Odůvodnění hlavních principů navrhované úpravy vyhodnocování fungování systému řízení a kontroly veřejných financí

Stávající způsob vykazování ročních zpráv o výsledcích finanční kontrol i rozsah požadovaných informací se v praxi osvědčil. Navrhuje se proto, aby roční zprávu o výsledcích finančních kontrol Ministerstvu financí předkládaly jen orgány veřejné správy, u nichž je na základě návrhu zákona povinně zřizován interní audit, a zároveň zachovat stávající formu a strukturu vykazovacích povinností. Všechny podstatné obsahové náležitosti jsou obsaženy v návrhu zákona a není tudíž nutné je podrobně upravovat v prováděcí vyhlášce.

S ohledem na skutečnost, že v praxi dlouhodobě dochází v rámci hlášení závažných zjištění z vykonaných finančních kontrol k vykazování marginálních skutků, jejichž analýza nepřináší požadovanou přidanou hodnotu, se navrhuje zrušit povinnost informovat Ministerstvo financí o závažných zjištěních z vykonaných finančních kontrol. Povinnosti vztahující se k oznamování skutečností nasvědčujících spáchání trestného činu orgánům činným v trestním řízení zůstanou navrhovanou právní úpravou nedotčeny, stejně jako předávání zjištění orgánu, který je podle ustanovení § 25 odst. 4 kontrolního řádu oprávněn ve své působnosti činit opatření k nápravě zjištěného stavu nebo ukládat sankce za zjištěné nedostatky.

3. Vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy v jejím celku

Cílem navrhované právní úpravy je zajištění větší míry ochrany veřejných prostředků cestou posílení jejich řízení a kontroly. Tento cíl odpovídá specifickému cíli Koncepce rozvoje veřejné správy na období let 2021–2030 2.2 Zefektivnit kontrolní mechanismy v oblasti nakládání s veřejnými prostředky v rámci strategického cíle 2. Efektivně fungující systém veřejné správy. Tento cíl rovněž patří mezi klíčové priority podporované Evropskou unií prostřednictvím aktivit DG Reform v oblasti zvyšování odolnosti členských států v reakci na rostoucí tlak na udržitelnost veřejných financí a rozpočtů členských států.

Hlavními specifickými charakteristikami naplnění cílového stavu jsou:

A. Fungování přiměřeného a účinného vnitřního kontrolního systému ve všech orgánech veřejné správy

Za přiměřený a účinný vnitřní kontrolní systém lze přitom považovat takový, který odpovídá vnějším podmínkám, složitosti organizační struktury a charakteru zajišťovaných úkolů, vytváří podmínky pro řádné a včasné plnění úkolů a cílů orgánu veřejné správy, umožňuje včas zjišťovat rizika a přijímat opatření k jejich vyloučení nebo zmírnění, poskytuje včasné, relevantní a spolehlivé informace pro řízení a kontrolu veřejných financí, umožňuje včas identifikovat závažné nedostatky, přijímat opatření k jejich odstranění nebo prevenci a sledovat jejich plnění a je v souladu s právními a vnitřními předpisy.

Vyhodnocení fungování vnitřního kontrolního systému by mělo na úrovni jednotlivých orgánů veřejné správy, případně správců kapitol státního rozpočtu, probíhat každoročně ze strany útvaru interního auditu ve formě celkového názoru, který by byl povinnou součástí roční zprávy i povinného reportingu směrem k Ministerstvu financí. Celková statistika by následně byla

⁸ Např. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1060 ze dne 24. června 2021 o společných ustanoveních pro Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský sociální fond plus, Fond soudržnosti, Fond pro spravedlivou transformaci a Evropský námořní, rybářský a akvakulturní fond a o finančních pravidlech pro tyto fondy a pro Azylový, migrační a integrační fond, Fond pro vnitřní bezpečnost a Nástroj pro finanční podporu správy hranic a vízové politiky.

jednou ročně předkládána vládě jako jeden z hlavních indikátorů vývoje míry ochrany veřejných prostředků, ke které dochází primárně v rámci vnitřních kontrolních systémů jednotlivých orgánů veřejné správy.

- B. Kvalitní interní audit zahrnující minimálně všechny správce kapitol státního rozpočtu a jim „podřízené“ organizace, kraje a obce nad 15 tisíc obyvatel, postupující v souladu s mezinárodními standardy interního auditu

Klíčovými parametry kvality interního auditu jsou přitom nezávislý a objektivní výkon interního auditu s dostatečnou personální kapacitou a odborností ve vztahu k auditovaným oblastem.

Co se týče kvality interního auditu, tato by podléhala minimálně jednou za pět let povinnému externímu hodnocení kvality, jehož souhrnný výsledek by byl na úrovni státní správy rovněž předkládán pro informaci Ministerstvu financí a jeho prostřednictvím vládě.

- C. Odstranění neopodstatněných duplicit kontrol, a to jak na úrovni zákonných kompetencí, tak na úrovni kontrolních plánů jednotlivých kontrolních orgánů

Koordinace plánů kontrol bude pro všechny poskytovatele veřejné finanční podpory nově povinná v informačním systému Ministerstva financí, takže i pro tuto oblast bude možné každoročně vyhodnocovat počet původně plánovaných kontrol, u kterých došlo na základě indikace duplicity s jiným kontrolním orgánem k jejich eliminaci.

Akceptovatelnost specifických cílů je dána tím, že se v ani jednom případě nejedná o zcela nové požadavky, nová je pouze jejich přesnější normativní úprava a požadavek na pravidelné vyhodnocování v podobě jednoznačného výroku, výsledku či statistiky, se kterými lze dále pracovat jak na úrovni sledování vývoje v čase v rámci jednotlivých orgánů veřejné správy, tak srovnáním statistik mezi jednotlivými segmenty veřejné správy či na úrovni České republiky jako celku. Specifické cíle zároveň odpovídají osvědčené zahraniční praxi a vychází z mezinárodních standardů interního auditu, které jsou celosvětově uznávanými pravidly fungování interního auditu nejen ze strany soukromých společností, ale i ze strany veřejné správy.

Jejich dosažení v praxi je realistické za předpokladu dostatečné školící a metodické podpory ze strany Ministerstva financí, na kterou Ministerstvo financí klade dlouhodobě velký důraz a se kterou počítá i v rámci přípravy na implementaci nového zákona o řízení a kontrole veřejných financí. Dostatečný čas na důkladnou přípravu a proškolení je jedním z hlavních důvodů navrhované delší legisvakantní lhůty a účinnosti nové právní úpravy až od 1. 1. 2027.

Co se týče klíčového nástroje k dosažení výše uvedených specifických cílů, kterými jsou legislativní změny podrobně popsány v jednotlivých věcných kapitolách, patří mezi hlavní doporučení formulovaná na základě srovnávací analýzy nezávislými zahraničními experty z řad akademické obce zejména vytvořit pragmatický a jednoduchý rámec řídicí kontroly a interního auditu zahrnující obecné zásady, minimální požadovaný standard a jasně stanovenou odpovědnost. Tento právní rámec by měl upravovat alespoň následující:

- zásady pro nakládání s veřejnými prostředky pro všechny osoby, které se na nakládání s nimi podílí,
- jednoznačnou odpovědnost a konkrétní povinnosti při nakládání s veřejnými prostředky,
- základní procesní postupy pro řídicí kontrolu, interní audit a veřejnosprávní kontrolu,
- předpoklady pro koordinaci postupů kontrolních orgánů,

- pravidla pro vyhodnocování nově navrhovaného systému.

Tento rámec pak lze rozpracovat na specifická doporučení pro jednotlivé typy orgánů veřejné správy, konkrétní druhy operací či řídicí a kontrolní mechanismy v podobě praktických metodických pokynů, které subjektům regulace pomohou lépe pochopit smysl zákonných ustanovení a konkrétní formy jejich aplikace do praxe bez nadbytečné administrativní zátěže, která ve svém důsledku k větší ochraně veřejných prostředků nepřispívá. Metodické pokyny budou vydány společně s platností zákona o řízení a kontrole veřejných financí i následně podle požadavků praxe. Na platnost nového zákona a vydání nových metodických pokynů Ministerstvo financí rovněž naváže intenzivní školicí činnosti.

Auditní útvary následně mohou využívat tyto metodické pokyny jako podpůrný nástroj pro svou činnost na základě principu „dodržuj nebo vysvětli“. Tento princip vyjadřuje, že orgány veřejné správy dodržují pravidla v nich stanovená, anebo vysvětlí a jasně odůvodní, proč podle některých pravidel nepostupují. Takto stanovená pravidla lépe odpovídají věcnému charakteru regulovaných vztahů v oblasti řízení vnitřního chodu orgánů veřejné správy a jsou v souladu s mezinárodně uznávaným pojetím interního auditu, jehož hlavním cílem nemá být pouze ověřování zákonnosti, ale zejména posuzování funkčnosti procesů řízení a správy orgánů veřejné správy.

Rizika spojená s implementací navrhovaných změn

S ohledem na velmi vysoký počet orgánů veřejné správy, na které se stávající i případná budoucí právní úprava vztahuje (více než 19 000), z nichž podstatnou část tvoří orgány veřejné správy s omezeným odborným aparátem, je hlavním rizikem nedostatečná či věcně nesprávná implementace navrhovaných změn v praxi.

Riziko nelze zcela vyloučit, ale lze jej minimalizovat odpovídající délkou legisvakanční lhůty ponechávající dostatečný čas na přípravu a proškolení a důslednou metodickou podporou ze strany Ministerstva financí před nabytím účinnosti nové právní úpravy, která je navrhována k 1. lednu 2027. Ministerstvo financí počítá jak s přípravou metodických pokynů a vzorových vnitřních předpisů pro všechny dotčené oblasti (řídicí kontrola, interní audit, veřejnosprávní kontrola) a typy orgánů veřejné správy, tak i s realizací obecných i specificky zaměřených školicích akcí, a to v prezenční formě v rámci kapacit Ministerstva financí, formou výjezdních školení ve spolupráci s územními samosprávnými celky i formou online školení. Zároveň Ministerstvo financí počítá i s přípravou vzorových školicích materiálů pro další využití v rámci orgánů veřejné správy.

Další dílčí rizika spojená s implementací navrhovaných změn v praxi jsou podrobně popsána v rámci zhodnocení výhod a přínosů a nevýhod, rizik a nákladů u jednotlivých navrhovaných variant řešení v rámci hodnocení dopadů regulace, které je součástí předkládaného materiálu. Patří mezi ně zejména:

Neochota vedoucích zaměstnanců vykonávat funkci příkazce operace v případě přesněji vymezené odpovědnosti za celou schvalovanou operaci.

Nižší normativnost konkrétních stanovených pravidel, pokud budou dána metodickými pokyny a vnitřními předpisy orgánu veřejné správy.

V případech centralizace interního auditu riziko centralizace procesů bez příslušných kapacit (využití organizační změny pro další snižování počtu interních auditorů), snížení důvěry vedení orgánu veřejné správy k internímu auditorovi, který jim nebude organizačně a personálně podřízen, odtržení stávajících interních auditorů orgánu veřejné správy od interních informací a každodenního kontaktu s auditovanými osobami a riziko generických zjištění a doporučení.

Výše uvedená rizika nelze vyloučit a pravděpodobnost jejich výskytu do značné míry záleží na konkrétním přístupu příslušných vedoucích orgánů veřejné správy k implementaci navrhovaných změn. Tato rizika však byla ve všech případech porovnávána s přínosy navrhovaných změn a zohledněna ve volbě konkrétních dílčích variant řešení. Navrhovaný systém pravidelného sledování a hodnocení výsledků v čase umožňuje materializaci těchto rizik sledovat a reagovat na ni ze strany Ministerstva financí cílenou školicí a metodickou činností.

Dalším podstatným rizikem spojeným s implementací navrhovaných změn je, že ne pro všechny orgány veřejné správy bude s ohledem na jejich disponibilní kapacity reálné bezprostředně zajistit plné dodržování mezinárodních standardů interního auditu (i v případě centralizace útvarů interního auditu zůstanou orgány veřejné správy, kde bude s ohledem na efektivitu a účelnost i nadále působit pouze jeden interní auditor, typově se jedná o některé správce kapitol státního rozpočtu, dále o veřejné vysoké školy či zdravotní pojišťovny). S takovou situací mezinárodní standardy pracují a upravují i postup pro malé útvary interního auditu či pro případy, kdy dosažení plného souladu z objektivních důvodů není možné.

Jako riziko lze rovněž kategorizovat odlišný procesní postup ve vztahu k podřízeným orgánům veřejné správy na úrovni státní správy (centralizovaný interní audit) a územních samosprávných celků (veřejnosprávní kontrola), který je výsledkem vypořádání meziresortního připomínkového řízení k věcnému záměru. Hlavním důvodem tohoto odlišného přístupu je řízení jiného rizika, a sice nedostatečné kapacity pro realizaci původně navrhované změny procesního postupu na centralizovaný interní audit na straně územních samosprávných celků, kdy kraje v rámci připomínkového řízení upozornily na objektivně podloženou obavu, že by centralizovaný interní audit s ohledem na stávající personální kapacity a množství podřízených orgánů veřejné správy nemohl naplnit předpoklad zásadní kvalitativní změny a musel by být i nadále primárně zaměřen na ověřování dodržování zákona a stanovených podmínek prováděného v rámci standardní kontroly hospodaření, tedy kontrolu velmi podobnou režimu kontroly veřejné finanční podpory (veřejnosprávní kontrola).

Hlavním rizikem spojeným s přijetím navrhovaných změn je, že ani přehlednější právní úprava s jasně stanovenými povinnostmi a odpovědnostmi, koncentrace auditorů do větších, centralizovaných útvarů a zavedení povinnosti dodržovat mezinárodní standardy interního auditu, v praxi nepovedou ke kvalitativnímu posunu ve výkonu řídicí kontroly a interního auditu.

Dalším dílčím rizikem je, že ani indikace duplicit kontrol v rámci informačního systému Ministerstva financí nepovede ze strany kontrolních orgánů ke změně zavedených postupů, aktivní koordinaci činnosti s jinými kontrolními orgány a eliminaci kontrol u již jinak prověřovaných subjektů.

Tato rizika nelze zcela vyloučit, protože se odvíjí od konkrétní aplikace stanovených pravidel konkrétními osobami v praxi, navrhovaný systém pravidelného hodnocení a sledování výsledků v čase však umožňuje materializaci těchto rizik sledovat a reagovat na ni ze strany Ministerstva financí cílenou školicí a metodickou činností, případně zohledněním dlouhodobě dosahovaných nedostatečných výsledků při plánování kontrol ze strany kontrolních orgánů.

Rizika spojená se zachováním stávající právní úpravy

Významným rizikem spojeným se stávající právní úpravou je úzké a formalistické pojetí finanční kontroly jako ověřování dodržování zákonem stanovených povinností a faktická absence dokumentovaného finančního řízení ve smyslu vyhodnocování účelnosti, hospodárnosti a efektivit schvalovaných operací v důsledku vágního pojetí práv a povinností ve stávající právní úpravě a s tím související nízké míry osobní odpovědnosti za rozhodnutí finanční povahy v rámci výkonu řídicí kontroly.

Zachování stávajícího stavu zároveň může vést k neehospodárnému vynakládání veřejných prostředků i na samotné udržování nastaveného systému finanční kontroly, které může být v řadě případů administrativně zatěžující (a to jak pro vedení orgánu veřejné správy, tak i pro samotné kontrolní orgány či kontrolní a auditní pracovníky) bez odpovídající přidané hodnoty.

4. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky

Předkládaný návrh je v souladu s ústavním pořádkem České republiky. Z pohledu předmětu navrhované právní úpravy jsou relevantní zejména ustanovení:

- čl. 2 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Ústava ČR“) a čl. 2 odst. 2 usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Listina“), která upravují základní principy právního státu a stanoví mantinely výkonu veřejné moci. V navrhované právní úpravě jde zejména o působnost kontrolních orgánů vůči žadatelům a příjemcům veřejné finanční podpory. Příjemcem veřejné finanční podpory může být fyzická i právnická osoba, případně orgán veřejné správy. K ochraně jejich práv a právem chráněných zájmů slouží, mimo jiné, instituty obsažené v kontrolním řádu, který se použije na výkon veřejnosprávní kontroly a subsidiárně i na výkon interního auditu, vrchního auditu a auditu zahraničních prostředků.
- čl. 8 Ústavy ČR a navazující ustanovení čl. 99 až 105 Ústavy ČR, které upravují ústavní právo územních samosprávných celků na samosprávu. Územní samosprávné celky jsou orgány veřejné správy, které hospodaří s veřejnými prostředky. Podle ustanovení čl. 101 odst. 3 Ústavy ČR mají územní samosprávné celky, tedy obce a kraje, postavení veřejnoprávních korporací, které mohou vlastnit majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu. Cílem nastavení řízení a kontroly veřejných financí je zajištění ochrany veřejných prostředků územních samosprávných celků. Navrhovaná právní úprava odpovídá i požadavku, aby zásahy státu do činnosti územních samosprávných celků byly omezeny na nezbytně nutné případy, vyžaduje-li to ochrana zákona a způsobem stanoveným zákonem (ustanovení čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR).
- čl. 79 odst. 1 Ústavy ČR, který stanovuje výhradu zákona pro zřízení a vymezení působnosti ministerstev a jiných správních úřadů. Navazuje na princip, že státní moc lze uplatňovat pouze v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon (ustanovení čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 Listiny). Předmětem navrhované právní úpravy jsou vybrané aspekty vnitřního fungování orgánů veřejné správy. Jde zejména o povinnost zajistit minimální standard ochrany veřejných prostředků, se kterými orgány veřejné správy disponují.

5. Zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy s předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie nebo obecnými právními zásadami práva Evropské unie

Předkládaný návrh je v souladu s předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie a obecnými právními zásadami práva Evropské unie.

Základní požadavek na existenci a fungování systému vnitřní kontroly a auditu vychází ze směrnice Rady 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států, která stanovuje podrobná pravidla pro zajištění plnění závazků členských států

vyplývající z Smlouvy o fungování Evropské unie, pokud jde o vyvarování se nadměrných schodků veřejných financí. Směrnice Rady 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států byla v době přípravy návrhu zákona novelizována prostřednictvím Směrnice Rady (EU) 2024/1265 ze dne 29. dubna 2024, kterou se mění směrnice Rady 2011/85/EU o požadavcích na rozpočtové rámce členských států. Termín pro transpozici nové směrnice je do 31. 12. 2025. Změny provedené touto směrnicí nemají vliv na implementaci ustanovení čl. 3 odst. 1 směrnice Rady 2011/85/EU o požadavcích na rozpočtové rámce členských států, která je provedena návrhem zákona⁹. Podle této směrnice musí systémy veřejných účtů členských států pokrývat všechny subsektory sektoru vládních institucí a tyto systémy veřejných účtů musí podléhat vnitřní kontrole a nezávislému auditu. Členské státy musí nastavit taková pravidla vnitřní kontroly a auditu, aby byla zajištěna ochrana veřejných financí a dostupnost spolehlivých informací o finančním zdraví všech orgánů veřejné správy napojených na veřejné rozpočty a veřejné fondy. Konkrétní pravidla vnitřní kontroly a auditu však směrnice nestanoví. Právo Evropské unie neupravuje závazným způsobem organizaci kontrolního systému ve veřejné správě členských států Evropské unie. Úprava kontrolních systémů v jednotlivých členských státech je v kompetenci členských států. Ač úprava kontrolních systémů v členských státech spadá do legislativní kompetence členských států, je zřejmé, že předmět úpravy má svůj protějšek v požadavcích práva Evropské unie – jak vzhledem k hodnocení rozpočtových rámců členských států, tak vzhledem k čerpání peněžních prostředků z rozpočtu Evropské unie a s tím spojenými procedurami kontroly správnosti a efektivity takto vynaložených veřejných prostředků.

Sektor vládních institucí, tedy organizace, které podléhají vnitřní kontrole a auditu, je definován nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 549/2013 ze dne 21. května 2013 o Evropském systému národních a regionálních účtů v Evropské unii a zahrnuje ústřední vládní instituce, národní vládní instituce, místní vládní instituce a fondy sociálního zabezpečení. Na základě ustanovení § 6 odst. 2 zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti“), zveřejňuje Ministerstvo financí seznam všech vládních institucí na svých internetových stránkách¹⁰, přičemž tento zákon je z ústavněprávních důvodů upravuje jako instituce veřejné.

Úprava kontrolního systému na úrovni Evropské unie vychází ze zásad, které jsou formulovány již v primárním právu Evropské unie – především jde o úpravu hospodářské politiky, která má být prováděna (na úrovni členských států i samotné Evropské unie) s respektováním zásady zdravých veřejných financí (ustanovení čl. 119 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie), která je dále upřesněna kritérii tzv. nadměrného schodku veřejných financí (ustanovení čl. 126 Smlouvy o fungování Evropské unie a Protokol /č. 12/ o postupu při nadměrném schodku). Primární právo Evropské unie dále, v obecné úpravě finančních ustanovení, v části týkající se plnění rozpočtu Evropské unie, odkazuje na zásady řádného finančního řízení (ustanovení čl. 317 Smlouvy o fungování Evropské unie) a obsahuje vazbu na nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/2509 (EU, Euratom) 2024/2509 ze dne 23. září 2024, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie (dále jen „finanční nařízení EU“), které „stanoví pro členské státy povinnost kontroly a auditu při plnění rozpočtu, jakož i z toho vyplývající odpovědnosti“. Toto nařízení se týká pouze správy a kontroly peněžních prostředků Evropské unie, avšak plní-li Evropská komise rozpočet ve sdíleném řízení jako v případě správy peněžních prostředků z evropských fondů, jsou úkoly souvisejícími s plněním rozpočtu

⁹ Předmětné ustanovení čl. 3 odst. 1 nedoznalo žádných věcných změn, pouze formálně byl stávající text "standardu ESA 95" nahrazen textem "Evropském systému národních a regionálních účtů" a za slova "Uvedené systémy veřejných účtů" v poslední větě byl přidán text "sektoru vládních institucí".

¹⁰ Seznam vládních institucí je přístupný na [webových stránkách Ministerstva financí](#).

pověřeny členské státy. Ty plní i povinnosti spojené s kontrolou a auditem těchto peněžních prostředků a přebírají z toho vyplývající odpovědnost. Navrhovaná právní úprava odráží principy ochrany veřejných prostředků, které jsou popsány ve finančním nařízení EU¹¹, včetně zásady řádného finančního řízení, která stanoví, že peněžní prostředky musí být čerpány podle:

- zásady hospodárnosti, která vyžaduje, aby zdroje používané k výkonu činnosti byly dány k dispozici ve správnou dobu, v dostatečném množství a přiměřené kvalitě a za nejvýhodnější cenu;
- zásady efektivity, která se týká dosažení co nejlepšího vztahu mezi použitými zdroji, provedenými činnostmi a dosažením výsledků;
- zásady účelnosti, která se týká rozsahu, v jakém bylo prostřednictvím provedených činností dosaženo sledovaných cílů.

Finanční nařízení EU dále mimo jiné stanovuje, že se na všech úrovních řízení používá vnitřní kontrola, která má poskytnout přiměřenou jistotu, že je dodržována zásada řádného finančního řízení (z rozpočtového pohledu) a že bylo dosaženo těchto cílů:

- účelnosti, efektivity a hospodárnosti operací;
- spolehlivosti výkazů;
- ochrany majetku a informací;
- předcházení podvodům a nesrovnalostem, jejich zjišťování a nápravy a následných opatření reagujících na tyto podvody a nesrovnalosti;
- náležitého řízení rizik souvisejících s legalitou a správností uskutečněných operací.
- Vnitřní kontrola zahrnuje podle finančního nařízení EU v souladu s osvědčenými mezinárodními postupy zejména tyto prvky:
- oddělení úkolů;
- vhodnou strategii řízení rizik a kontroly, která zahrnuje kontroly na úrovni příjemců peněžních prostředků;
- zabránění střetu zájmů;
- přiměřené auditní stopy a úplnost údajů v datových systémech;
- postupy sledování účelnosti a efektivity;
- postupy přijímání následných opatření reagujících na zjištěné nedostatky a výjimky ve vnitřních kontrolách;
- pravidelné posuzování řádného fungování systému vnitřní kontroly.

Základem efektivní vnitřní kontroly v souladu s finančním nařízením EU je:

- provádění vhodné strategie řízení rizik a kontroly koordinované na úrovni příslušných článků kontrolního řetězce;
- poskytnutí přístupu k výsledkům provedených kontrol všem příslušným článkům kontrolního řetězce;

¹¹ Toto je relevantní v případech, kdy je realizována pomoc z rozpočtu Evropské ve sdíleném řízení (ustanovení čl. 63), ale i v dalších případech, srov. např. nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost, který je realizován v přímém řízení Komisí (viz ustanovení čl. 8 tohoto nařízení).

- tam, kde je to vhodné, spolehnout se na prohlášení řídicího subjektu od partnerů v plnění rozpočtu a na výroky nezávislého auditora za předpokladu, že kvalita odvedené práce je odpovídající a přijatelná a že práce byla provedena v souladu se schválenými standardy;
- včasné uplatňování nápravných opatření, případně včetně uložení odrazujících sankcí;
- jasné a jednoznačné právní předpisy tvořící základ dotčených politik, včetně základních právních aktů týkajících se aspektů vnitřních kontrol;
- odstranění několikanásobných kontrol;
- zlepšování poměru nákladů a přínosů kontrol.

Rozpracování zásady řádného finančního řízení v předpisech sekundárního práva Evropské unie je pak kromě finančního nařízení EU obsaženo i v dalších přímo použitelných předpisech Evropské unie, zejména v předpisech z oblasti ochrany finančních zájmů Evropské unie (přímo použitelná nařízení a rozhodnutí, přičemž základem je nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství) a široké oblasti čerpání finančních prostředků z rozpočtu Evropské unie v rámci fondů, případně dalších finančních nástrojů vytvořených pro specifické účely podpory z rozpočtu Evropské unie, zpravidla v podobě přímo použitelných nařízení, která stanoví, že členské státy mají zavedeny systémy řízení a kontroly pro své programy v souladu s příslušnými nařízeními a že zajišťují jejich fungování v souladu se zásadou řádného finančního řízení.

Požadavky na systémy řízení a kontroly programů financovaných z evropských fondů na úrovni členských států dále stanovuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1060 ze dne 24. června 2021 o společných ustanoveních pro Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský sociální fond plus, Fond soudržnosti, Fond pro spravedlivou transformaci a Evropský námořní, rybářský a akvakulturní fond a o finančních pravidlech pro tyto fondy a pro Azylový, migrační a integrační fond, Fond pro vnitřní bezpečnost a Nástroj pro finanční podporu správy hranic a vízové politiky. Toto nařízení mimo jiné definuje funkce řídicího orgánu a auditního orgánu a podrobně upravuje jimi používané postupy.

Dalšími relevantními předpisy Evropské unie jsou zejména nařízení, která upravují pravidla a rozdělení odpovědnosti mezi Evropskou unií a členské státy v oblasti nástroje pro oživení a odolnost (nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/241 ze dne 12. února 2021, kterým se zřizuje Nástroj pro oživení a odolnost) a společné zemědělské politiky (nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/2116 ze dne 2. prosince 2021 o financování, řízení a monitorování společné zemědělské politiky a zrušení nařízení (EU) č. 1306/2013, nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/2115 ze dne 2. prosince 2021, kterým se stanoví pravidla podpory pro strategické plány, jež mají být vypracovány členskými státy v rámci společné zemědělské politiky (strategické plány SZP) a financovány Evropským zemědělským záručním fondem (EZZF) a Evropským zemědělským fondem pro rozvoj venkova (EZFRV), a kterým se zrušují nařízení (EU) č. 1305/2013 a (EU) č. 1307/2013 a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/2117 ze dne 2. prosince 2021, kterým se mění nařízení (EU) č. 1308/2013, kterým se stanoví společná organizace trhů se zemědělskými produkty, nařízení (EU) č. 1151/2012 o režimech jakosti zemědělských produktů a potravin, nařízení (EU) č. 251/2014 o definici, popisu, obchodní úpravě, označování a ochraně zeměpisných označení aromatizovaných vinných výrobků a nařízení (EU) č. 228/2013, kterým se stanoví zvláštní opatření v oblasti zemědělství ve prospěch nejvzdálenějších regionů Unie, v platném znění).

Zpřístupnění osobních údajů prostřednictvím webových stránek je jejich zpracováním podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně

fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů), dále jen „GDPR“, a zákona č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů. Ministerstvo financí, jako orgán veřejné správy, který bude auditní zprávy zpřístupňovat, je správcem osobních údajů. Speciální právní úprava, která by omezila oprávnění subjektů údajů nad rámec oprávnění podle GDPR, se nenavrhuje.

6. Zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána

Navrhované právní úpravy se okrajově dotýká Evropská charta místní samosprávy (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy), která je mezinárodní smlouvou ve smyslu ustanovení čl. 10 Ústavy ČR. Relevantní je zejména její ustanovení čl. 4 odst. 1, které upravuje výhradu zákona pro stanovení pravomoci a odpovědnosti územních samosprávných celků (obdoba ustanovení čl. 79 odst. 1 Ústavy ČR).

Z provedené právní analýzy i mezinárodní komparace vyplývá, že je přípustné regulovat záležitosti územní samosprávy prostřednictvím zákonné právní úpravy, pokud tím nedojde k vyprázdnění samotného ústavního práva na územní samosprávu. S tímto výslovně počítá i text Evropské charty místní samosprávy.¹²

7. Předpokládaný hospodářský a finanční dopad navrhované právní úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty, na podnikatelské prostředí ČR

Předkládaný návrh bude mít finanční dopad na veřejné rozpočty, ale neočekává se dopad na podnikatelské prostředí.

Předpokládané jednorázové náklady orgánů státní správy jsou ve výši 1,815 mil. Kč. Jde o náklady na zajištění odborného školení v oblasti mezinárodních standardů interního auditu osob vykonávajících v současnosti veřejnosprávní kontrolu, zajištění certifikace hodnotitelů kvality interního auditu na Ministerstvu financí a dále o náklady na úpravu stávajícího informačního systému Ministerstva financí, který slouží ke koordinaci plánování výkonu veřejnosprávní kontroly.

Předpokládané roční náklady veřejných rozpočtů jsou ve výši 9,3 mil. Kč, z čehož 8,9 mil. Kč tvoří náklady pro rozpočty orgánů státní správy spojené s přesunem části stávajících kontrolorů a interních auditorů do vyšších platových tříd v návaznosti na vyšší komplexitu jimi vykonávaných činností a náklady na zajištění externího hodnocení kvality interního auditu a 396 tis. Kč tvoří náklady pro rozpočty územních samosprávných celků na zajištění externího hodnocení kvality interního auditu.

Potenciální roční úspory se předpokládají až do výše 200 mil. Kč, přičemž celá tato částka je tvořena úsporou pro rozpočty územních samosprávných celků. Jde o částku, která představuje úspory v případě, že by došlo ke zrušení úvazků poloviny interních auditorů orgánů veřejné správy, které by interní audit neměly zřízen povinně (vyčíslené úspory se týkají interního auditu u obcí do 15 tis. obyvatel). Dále se předpokládají roční úspory ve výši 0,5 mil. Kč spojené se zrušením povinnosti informovat Ministerstvo financí o závažných zjištěních z vykonaných finančních kontrol a souvisejícím zrušením informačního systému Ministerstva financí (FKVS MZZ).

¹² Analýzy jsou zveřejněny na [internetových stránkách Ministerstva financí](#).

8. Zhodnocení sociálních dopadů, včetně dopadů na specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny, dopadů na ochranu práv dětí a dopadů na životní prostředí

Návrh nepředstavuje žádné sociální dopady, dopady na ochranu práv dětí ani dopady na životní prostředí.

9. Zhodnocení současného stavu a dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen

Předkládaný návrh nemá dopad ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen.

10. Zhodnocení současného stavu a dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů

10.1. Účel zpracování osobních údajů

Cílem navrhované právní úpravy je zejména zajištění větší míry ochrany veřejných prostředků cestou posílení jejich řízení a kontroly. Navrhovaná právní úprava implementuje směrnici Rady 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států, v platném znění. Cílem této implementace je nastavit pravidla vnitřní kontroly a nezávislého auditu u orgánů veřejné správy podle ustanovení § 2 odst. 1 návrhu zákona.

Z hlediska ochrany soukromí a osobních údajů je relevantní zejména skutečnost, že na základě návrhu zákona, stejně jako podle zákona o finanční kontrole, zpracovává orgán veřejné správy informace o kontrolovaných, resp. auditovaných osobách, kterými jsou zaměstnanci ve smyslu ustanovení § 2 odst. 4 návrhu zákona v případě výkonu interního auditu, podřízené organizační složky a příspěvkové organizace v případě výkonu veřejnosprávní kontroly hospodaření a centralizovaného auditu a také žadatelé o veřejnou finanční podporu a její příjemci v případě veřejnosprávní kontroly veřejné finanční podpory. Příjemcem veřejné finanční podpory mohou být i fyzické osoby. Minimální obsah protokolu o kontrole stanoví ustanovení § 12 kontrolního řádu. Podle charakteru předmětu kontroly může protokol o kontrole obsahovat i další osobní údaje například zaměstnanců nebo dodavatelů kontrolované osoby. Stejný okruh informací je součástí auditní zprávy, která je výstupem interního auditu, vrchního auditu a auditu zahraničních prostředků. Účelem zpracování osobních údajů je zajištění řádného nakládání s veřejnými prostředky, a to přímo prostřednictvím ověření informací v rámci veřejnosprávní kontroly, interního auditu a centralizovaného auditu, vrchního auditu a auditu zahraničních prostředků. Zpracování osobních údajů tak má funkci jak nápravnou (např. realizace opatření k odstranění zjištěných nedostatků případné vymáhání), tak preventivní (řádné plnění povinností při řízení a kontrole veřejných financí). V těchto případech navrhovaná právní úprava nezakládá nové zpracování osobních údajů a nepřináší tak z hlediska ochrany soukromí a osobních údajů žádné negativní dopady. Návrh se zaměřuje na oblasti, které by povinné subjekty v pozici správců údajů už beztak měly naplňovat na základě povinností vyplývajících z GDPR a zákona č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů.

V souladu se stanoveným cílem navrhovaná právní úprava nově výslovně stanoví možnost zveřejňování auditních zpráv z auditu zahraničních prostředků (činnost auditního orgánu – útvaru Ministerstva financí), obdobně jako jsou zveřejňována rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Účelem této praxe je sjednocení výstupů jednotlivých kontrolních orgánů a zvýšení předvídatelnosti závěrů kontrolních orgánů, a tím i právní jistoty kontrolovaných

osob. Auditní zprávy budou zveřejňovány tak, aby byla zajištěna ochrana identity subjektů údajů prostřednictvím pseudonymizace osobních údajů. Posouzení vlivu na ochranu osobních údajů ve smyslu čl. 35 GDPR bude provedeno Ministerstvem financí jako správcem osobních údajů společně s přípravou technického řešení pseudonymizace poté, co navrhovaná právní úprava nabude platnosti (v období legisvakance).

Základním požadavkem na formu zveřejňovaných auditních zpráv je maximální zachování srozumitelnosti obsahu – tedy identifikace předmětu auditu, popis skutkového stavu, důkazních podkladů a z toho vyplývajících úvah vedoucích k učiněným závěrům a identifikaci zjištění. Jenom za těchto předpokladů budou zveřejněné auditní zprávy plnit stanovený cíl. Pro naplnění uvedeného záměru je vhodná forma robustní pseudonymizace s potenciálem maximální eliminace údajů identifikačního a popisného charakteru, které by byly způsobilé v kontextu s jinými informačními zdroji umožnit nepřímou identifikovatelnost fyzických osob. Tento způsob umožňuje zachovat požadované nároky na obsahovou sdělnost auditních zpráv, aniž by bylo nutno do textu zasahovat odstraňováním určitých pasáží.

V případě publikovaných auditních zpráv jsou původní zdroje včetně evidence údajů v informačních systémech Ministerstvu financí nadále k dispozici minimálně do doby zařazení spisu do skartačního řízení. Pro konkrétní okruh osob daný jejich pracovní náplní, je tak možné do doby, než je o spisu rozhodnuto v rámci skartačního řízení, spojit disponibilní data s pseudonymizovaným textem. Ministerstvu financí jako správci osobních údajů musí být nadále dostupné, a to i v případě využití speciálního softwarového nástroje, který sice sám o sobě plní bezezbytku funkci anonymizace, neboť osobní údaje v dokumentu odstraňuje nevratně, avšak správce osobních údajů tyto údaje nadále zpracovává v jiných databázích a má možnost např. prostřednictvím čísla jedacího z těchto zdrojů osobní údaje obnovit. Proto je nezbytné i na operaci spojenou s vymazáním osobních údajů ze zveřejňované auditní zprávy nahlížet jako na pseudonymizaci. Článek 32 odst. 1 GDPR řadí pseudonymizaci mezi jedno ze stěžejních opatření správce osobních údajů k zabezpečení osobních údajů. Současně je ovšem nutno uvést, že i výstupy procesu pseudonymizace podléhají nadále režimu GDPR i zákona č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů, neboť – jak je uvedeno výše – nadále existují zdroje, kterými lze do pseudonymizovaného výstupu osobní údaje doplnit.

Pseudonymizaci bude prováděna pomocí jmenného rejstříku. Osobní údaj bude nahrazen obecným zástupným identifikátorem (např. "auditovaná osoba", "auditor"), který bude propojen odkazem do jmenného rejstříku. Při pseudonymizaci bude tento odkaz odstraněn a případně nahrazen standardním pseudonymem (např. "Jan Novák").

10.2. Popis návaznosti na jiná zpracování osobních údajů

Rozsah osobních údajů, které budou uváděny v protokolech o kontrole a auditních zprávách, bude stejný jako v případě dosavadní právní úpravy. Jedná se primárně o základní identifikační údaje subjektu údajů. Zpracování zvláštních kategorií osobních údajů se nepředpokládá.

Auditní zprávy auditního orgánu jsou již dnes veřejnosti přístupné, a to na základě žádosti podané podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“). Navrhovaná změna spočívá v tom, že auditní zprávy auditního orgánu budou zveřejňovány průběžně bez předchozí žádosti. Auditní zprávy budou zveřejňovány způsobem umožňujícím dálkový přístup bez nutnosti registrace a uhrazení poplatku tak, aby byla zajištěna ochrana identity subjektů údajů prostřednictvím pseudonymizace osobních údajů.

10.3. Posouzení z hlediska nezbytnosti a přiměřenosti ve vztahu k účelu

Účelem zpracování osobních údajů je zajištění řádného nakládání s veřejnými prostředky, a to přímo prostřednictvím ověření informací v rámci veřejnosprávní kontroly, interního auditu a centralizovaného auditu, vrchního auditu a auditu zahraničních prostředků. Zpracování osobních údajů tak má funkci jak nápravnou (např. realizace opatření k odstranění zjištěných nedostatků případné vymáhání), tak preventivní (řádné plnění povinností při řízení a kontrole veřejných financí). Výkon těchto činností nelze zajistit bez zpracování osobních údajů nebo efektivnějším způsobem či jinými prostředky, jež by byly pro ochranu základních práv a svobod a soukromí méně invazní. Zpracovávány jsou identifikační údaje zaměstnanců příslušného orgánu veřejné správy v případě výkonu interního auditu, podřízené organizační složky a příspěvkové organizace v případě výkonu veřejnosprávní kontroly hospodaření a centralizovaného auditu a identifikační údaje žadatelů o veřejnou finanční podporu a jejich příjemců v případě veřejnosprávní kontroly veřejné finanční podpory. Způsob zpracování těchto identifikačních údajů spočívá v jejich uvedení ve výstupu kontrolní, resp. auditní činnosti (protokol o kontrole podle kontrolního řádu a auditní zpráva podle návrhu zákona) a v související dokumentaci, která má formu spisu podle správního řádu, s výjimkou dokumentace interního auditu podle ustanovení § 19 odst. 1 návrhu zákona, které stanoví: „*Útvar interního auditu vykonává interní audit v orgánu veřejné správy, který ho zřídil.*“ V tomto případě se pořizování a uchovávání související dokumentace řídí vnitřními pravidly orgánu veřejné správy.

Osoby vykonávající interní audit „podřízených“ organizací, vrchní audit, audit zahraničních prostředků a veřejnosprávní kontrolu jsou povinny zachovávat mlčenlivost podle ustanovení § 20 kontrolního řádu.¹³ Kontrolní řád v ustanovení § 22 upravuje odchylku (doplnění) od ustanovení § 38 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) tak, že z nahlížení do spisu jsou vyloučeny dokumenty nebo jejich části, z nichž lze zjistit totožnost osoby, která dala podnět ke kontrole. S výjimkou tohoto omezení týkající se rozsahu nahlížení se ve zbytku použije ustanovení § 38 správního řádu.

Ustanovení § 35 odst. 7 návrhu zákona stanoví, že auditní zprávy z auditu zahraničních prostředků, který provádí útvar Ministerstva financí, budou zveřejňovány způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Zpracování osobních údajů je ve vztahu k vymezenému účelu také přiměřené, jelikož je zpracováním možné tohoto účelu dosáhnout a zároveň nejsou překročeny meze toho, co je pro naplnění účelu skutečně nezbytné.

10.4. Posouzení rizik pro práva a svobody fyzických osob

Zpřístupnění osobních údajů prostřednictvím webových stránek je jejich zpracováním podle GDPR a zákona č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů. Ministerstvo financí, jako orgán veřejné správy, který bude auditní zprávy zpřístupňovat, je správcem osobních údajů. Speciální právní úprava, která by omezila oprávnění subjektů údajů nad rámec oprávnění podle GDPR, se nenavrhuje.

Účelem zveřejňování auditních zpráv auditního orgánu je zejména působení na žadatele a příjemce veřejné finanční podpory ve smyslu upozorňování na nedostatky s cílem jim předcházet a také snaha o sjednocování praxe kontrolních orgánů. Zveřejnění identifikačních údajů auditovaných osob nemá vliv na naplnění tohoto účelu zpracování. Vnitřní postupy auditního orgánu proto upravují pravidla, jejichž cílem je zajistit, aby v auditních zprávách

¹³ Výkon veřejnosprávní kontroly, stejně jako výkon interního auditu u „podřízených organizací“, vrchní audit i audit zahraničních prostředků se řídí kontrolním řádem, pokud návrh zákona nestanoví jinak.

určených ke zveřejnění, nebyly osobní údaje uváděny, případně jsou pseudonymizovány. Navrhované zveřejňování auditních zpráv s sebou nese zejména riziko (hrozbu) neoprávněného zveřejnění osobních údajů. Důsledkem realizace této hrozby na osobní údaje je ztráta důvěrnosti osobních údajů, která může mít až vysoký (závažný) dopad, protože může vést k ekonomickému znevýhodnění subjektu údajů. Míra pravděpodobnosti výskytu tohoto rizika je střední (frekvence výskytu hrozeb se pohybuje v rozpětí od jednoho roku do pěti let). Míra zranitelnosti je také střední, tzn., že využití zranitelnosti se jeví jako obtížné. Lze přijmout účinná opatření, která jsou jen omezeně schopna včas detekovat pokusy o narušení důvěrnosti osobních údajů a těmto pokusům zamezit. Z toho vyplývá, že míra rizika pro osobní údaje je střední, jedná se tudíž o riziko, které lze snížit méně nákladnými opatřeními.¹⁴

10.5. Opatření ke snížení riskantnosti

Na základě posouzení míry rizika navrhovaného zveřejňování auditních zpráv pro osobní údaje budou přijaty následující specifické záruky ochrany osobních údajů:

technická opatření směřující k ochraně identity subjektů údajů prostřednictvím pseudonymizace osobních údajů – identifikačních údajů uváděných v auditních zprávách auditního orgánu určených ke zveřejnění,

řízení tvorby auditních zpráv, aby primárně bylo možné před jejich zveřejněním vždy vyhodnotit, zda neobsahují osobní údaje, které nelze zveřejnit podle zákona o svobodném přístupu k informacím,

dvoustupňová kontrola dodržování pravidel pro zpracování osobních údajů v rámci nastavené kontroly kvality vyplývající z mezinárodních standardů, které jsou promítnuty do vnitřních postupů auditního orgánu.

11. Zhodnocení korupčních rizik

11.1. Zhodnocení naplňování kritérií

11.1.1. Přiměřenost

Usnesením vlády České republiky ze dne 5. dubna 2023 č. 228 byla schválena Vládní koncepce boje proti korupci na léta 2023 až 2026, která stanoví čtyři prioritní oblasti boje s korupcí vyplývající z mezinárodních závazků České republiky a programových dokumentů vlády (výkonná a nezávislá veřejná moc, transparentnost a otevřený přístup k informacím, hospodárné nakládání s majetkem státu a rozvoj občanské společnosti). V rámci jednotlivých oblastí jsou definována konkrétní opatření, která představují obsahové minimum připravované realizace. Jedním z opatření je i posílení prvků hospodárnosti, efektivity a účelnosti řízení a kontroly veřejných financí a snižování administrativní zátěže na straně kontrolovaných osob prostřednictvím komplexní revize systému, který je aktuálně upraven zejména v zákoně o finanční kontrole.

Cílem navrhované právní úpravy má být zajištění větší míry ochrany veřejných prostředků cestou posílení jejich řízení a kontroly. Tento cíl odpovídá specifickému cíli Koncepce rozvoje veřejné správy na období let 2021–2030 2.2 Zefektivnit kontrolní mechanismy v oblasti nakládání s veřejnými prostředky v rámci strategického cíle 2. Efektivně fungující systém veřejné správy. Tento cíl rovněž patří mezi klíčové priority podporované Evropskou unií prostřednictvím aktivit DG Reform v oblasti zvyšování odolnosti členských států.

¹⁴ Míra rizika byla posouzena na základě Metodiky obecného posouzení vlivu na ochranu osobních údajů zveřejněné Úřadem pro ochranu osobních údajů.

Hlavními specifickými charakteristikami naplnění cílového stavu jsou:

A. Fungování přiměřeného a účinného vnitřního kontrolního systému ve všech orgánech veřejné správy

Za přiměřený a účinný vnitřní kontrolní systém lze přitom považovat takový, který odpovídá vnějším podmínkám, složitosti organizační struktury a charakteru zajišťovaných úkolů, vytváří podmínky pro řádné a včasné plnění úkolů a cílů orgánu veřejné správy, umožňuje včas zjišťovat rizika a přijímat opatření k jejich vyloučení nebo zmírnění, poskytuje včasné, relevantní a spolehlivé informace pro řízení a kontrolu veřejných financí, umožňuje včas identifikovat závažné nedostatky, přijímat opatření k jejich odstranění nebo prevenci a sledovat jejich plnění a je v souladu s právními a vnitřními předpisy.

Vyhodnocení fungování vnitřního kontrolního systému by mělo na úrovni jednotlivých orgánů veřejné správy, případně správců kapitol státního rozpočtu, probíhat každoročně ze strany útvaru interního auditu ve formě celkového názoru, který by byl povinnou součástí roční zprávy i povinného reportingu směrem k Ministerstvu financí. Celková statistika by následně byla jednou ročně předkládána vládě jako jeden z hlavních indikátorů vývoje míry ochrany veřejných prostředků, ke které dochází primárně v rámci vnitřních kontrolních systémů jednotlivých orgánů veřejné správy.

B. Kvalitní interní audit zahrnující minimálně všechny správce kapitol státního rozpočtu a jim „podřízené“ organizace, kraje a obce nad 15 tisíc obyvatel, postupující v souladu s mezinárodními standardy interního auditu

Klíčovým parametrem kvality interního auditu je přitom nezávislý a objektivní výkon interního auditu s dostatečnou personální kapacitou a odborností ve vztahu k auditovaným oblastem.

Co se týče kvality interního auditu, tato by podléhala minimálně jednou za pět let povinnému externímu hodnocení kvality, jehož souhrnný výsledek by byl na úrovni státní správy rovněž předkládán pro informaci Ministerstvu financí a jeho prostřednictvím vládě.

C. Odstranění neopodstatněných duplicit kontrol, a to jak na úrovni zákonných kompetencí, tak na úrovni kontrolních plánů jednotlivých kontrolních orgánů

Koordinace plánů kontrol bude pro všechny poskytovatele veřejné finanční podpory nově povinná v informačním systému Ministerstva financí, takže i pro tuto oblast bude možné každoročně vyhodnocovat počet původně plánovaných kontrol, u kterých došlo na základě indikace duplicity s jiným kontrolním orgánem k jejich eliminaci.

Akceptovatelnost specifických cílů je dána tím, že se v ani jednom případě nejedná o zcela nové požadavky, nová je pouze jejich přesnější normativní úprava a požadavek na pravidelné vyhodnocování v podobě jednoznačného výroku, výsledku či statistiky, se kterými lze dále pracovat jak na úrovni sledování vývoje v čase v rámci jednotlivých orgánů veřejné správy, tak srovnáním statistik mezi jednotlivými segmenty veřejné správy či na úrovni České republiky jako celku. Specifické cíle zároveň odpovídají osvědčené zahraniční praxi a vychází z mezinárodních standardů interního auditu, které jsou celosvětově uznávanými pravidly fungování interního auditu nejen ze strany soukromých společností, ale i ze strany veřejné správy.

Jejich dosažení v praxi je realistické za předpokladu dostatečné školící a metodické podpory ze strany Ministerstva financí, na kterou Ministerstvo financí klade dlouhodobě velký důraz a se kterou počítá i v rámci přípravy na implementaci nového zákona o řízení a kontrole veřejných financí. Dostatečný čas na důkladnou přípravu a proškolení je jedním z hlavních důvodů navrhované delší legisvakanční lhůty a účinnosti nové právní úpravy až od 1. 1. 2027.

Co se týče klíčového nástroje k dosažení výše uvedených specifických cílů, kterými jsou legislativní změny podrobně popsáné v jednotlivých věcných kapitolách, patří mezi hlavní doporučení formulovaná na základě srovnávací analýzy nezávislými zahraničními experty z řad akademické obce zejména vytvořit pragmatický a jednoduchý rámec řídicí kontroly a interního auditu zahrnující obecné zásady, minimální požadovaný standard a jasně stanovenou odpovědnost. Tento právní rámec by měl upravovat alespoň následující:

- zásady pro nakládání s veřejnými prostředky pro všechny osoby, které se na nakládání s nimi podílí;
- jednoznačnou odpovědnost a konkrétní povinnosti při nakládání s veřejnými prostředky;
- základní procesní postupy pro řídicí kontrolu, interní audit a veřejnosprávní kontrolu,
- předpoklady pro koordinaci postupů kontrolních orgánů;
- pravidla pro vyhodnocování nově navrhovaného systému.

Tento rámec pak lze rozpracovat na specifická doporučení pro jednotlivé typy orgánů veřejné správy, konkrétní druhy operací či řídicí a kontrolní mechanismy v podobě praktických metodických pokynů, které subjektům regulace pomohou lépe pochopit smysl zákonných ustanovení a konkrétní formy jejich aplikace do praxe bez nadbytečné administrativní zátěže, která ve svém důsledku k větší ochraně veřejných prostředků nepřispívá. Metodické pokyny budou vydány společně s platností zákona o řízení a kontrole veřejných financí i následně podle požadavků praxe. Na platnost nového zákona a vydání nových metodických pokynů Ministerstvo financí rovněž naváže intenzivní školicí činnosti.

Auditní útvary následně mohou využívat tyto metodické pokyny jako podpůrný nástroj pro svou činnost na základě principu „dodržuj nebo vysvětli“. Takto stanovená pravidla lépe odpovídají věcnému charakteru regulovaných vztahů v oblasti řízení vnitřního chodu orgánů veřejné správy a jsou v souladu s mezinárodně uznávaným pojetím interního auditu, jehož hlavním cílem nemá být pouze ověřování zákonnosti, ale zejména posuzování funkčnosti procesů řízení a správy orgánů veřejné správy.

Navrhovaná právní úprava je ve vztahu k cíli co do formy i obsahu přiměřená. Přináší zejména kvalitativní změny spočívající v jednoznačnějším stanovení povinností a odpovědnosti vedoucího orgánu veřejné správy a všech zaměstnanců, kteří se podílejí na nakládání s veřejnými prostředky, jejich řízení nebo kontrole. Zhodnocení přiměřenosti navrhované úpravy je detailně popsáno v rámci hodnocení dopadů regulace, které je součástí předkládaného materiálu.

Kompetence orgánů veřejné správy jsou v návrhu upravovány pouze v nezbytném rozsahu, který je potřebný ke splnění cílů právní úpravy. S ohledem na předmět právní úpravy je řada kompetencí při kontrole nakládání a hospodaření s veřejnými prostředky uplatňována zejména ve vztahu k jiným orgánům veřejné správy. Navrhovaná právní úprava tyto kompetence nerozšiřuje, pouze upravuje procesní postupy jejich aplikace (nahrazení výkonu veřejnosprávní kontroly ve vybraných případech výkonem interního auditu). V dílčích oblastech naopak dochází ke zrušení dlouhodobě nevyužívaných kompetencí Ministerstva financí a orgánů finanční správy. Kompetence Ministerstva financí ve vztahu k žadatelům a příjemcům veřejné finanční podpory by byly omezeny na osoby zapojené do systému řízení nebo využívání zahraničních prostředků (činnost subjektu vykonávajícího účetní funkci a auditního orgánu), neboť veřejnosprávní kontrola ve vztahu k žadatelům a příjemcům ostatní veřejné finanční

podpory by primárně měla být zajišťována ze strany poskytovatelů této finanční podpory, nikoliv ze strany Ministerstva financí.

Príslušným kompetencím orgánů veřejné správy odpovídá nastavení odpovědnosti za plnění uložených povinností. Ta má být realizována v rámci posílení využívání stávajících mechanismů: přijímání preventivních a nápravných opatření, ukládání odvodu za porušení rozpočtové kázně, vymáhání odpovědnosti za způsobenou újmu, případně uplatňování odpovědnosti za spáchání přestupku nebo trestného činu.

Nástroje dohledu nad dodržováním nové právní regulace prostřednictvím vrchního auditu a ročních zpráv o výsledcích finančních kontrol postačují k tomu, aby Ministerstvo financí přezkoumalo účinnost nové právní regulace a poskytlo o tom zprávu vládě.

Indikátory přezkumu účinnosti regulace vč. stanovení termínu pro jejich naplnění:

Snížení počtu orgánů veřejné správy, ve kterých je funkce interního auditu zajišťována jednou osobou či přepočteným kráceným úvazkem. Cílovou hodnotou je dosažení snížení o 15 % za 5 let a o 35 % za 10 let od nabytí účinnosti regulace oproti stavu vykázaném ve Zprávě o výsledcích finančních kontrol ve veřejné správě za rok 2022.

Nárůst poměru počtu orgánů veřejné správy, které upravují systém řídicí kontroly svým vlastním vnitřním předpisem vůči počtu orgánů veřejné správy, které systém řídicí kontroly vlastním předpisem neupravují. Cílovou hodnotou je zvýšení poměru na 98 % za 10 let od nabytí účinnosti regulace ze stávajících 89 %.

Nárůst poměru počtu orgánů veřejné správy, které mají podle zákona zřízenou funkci interního auditu a upravují postavení interního auditu ve vnitřním předpisu, vůči počtu orgánů veřejné správy, které mají podle zákona zřízenou funkci interního auditu a postavení interního auditu ve vnitřním předpisu neupravují. Cílovou hodnotou je dosažení zvýšení poměru na 90 % za 10 let od nabytí účinnosti regulace ze stávajících 68 %.

Nad rámec výše uvedených indikátorů, které jsou sledovány již v současné době a lze proto kvantifikovat jak výchozí stav, tak stav cílový, budou nově sledovány a každoročně hodnoceny tyto indikátory:

Počet orgánů veřejné správy, jejichž vnitřní kontrolní systém byl vyhodnocen jako přiměřený a účinný, případně přiměřený a účinný s potřebou dílčích zlepšení. S ohledem na zkušenosti z jiných zemí by tento podíl za 10 let od nabytí účinnosti regulace měl přesáhnout 85 %.

Podíl orgánů veřejné správy, které zřizují útvar interního auditu, které prošly externím hodnocením kvality interního auditu a zpracovaly program zvyšování kvality interního auditu. Cílovou hodnotou je za 10 let od nabytí účinnosti regulace dosáhnout 100 %.

Počet původně plánovaných kontrol neuskutečněných na základě koordinace plánů kontrol mezi kontrolními orgány. Cílovou hodnotou je za 10 let od nabytí účinnosti regulace dosáhnout alespoň 35 % původně plánovaných duplicitních kontrol a u všech ostatních kontrol zajistit alespoň relevantní odůvodnění.

11.1.2. Efektivita

Navrhovaná právní úprava reaguje na problematická ustanovení zákona o finanční kontrole. Měla by přispět ke snížení administrativní zátěže všech dotčených subjektů, a to zejména prostřednictvím omezení systémových duplicit kontrol (zrušení nevyužívané kompetence orgánů finanční správy a omezení kompetence Ministerstva financí ve vztahu k žadatelům a příjemcům veřejné finanční podpory pouze na činnost subjektu vykonávajícího účetní funkci a auditního orgánu v rámci správy zahraničních prostředků) a zásadní úpravy postupů řídicí

kontroly (zjednodušení stávajících postupů s tím, že zákon stanoví minimální požadavky, které musí být orgány veřejné správy dodrženy). Z hlediska zvyšování efektivity celého systému řízení a kontroly veřejných financí je zásadní i posílení aplikace principu jednotného auditu prostřednictvím jeho úpravy přímo v zákoně (zásada spolupráce) a stanovení navazující povinnosti orgánů veřejné správy koordinovat plány kontrol veřejné finanční podpory prostřednictvím informačního systému Ministerstva financí (FKVS MKP).

Veřejná správa je schopna kontrolovat a vynucovat dodržování navržené regulace. Právě posílení nastavení kontrolních mechanismů ve veřejné správě při nakládání a hospodaření s veřejnými prostředky je jedním z hlavních cílů navrhované úpravy a prolíná se do celé řady konkrétních ustanovení. Jde zejména o stanovení konkrétní odpovědnosti jednak za svěřené veřejné prostředky a jednak za zavedení systému řízení a kontroly veřejných financí, který bude dostatečně účinný, aby je ochránil. Ke zvýšení efektivity plošné kontroly a vynucování dodržování této regulace přispívá i navrhované nahrazení veřejnosprávní kontroly (ve vybraných případech) výkonem interního auditu a stanovení povinnosti provádět pravidelné externí hodnocení kvality interního auditu.

K efektivní implementaci navrhované právní úpravy mají přispět i specifická doporučení pro jednotlivé typy orgánů veřejné správy, konkrétní druhy operací či řídicí a kontrolní mechanismy, které adresátům regulace pomohou lépe pochopit smysl zákonných ustanovení a konkrétní formy jejich aplikace do praxe bez nadbytečné administrativní zátěže, která ve svém důsledku k větší ochraně veřejných prostředků nepřispívá. Tyto doporučené postupy zpracuje Ministerstvo financí v podobě metodických pokynů, které budou vydány společně s platností návrhu zákona i následně podle požadavků praxe. Útvary interního auditu je mohou využívat jako podpůrný nástroj pro svou činnost na základě principu „dodržuj nebo vysvětli“. Takto stanovená pravidla lépe odpovídají věcnému charakteru regulovaných vztahů v oblasti řízení vnitřního chodu orgánů veřejné správy a jsou v souladu s mezinárodně uznávaným pojetím interního auditu, jehož hlavním cílem nemá být pouze ověřování zákonnosti, ale zejména posuzování funkčnosti procesů řízení a správy orgánů veřejné správy.

11.1.3. Odpovědnost

Navrhovaná právní úprava přináší zejména kvalitativní změny spočívající v jednoznačnějším stanovení povinností a odpovědnosti vedoucího orgánu veřejné správy a všech osob, které se podílejí na nakládání s veřejnými prostředky, jejich řízení nebo kontrole. Povinnosti v oblasti řízení a kontroly veřejných financí stanoví již stávající zákon o finanční kontrole a jeho prováděcí vyhláška, avšak ne vždy jasně, naopak často prostřednictvím cílů finanční kontroly a odpovědnosti za nastavení systému finanční kontroly stanovené vedoucímu orgánu veřejné správy. Například vedoucí orgánu veřejné správy je povinen pro hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy zajistit podmínky, ale stanovení konkrétních povinností všech osob, které se na nakládání s veřejnými prostředky podílí, chybí a musí být v praxi dovozováno z řady jiných právních předpisů, které je dílčím způsobem upravují (ve vazbě na účelnost a hospodárnost při nakládání s majetkem, péči řádného hospodáře při výkonu funkce člena voleného orgánu územně samosprávného celku či plnění určených úkolů nejhospodárnějším způsobem podle rozpočtových pravidel).

V rámci postupů řídicí kontroly má navrhovanou právní úpravou dojít k posílení principů čtyř očí (zásada rozdělení práv a povinností) a také k vyšší transparentnosti realizace veřejných výdajů. Stávající zákon o finanční kontrole a zejména prováděcí vyhláška stanoví v oblasti schvalování veřejných výdajů rigidní postupy, které jsou v malém orgánu veřejné správy nepřiměřené a nevhodné, zatímco ve velkém orgánu veřejné správy jsou zpravidla formalistní a oddělené od reálných rozhodovacích procesů. V praxi tak dochází k paralelnímu

fungování manažerského rozhodování a schvalovacího postupu podle zákona o finanční kontrole, i když se jedná o ten samý proces, jehož výstupem je veřejný výdaj, veřejný příjem nebo převod majetku. Důvod tohoto stavu je třeba hledat mimo jiné v textaci zákona, která nepřipouští procesní odchylky a přizpůsobení schvalovacího procesu reálné a legitimní manažerské potřebě.

11.1.4. Opravné prostředky

S ohledem na předmět navrhované právní úpravy přichází do úvahy prostředky obrany proti nesprávnému postupu orgánu veřejné správy v případě výstupů z veřejnosprávní kontroly, interního auditu, vrchního auditu a auditu zahraničních prostředků. Na výkon veřejnosprávní kontroly se použije kontrolní řád a potažmo správní řád, které upravují prostředky obrany proti nesprávnému postupu orgánu veřejné správy – námitky (ustanovení § 13 a § 14 kontrolního řádu) a stížnosti (ustanovení § 175 správního řádu). V případě výkonu interního auditu, vrchního auditu a auditu zahraničních prostředků návrh zákona stanoví speciální právní úpravu auditní zprávy a vyjádření auditované osoby, která odpovídá mezinárodním standardům a nahrazuje právní úpravu protokolu o kontrole a námitek podle kontrolního řádu. Obdobná právní úprava je již v současnosti účinná v případě výkonu auditu zahraničních prostředků podle přímo použitelných předpisů Evropské unie. Osoba, u které byl audit zahraničních prostředků vykonáván, je oprávněna zaujmout k návrhu auditní zprávy písemné vyjádření. Toto vyjádření je přílohou auditní zprávy. Právní úprava stížnosti podle ustanovení § 175 správního řádu zůstává však i v těchto případech nedotčena.

11.1.5. Kontrolní mechanismy

Nastavení odpovídajících kontrolních mechanismů k ochraně veřejných prostředků je jedním z hlavních cílů navrhované právní úpravy. V návrhu zákona jsou obsaženy nástroje k zamezení negativních tendencí v oblasti hospodaření a nakládání s veřejnými prostředky. Dále navrhovaná právní úprava obsahuje nástroje, pomocí kterých bude možné dosáhnout vyšší míry transparentnosti, což snižuje prostor pro podvodná jednání a korupci nejen v rozhodovacích procesech. V oblasti řídicí kontroly se navrhuje stanovení základních požadavků zákonem s povinností úpravy dílčích postupů pro jednotlivé typy operací ve vnitřním předpisu orgánu veřejné správy a dále zjednodušení schvalovacích procesů oproti stávající právní úpravě v zákoně o finanční kontrole. Změna zákonem stanovených pravidel s sebou v případě nevhodné implementace ze strany orgánů veřejné správy může nést zvýšená rizika. Pro zajištění stejné nebo vyšší míry ochrany veřejných prostředků je proto klíčové navrhované změny doplnit kromě důsledné metodické činnosti ze strany Ministerstva financí i posílením a zvýšením kvality interního auditu, který na případná rizika nevhodně nastavených vnitřních postupů či selhání včas upozorní a pomůže formulovat vhodná opatření k odstranění zjištěných nedostatků. Ke zvýšení kvality interního auditu se proto navrhuje upravit klíčové procesy a instituty přímo v návrhu zákona a zavést pravidelné externí hodnocení kvality interního auditu.

11.2. Specifické podmínky

11.2.1. Poptávková stránka

Navrhovaná právní úprava stanoví pravidla řízení a kontroly veřejných financí na všech úrovních veřejné správy, kde jsou zahrnuty jak orgány státní správy, tak i územní samosprávy a další orgány veřejné správy, které jsou součástí sektoru vládních institucí. Sektor vládních institucí, tedy organizace, které podléhají vnitřní kontrole a auditu, jsou definovány nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 549/2013 ze dne 21. května 2013 o Evropském systému

národních a regionálních účtů v Evropské unii a zahrnují ústřední vládní instituce, národní vládní instituce, místní vládní instituce a fondy sociálního zabezpečení. Na základě ustanovení § 6 odst. 2 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti zveřejňuje Ministerstvo financí seznam všech vládních institucí na svých internetových stránkách¹⁵, přičemž tento zákon je z ústavněprávních důvodů upravuje jako instituce veřejné.

Navrhovaná právní úprava pro všechny orgány veřejné správy stanoví zásady řízení a kontroly veřejných financí a základní povinnosti pro všechny osoby, které se na nakládání s veřejnými prostředky podílí. V rámci výkonu řídicí kontroly se navrhuje přesnější vymezení role a s tím související odpovědnosti příkazce operace, tj. osoby, která v souladu s nastavením oprávnění při nakládání s veřejnými prostředky uvnitř daného orgánu veřejné správy disponuje pravomocí o realizaci dané operace rozhodnout. Příkazce operace schválením operace odpovídá za:

- nezbytnost operace k zajištění úkolů, záměrů a cílů orgánu veřejné správy,
- soulad operace s právními předpisy,
- soulad operace se zásadami řádného finančního řízení,
- doložení operace správnými a úplnými podklady,
- řízení rizik souvisejících s realizací operace.

Pokud o realizaci operace rozhoduje kolektivní orgán (např. zastupitelstvo nebo rada územního samosprávného celku či správní rada zdravotní pojišťovny), odpovědnost příkazce operace za nezbytnost operace k zajištění úkolů, záměrů a cílů orgánu veřejné správy je nahrazena odpovědností za soulad operace se schváleným rozhodnutím. V ostatních bodech je odpovědnost příkazce ponechána. K operacím se v souladu se zásadou rozdělení práv a povinností (zásadou čtyř očí) i nadále povinně vyjadřuje správce rozpočtu a hlavní účetní. Další osoby, které se k jednotlivým typům operací povinně vyjadřují, a rozsah jejich působnosti si orgány veřejné správy stanoví svým vnitřním předpisem.

Zůstává zachována povinnost zajistit řídicí kontrolu vlastními zaměstnanci, kteří pro to mají kvalifikační předpoklady, jsou bezúhonní a nehrozí u nich střet zájmů. V případech odůvodněných malou pravděpodobností výskytu nepřiměřených rizik pro nakládání s veřejnými prostředky je i nadále ponechána možnost sloučit funkci správce rozpočtu a hlavního účetního, případně tyto role zajistit jinými osobami než vlastními zaměstnanci, pokud daný orgán veřejné správy zaměstnanci s potřebnou kvalifikací nedisponuje. Odpovědnost za takové rozhodnutí nese vedoucí orgánu veřejné správy.

Ve vybraných orgánech veřejné správy se počítá s existencí útvaru interního auditu. Konkrétně jde o správce kapitol státního rozpočtu, kraje, obce nad 15 tis. obyvatel (včetně městských částí hlavního města Prahy a městských částí a městských obvodů statutárních měst, pokud hlavní město Praha, resp. statutární město nestanoví jinak), státní fondy, státní organizaci Správa železnic, veřejné vysoké školy a zdravotní pojišťovny. Jde o orgány veřejné správy, u nichž je interní audit zřízen již v současnosti podle zákona o finanční kontrole.

Součástí navrhovaných minimálních požadavků na vnitřní kontrolní systém je vytváření a uchování adekvátní auditní stopy o všech prováděných operacích (příjmových, výdajových i majetkových) a dále o všech prováděných kontrolách a interních auditech, vrchních auditech a auditech zahraničních prostředků. Požadavky na auditní stopu jsou dále stanoveny kontrolním řádem, resp. správním řádem (např. vedení spisu a dokumentace). Vedení správního spisu předpokládá nejen ustanovení § 17 správního řádu, ale rovněž zákon č. 499/2004 Sb.,

¹⁵ Seznam vládních institucí je přístupný na [webových stránkách Ministerstva financí](#).

o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, který následně provádí vyhláška č. 259/2012 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby, ve znění pozdějších předpisů.

11.2.2. Nabídková stránka

Návrh právní úpravy se dotkne níže uvedených subjektů a institucí:

- správci kapitol státního rozpočtu,
- organizační složky státu, které nejsou správcem kapitoly státního rozpočtu,
- státní příspěvkové organizace,
- státní organizace Správa železnic,
- státní fondy,
- územní samosprávné celky,
- městské části hlavního města Prahy,
- dobrovolné svazky obcí,
- příspěvkové organizace zřízené územním samosprávným celkem, městskou částí hlavního města Prahy nebo dobrovolným svazkem obcí,
- příspěvkové organizace, k nimž funkci zřizovatele plní podle statutu statutárního města jeho městský obvod nebo městská část,
- zdravotní pojišťovny,
- veřejné vysoké školy a jiné právnické osoby zřízené k plnění úkolů veřejné správy zvláštním právním předpisem,
- veřejné výzkumné instituce,
- veřejné kulturní instituce,
- školské právnické osoby zřízené Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy, územním samosprávným celkem nebo dobrovolným svazkem obcí a jiné právnické osoby zřízené na základě zvláštního právního předpisu, které hospodaří s veřejnými prostředky,
- poskytovatelé veřejné finanční podpory,
- příjemci veřejné finanční podpory,
- dodavatelé zboží, prací nebo služeb hrazených ověřovanými subjekty.

Předpokládané náklady a úspory veřejných rozpočtů jsou uvedeny v kapitole 7.

11.3. Transparence a otevřená data

Stávající povinnosti upravující dostupnost a zveřejňování informací, které vyplývají z jiných právních předpisů, zůstávají navrhovanou právní úpravou nedotčeny (např. zákon o svobodném přístupu k informacím, zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zadávání veřejných zakázek“).

Navrhovaná právní úprava nově výslovně stanoví možnost zveřejňování auditních zpráv z auditu zahraničních prostředků (činnost auditního orgánu), obdobně jako jsou zveřejňována

rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Tato praxe by mohla přispět ke stávajícímu metodickému úsilí Ministerstva financí o sjednocování výstupů jednotlivých kontrolních orgánů a zvýšení předvídatelnosti závěrů kontrolních orgánů, a tím i právní jistoty kontrolovaných osob. Zřízení takového nástroje s sebou samozřejmě přinese povinnost zajistit ochranu osobních údajů, obchodního tajemství a případně dalších skutečností, u nichž to vyžadují zvláštní právní předpisy. Auditní zprávy auditního orgánu jsou již dnes veřejnosti přístupné, a to na základě žádosti podané podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Navrhovaná změna by tedy spočívala pouze v tom, že auditní zprávy auditního orgánu by byly zveřejňovány průběžně bez předchozí žádosti. Auditní zprávy budou zveřejňovány způsobem umožňujícím dálkový přístup bez nutnosti registrace a uhrazení poplatku.

11.4. Dobrá praxe

Navrhovaná právní úprava je inspirována mezinárodními standardy COSO, PEFA, ISSAI či požadavky na systém vnitřní kontroly formulovanými DG Budget ve formě konceptu PIFC/PIC aplikovaného v rámci předvstupních jednání s kandidátskými zeměmi. Všechny tyto rámce a přístupy se zaměřují na strukturovaný popis dobré praxe při správě a řízení orgánů veřejné správy. Společným sledovaným cílem je zajištění ochrany svěřených prostředků a spolehlivosti vykazovaných výsledků. Cestou k naplnění tohoto cíle je vytvořit ve vnitřním fungování orgánů veřejné správy základní systémové předpoklady pro to, aby se svěřenými veřejnými prostředky bylo nakládáno účelně, hospodárně a efektivně ve prospěch stanovených strategií, cílů a úkolů, případně aby byly nedostatky včas zjišťovány, aby o nich byly informovány příslušné úrovně řízení a aby docházelo k jejich nápravě a tím i k postupnému zlepšování fungování celku.

Interní audit je v mezinárodním měřítku definován mezinárodními standardy interního auditu, které vydává Mezinárodní institut interních auditorů. Tyto standardy upravují zejména účel, pravomoci a odpovědnost interního auditu, nezávislost a objektivitu interního auditu, odbornost a náležitou profesní péči, zvyšování kvality interního auditu (interní a externí hodnocení) a řízení interního auditu (plánování činnosti, schvalování plánu, řízení kapacit, charakter práce, řízení rizik, plánování a realizace dílčích interních auditů, dohled nad prováděním dílčích interních auditů, předávání výsledků, kvalita zpráv, monitorování plnění opatření). Navrhovaná právní úprava stanoví povinnost útvarů interního auditu dodržovat mezinárodní standardy interního auditu, jejichž aktuální český překlad bude ze strany Ministerstva financí zajištěn formou sdělení ve Sbírce zákonů.

11.5. Sběr dat

Navrhovaná právní úprava stanoví, obdobně jak je tomu v současnosti, povinnost zpracovávat roční zprávu o výsledcích finančních kontrol. Stávající forma a rozsah zpráv stejně jako okruh povinných subjektů zůstane zachován.

12. Zhodnocení dopadů na bezpečnost nebo obranu státu

Předkládaný návrh nemá dopad na bezpečnost nebo obranu státu.

13. Zhodnocení dopadů na rodiny

Předkládaný návrh nemá dopad na rodiny.

14. Zhodnocení územních dopadů, včetně dopadů na územní samosprávné celky

Územní samosprávné celky jsou orgány veřejné správy, které mají postavení veřejnoprávní korporace, mají vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu. Jelikož jsou, stejně jako jimi zřizované příspěvkové organizace, součástí sektoru vládních institucí, musí podléhat vnitřní kontrole a nezávislému auditu. Tam, kde je to odůvodněné jejich speciálním postavením a speciální právní úpravou, která upravuje jejich organizaci a fungování, se navrhuje určité odchylky od obecně navrhované právní úpravy.

Za schválení připravované operace z věcného hlediska odpovídá primárně příkazce operace, tj. vedoucí orgánu veřejné správy nebo jím určený vedoucí zaměstnanec orgánu veřejné správy, případně místostarosta. V této souvislosti se navrhuje stanovit, že pokud o realizaci operace rozhoduje kolektivní orgán, odpovědnost příkazce operace za nezbytnost operace k zajištění úkolů, záměrů a cílů orgánu veřejné správy je nahrazena odpovědností za soulad operace se schváleným rozhodnutím. V ostatních bodech je odpovědnost příkazce operace ponechána.

Zřízení útvaru interního auditu se navrhuje u krajů a obcí nad 15 tis. obyvatel (včetně městských částí hlavního města Prahy a městských částí a městských obvodů statutárních měst, pokud hlavní město Praha, resp. statutární město nestanoví jinak). S realizací navrhované změny se pojí potenciál personálních úspor až do výše 200 mil. Kč ročně související se zrušením interního auditu u obcí do 15 tis. obyvatel a jejich příspěvkových organizací, u nichž s ohledem na nízká provozní rizika nelze považovat fungování útvarů interního auditu za efektivní nástroj ochrany veřejných prostředků a lze jej bez významného negativního dopadu nahradit jinými nástroji (primárně kontrolou hospodaření). Navrhuje se zachovat současný stav podřízený útvaru interního auditu přímo vedoucímu orgánu veřejné správy s dílčí úpravou specifik daných pro územní samosprávné celky (ustanovení § 18 návrhu zákona).

V zájmu zvyšování kvality interního auditu navrhovaná právní úprava stanoví povinnost provádět externí hodnocení kvality interního auditu jednou za 5 let. Obce a kraje by tuto povinnost ve vazbě na mezinárodní standardy interního auditu mohly plnit ve vlastní režii formou spolupráce s jinými obdobnými orgány veřejné správy nebo jejím poptáním od soukromých společností. S realizací této povinnosti jsou spojeny předpokládané dodatečné náklady ve výši 396 tis. Kč ročně pro orgány územní samosprávy.

15. Zhodnocení souladu navrhovaného řešení se zásadami tvorby digitálně přívětivé legislativy, včetně zhodnocení rizika digitálního vyloučení

15.1. Budování přednostně digitálních služeb (princip digital by default)

Navrhovaná právní úprava nezakládá služby vůči klientům veřejné správy, pouze povinnosti pro komunikaci mezi orgány veřejné správy navzájem, a to v elektronické podobě. Z oblastí, které jsou předmětem navrhované právní úpravy, jsou z hlediska digitalizace relevantní tyto tři oblasti:

- koordinace plánování
- vyhodnocování systému a
- zveřejňování auditních zpráv (správa zahraničních prostředků).

Koordinace plánů veřejnosprávní kontroly veřejné finanční podpory v současnosti probíhá na základě usnesení vlády ze dne 29. května 2013 č. 402, kterým byla členům vlády a vedoucím ostatních správních úřadů uložena povinnost zajistit koordinaci plánů vykonávaných

veřejnosprávních kontrol veřejné finanční podpory poskytnuté ze státního rozpočtu nebo z Národního fondu. Za tímto účelem Ministerstvo financí provozuje Modul koordinace plánování informačního systému pro Finanční kontroly ve veřejné správě¹⁶. Modul koordinace plánování informačního systému pro Finanční kontroly ve veřejné správě funguje tak, že po vložení plánu kontrol informuje kontrolní orgán o všech případech, kdy v plánu veřejnosprávních kontrol jsou zařazeny duplicitní kontrolní akce u dotací, projektů nebo příjemců veřejné finanční podpory, které mají ve svých kontrolních plánech na dané období i další kontrolní orgány. V návaznosti na to kontrolní orgán posoudí nezbytnost provedení takových duplicitních kontrol. V případě, že i po tomto posouzení trvají důvody pro ponechání dané kontrolní akce v plánu kontrol, zaznamená tyto důvody do Modulu koordinace plánování informačního systému pro Finanční kontroly ve veřejné správě a jsou o nich automaticky informovány ostatní kontrolní orgány, které mají ve svých plánech kontrol duplicitní kontrolní akce s požadavkem na posouzení nezbytnosti jimi zařazené kontrolní akce podle předchozího postupu. Modul koordinace plánování informačního systému pro Finanční kontroly ve veřejné správě rovněž umožňuje elektronickou komunikaci mezi kontrolními orgány k dořešení konkrétních duplicit. Předmětem návrhu je rozšíření povinnosti koordinovat plány kontrol veřejné finanční podpory na všechny kontrolní orgány provádějící kontrolu veřejné finanční podpory bez ohledu na označení kontrolní, resp. auditní činnosti. Koordinace plánování bude i nadále plně digitalizovaná, tj. bude probíhat prostřednictvím Modulu koordinace plánování informačního systému pro Finanční kontroly ve veřejné správě, případně jiného funkčně obdobného informačního systému.

K vyhodnocování systému finanční kontroly v současnosti dochází na základě informací, které orgány veřejné správy předávají Ministerstvu financí formou ročních zpráv o výsledcích finančních kontrol. Roční zprávy o výsledcích finančních kontrol jsou orgány veřejné správy předávány Ministerstvu financí jednou ročně. Povinnost předávat roční zprávu se vztahuje na všechny orgány veřejné správy, které vykonávají veřejnosprávní kontroly nebo zřídily funkci interního auditu. Sběr dat probíhá prostřednictvím webové aplikace, do níž se orgány veřejné správy hlásí prostřednictvím svých datových schránek.¹⁷ Toto je jediný způsob předávání ročních zpráv o výsledcích finančních kontrol. Navrhovaná právní úprava v této oblasti ponechává stávající stav.

Navrhovaná právní úprava umožní zveřejňovat auditní zprávy z auditu zahraničních prostředků (audit, který provádí auditní orgán), obdobně jako jsou zveřejňována rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Tato praxe by mohla přispět ke stávajícímu metodickému úsilí Ministerstva financí o sjednocování výstupů jednotlivých kontrolních orgánů a zvýšení předvídatelnosti závěrů kontrolních orgánů, a tím i právní jistoty kontrolovaných osob. Auditní zprávy jsou již dnes veřejnosti přístupné, a to na základě žádosti podané podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Navrhovaná změna by tedy spočívala pouze v tom, že auditní zprávy by byly zveřejňovány automaticky bez předchozí žádosti.

15.2. Maximální opakovatelnost a znovupoužitelnost údajů a služeb (princip only once)

Údaje, které jsou vykazovány v rámci ročních zpráv o výsledcích finančních kontrol, jsou předkládány pouze jednou. Jedná se o údaje, které nejsou orgány veřejné správy jinde vykazovány. Naopak pro vyhodnocování systému řízení a kontroly veřejných financí

¹⁶ Podrobnosti o Modulu koordinace plánování jsou uvedeny na webových stránkách Ministerstva financí: [FKVS | Informační systémy | Ministerstvo financí ČR \(mfcz.cz\)](#)

¹⁷ Podrobnosti o předávání ročních zpráv o výsledcích finančních kontrol jsou uvedeny na webových stránkách Ministerstva financí: [Zprávy o výsledcích finančních kontrol | Finanční kontrola | Ministerstvo financí ČR \(mfcz.cz\)](#)

jsou využívány údaje, které jsou evidovány kontrolními orgány v jiných informačních systémech veřejné správy bez toho, aby je orgány veřejné správy musely znovu zadávat. Jde zejména o údaje vykazované do monitorovacího systému podle Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1060 ze dne 24. června 2021 o společných ustanoveních pro Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský sociální fond plus, Fond soudržnosti, Fond pro spravedlivou transformaci a Evropský námořní, rybářský a akvakulturní fond a o finančních pravidlech pro tyto fondy a pro Azylový, migrační a integrační fond, Fond pro vnitřní bezpečnost a Nástroj pro finanční podporu správy hranic a vízové politiky, do kterého jsou zaznamenávány údaje související s poskytováním veřejné finanční podpory z fondů Evropské unie.

Podstatou rozšíření povinnosti koordinace plánování a zavedení povinnosti zveřejňovat auditní zprávy z auditu zahraničních prostředků je naplnění principu *only once*, tedy aktivně přispět ke sdílení informací mezi orgány veřejné správy s cílem zefektivnit řízení a kontrolu veřejných financí.

15.3. Budování služeb přístupných a použitelných pro všechny, včetně osob se zdravotním postižením (princip governance accessibility)

Auditní zprávy z auditu zahraničních prostředků budou zveřejňovány na webových stránkách Ministerstva financí, na které se vztahuje zákon č. 99/2019 Sb., o přístupnosti internetových stránek a mobilních aplikací a o změně zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů.

Na koordinaci plánování a předávání zpráv o výsledcích finančních kontrol se ustanovení téhož zákona nevztahují.

15.4. Sdílené služby veřejné správy

Podstatou všech tří oblastí navrhované právní úpravy relevantních z hlediska digitalizace je sdílení informací mezi orgány veřejné správy. Auditní zprávy z auditu zahraničních prostředků budou veřejně přístupné. Plány kontrol veřejné finanční podpory budou pro všechny kontrolní orgány, které mají pravomoc kontrolu vykonat, přístupné v rámci informačního systému Ministerstva financí. Informace sloužící k vyhodnocování systému řízení a kontroly veřejných financí budou zpracovány a výsledná zpráva bude po projednání vládou zveřejněna na webových stránkách Ministerstva financí.

15.5. Konsolidace a propojování informačních systémů veřejné správy

Informace předávané do Modulu koordinace plánování informačního systému pro Finanční kontroly ve veřejné správě jsou předávány v souladu se zásadou *only once*. Auditní zprávy z auditu zahraničních prostředků budou veřejně přístupné. S ohledem na charakter informací uvedených v těchto auditních zprávách se nepředpokládá propojení s jinými informačními systémy veřejné správy.

15.6. Mezinárodní interoperabilita – budování služeb propojitelných a využitelných v evropském prostoru

S ohledem na předmět navrhované právní úpravy není mezinárodní interoperabilita relevantní.

Ochrana osobních údajů v míře umožňující kvalitní služby (princip GDPR)

Vyhodnocení je provedeno v kapitole 10. Zhodnocení současného stavu a dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů.

15.7. Otevřenost a transparentnost včetně otevřených dat a služeb (princip open government)

Auditní zprávy z auditu zahraničních prostředků budou veřejně přístupné. Informace sloužící k vyhodnocování systému řízení a kontroly veřejných financí budou zpracovány a výsledná zpráva bude po projednání vládou zveřejněna na webových stránkách Ministerstva financí.

Navrhovaná právní úprava nebrání možnosti publikovat otevřená data.

15.8. Technologická neutralita

Navrhovaná právní úprava neupřednostňuje žádné technologické řešení. Přístup ke službám není závislý na konkrétní platformě.

15.9. Uživatelská přívětivost

Koordinace plánování i předávání informací Ministerstvu financí k vyhodnocování systému řízení a kontroly veřejných financí probíhá již za stávající právní úpravy. Služby jsou srozumitelné. Relevantní informace o fungování informačních systémů včetně manuálů jsou přístupné na webových stránkách Ministerstva financí, které také vydalo metodické příručky k plnění povinností orgány veřejné správy.

II. Zvláštní část

K části první - obecná ustanovení

K § 1 Předmět zákona

Řízení a kontrola veřejných financí zahrnuje soubor opatření přijímaných na různých úrovních organizace veřejné správy, které mají za cíl zajistit účelné, hospodárné a efektivní nakládání s veřejnými prostředky. Součástí jsou i opatření, která chrání veřejné prostředky před riziky a nesrovnalostmi, a opatření, která zvyšují vypovídací schopnost údajů o stavu veřejných financí, zejména v oblasti rozpočtu a účetnictví.

Základní požadavek na existenci a fungování systému vnitřní kontroly a auditu vychází ze směrnice Rady 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států, která stanovuje podrobná pravidla pro zajištění plnění závazků členských států vyplývajících ze Smlouvy o fungování EU, pokud jde o vyvarování se nadměrných schodků veřejných financí.¹⁸ Podle této směrnice musí systémy veřejných účtů členských států pokrývat všechny subsektory sektoru vládních institucí a tyto systémy veřejných účtů musí podléhat vnitřní kontrole a nezávislému auditu. Členské státy musí nastavit taková pravidla vnitřní kontroly a auditu, aby byla zajištěna ochrana veřejných financí a dostupnost spolehlivých informací o finančním zdraví všech organizací napojených na veřejné rozpočty a veřejné fondy. Konkrétní pravidla vnitřní kontroly a auditu však směrnice Rady 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států nestanoví.

Úprava kontrolního systému na úrovni Evropské unie vychází ze zásad, které jsou formulovány již v primárním právu Evropské unie – především jde o úpravu hospodářské politiky, která má být prováděna (na úrovni členských států i samotné Evropské unie) s respektováním zásady

¹⁸ Směrnice Rady 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států byla v době přípravy návrhu zákona novelizována prostřednictvím Směrnice Rady (EU) 2024/1265 ze dne 29. dubna 2024, kterou se mění směrnice Rady 2011/85/EU o požadavcích na rozpočtové rámce členských států. Termín pro transpozici nové směrnice je do 31.12.2025. Změny provedené touto směrnicí nemají vliv na implementaci ustanovení čl. 3 odst. 1 směrnice Rady 2011/85/EU o požadavcích na rozpočtové rámce členských států, která je provedena návrhem zákona.

zdravých veřejných financí (čl. 119 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie), která je dále upřesněna kritérii tzv. nadměrného schodku veřejných financí (čl. 126 Smlouvy o fungování Evropské unie a Protokol /č. 12/ o postupu při nadměrném schodku). Primární právo Evropské unie dále, v obecné úpravě finančních ustanovení, v části týkající se plnění rozpočtu Evropské unie, odkazuje na zásady řádného finančního řízení (čl. 317 Smlouvy o fungování Evropské unie) a obsahuje vazbu na finanční nařízení EU, které „stanoví pro členské státy povinnost kontroly a auditu při plnění rozpočtu, jakož i z toho vyplývající odpovědnosti“. Finanční nařízení EU se týká pouze správy a kontroly peněžních prostředků Evropské unie, avšak plnila Komise rozpočet ve sdíleném řízení jako v případě správy peněžních prostředků z evropských fondů, jsou úkoly souvisejícími s plněním rozpočtu pověřeny členské státy. Ty plní i povinnosti spojené s kontrolou a auditem těchto peněžních prostředků a přebírají z toho vyplývající odpovědnost. Toto je relevantní v případech, kdy je realizována pomoc z finančního rozpočtu Evropské unie ve sdíleném řízení (čl. 63), ale i v dalších případech, srov. např. nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost, který je realizován v přímém řízení Evropskou komisí (viz čl. 8 tohoto nařízení).

Požadavky na systémy řízení a kontroly programů financovaných z evropských fondů na úrovni členských států dále stanovuje Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1060 ze dne 24. června 2021 o společných ustanoveních pro Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský sociální fond plus, Fond soudržnosti, Fond pro spravedlivou transformaci a Evropský námořní, rybářský a akvakulturní fond a o finančních pravidlech pro tyto fondy a pro Azylový, migrační a integrační fond, Fond pro vnitřní bezpečnost a Nástroj pro finanční podporu správy hranic a vizové politiky. Toto nařízení mimo jiné definuje funkce řídicího orgánu, subjektu vykonávajícího účetní funkci a auditního orgánu a podrobně upravuje jimi používané postupy.

Dalšími relevantními předpisy Evropské unie jsou zejména nařízení, která upravují pravidla a rozdělení odpovědnosti mezi Evropskou unií a členské státy v oblasti nástroje pro oživení a odolnost: nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/241 ze dne 12. února 2021, kterým se zřizuje Nástroj pro oživení a odolnost) a společné zemědělské politiky (nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/2116 ze dne 2. prosince 2021 o financování, řízení a monitorování společné zemědělské politiky a zrušení nařízení (EU) č. 1306/2013, nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/2115 ze dne 2. prosince 2021, kterým se stanoví pravidla podpory pro strategické plány, jež mají být vypracovány členskými státy v rámci společné zemědělské politiky (strategické plány SZP) a financovány Evropským zemědělským záručním fondem (EZZF) a Evropským zemědělským fondem pro rozvoj venkova (EZFRV), a kterým se zrušují nařízení (EU) č. 1305/2013 a (EU) č. 1307/2013 a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/2117 ze dne 2. prosince 2021, kterým se mění nařízení (EU) č. 1308/2013, kterým se stanoví společná organizace trhů se zemědělskými produkty, nařízení (EU) č. 1151/2012 o režimech jakosti zemědělských produktů a potravin, nařízení (EU) č. 251/2014 o definici, popisu, obchodní úpravě, označování a ochraně zeměpisných označení aromatizovaných vinných výrobků a nařízení (EU) č. 228/2013, kterým se stanoví zvláštní opatření v oblasti zemědělství ve prospěch nejvzdálenějších regionů Unie, v platném znění.

Řízení a kontrola veřejných financí uvnitř orgánů veřejné správy zahrnuje zejména nastavení a udržování přiměřeného a účinného vnitřního kontrolního systému, včetně výkonu řídicí kontroly (část třetí návrhu zákona) a dále výkon interního auditu uvnitř orgánu veřejné správy (část čtvrtá návrhu zákona).

Řízení a kontrola veřejných financí mezi orgány veřejné správy zahrnuje výkon interního auditu v rámci kapitoly státního rozpočtu podle ustanovení § 19 odst. 2 návrhu zákona, vrchního auditu podle ustanovení § 29 a výkon veřejnosprávní kontroly hospodaření vykonávané

územními samosprávnými celky vůči jejich „podřízeným“ příspěvkovým organizacím podle ustanovení § 32 návrhu zákona.

Řízení a kontrola veřejných financí mezi orgány veřejné správy a žadateli nebo příjemci veřejné finanční podpory je upravena zejména v části páté návrhu zákona v rámci stanovení pravidel pro výkon veřejnosprávní kontroly veřejné finanční podpory včetně veřejné finanční podpory poskytované ze zahraničních prostředků.

K § 2 Vymezení některých pojmů

K odst. 1 Orgán veřejné správy

Sektor vládních institucí, tedy organizace, které podléhají vnitřní kontrole a auditu tak, jak stanoví směrnice Rady 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států, je definován nařízením Evropského parlamentu a rady (EU) č. 549/2013 ze dne 21. května 2013 o Evropském systému národních a regionálních účtů v Evropské unii a zahrnuje ústřední vládní instituce, národní vládní instituce, místní vládní instituce a fondy sociálního zabezpečení. Na základě ustanovení § 6 odst. 2 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti zveřejňuje Ministerstvo financí seznam všech vládních institucí na svých internetových stránkách, přičemž tento zákon je z ústavněprávních důvodů upravuje jako instituce veřejné.¹⁹

Původní zákon o finanční kontrole organizace, na které se vztahuje, definoval jako orgány veřejné správy. S ohledem na požadavek na zachování kontinuity zaužívaného názvosloví je tento termín i jeho obsah převzat do návrhu zákona. Definice orgánu veřejné správy vychází z původního ustanovení § 2 písm. a) zákona o finanční kontrole. Jejich přehled je uveden v následující tabulce.

ZÁKON O FINANČNÍ KONTROLE	SEKTOR VLÁDNÍCH INSTITUCÍ	NÁVRH ZÁKONA
organizační složka státu, která je účetní jednotkou ²⁰	325 Organizační složka státu	a) organizační složka státu ²¹ b) Kancelář Poslanecké sněmovny c) Kancelář Senátu s) zpravodajská služba
státní příspěvkové organizace příspěvková organizace územního samosprávného celku, městské části hlavního	331 Příspěvková organizace	d) státní příspěvková organizace q) příspěvková organizace zřízená územním samosprávným celkem, městskou částí hlavního města Prahy, městským obvodem

¹⁹ Seznam vládních institucí je přístupný na webové stránce: mfcr.cz/cs/rozpocetova-politika/rozpocetove-ramce-statisticke-informace/verejny-sektor/sektor-vladnich-instituci/2023/seznam-vladnich-instituci-v-cr-rijen-53452.

²⁰ Organizační složka státu je vymezena v ustanovení § 3 zákona o majetku ČR. Zákon o majetku ČR upravuje podmínky, za nichž je organizační složka státu účetní jednotkou. Z ustanovení § 3 odst. 3 zákona o majetku ČR vyplývá, že organizační složka státu je účetní jednotkou, pokud tak stanoví zákon. Z toho vyplývá, že ne všechny organizační složky státu jsou zároveň účetními jednotkami. Například okresní státní zastupitelství není účetní jednotkou. Pokud organizační složka státu není účetní jednotkou, je podle ustanovení § 8 zákona o finanční kontrole, za nastavení jejího vnitřního kontrolního systému odpovědný příslušný správce kapitoly státního rozpočtu.

²¹ Organizační složka státu je vymezena v ustanovení § 3 zákona o majetku ČR.

ZÁKON O FINANČNÍ KONTROLE	SEKTOR VLÁDNÍCH INSTITUCÍ	NÁVRH ZÁKONA
města Prahy nebo dobrovolného svazku obcí		nebo městskou částí statutárního města nebo dobrovolným svazkem obcí,
státní fond	381 Fond (státní fondy)	e) státní fond
státní organizace Správa železnic	352 Státní organizace Správa železnic	f) státní organizace Správa železnic
územní samosprávné celky a městské části hlavního města Prahy	801 Obec nebo městská část hlavního města Prahy 804 Kraj a hlavní město Praha	k) kraj l) hlavní město Praha m) městská část hlavního města Prahy n) obec o) městský obvod nebo městská část statutárního města
dobrovolné svazky obcí	771 Dobrovolný svazek obcí	p) dobrovolný svazek obcí
jiná právnická osoba zřízená k plnění úkolů veřejné správy zvláštním právním předpisem	353 Rada pro veřejný dohled nad auditem 391 Zdravotní pojišťovna (VZP) 601 Vysoká škola (veřejná, státní) 381 Fond (Vinařský fond, Garanční fond obchodníků s cennými papíry) 960 Právnická osoba zřízená zvláštním zákonem zapisovaná do veřejného rejstříku (Garanční systém finančního trhu)	g) zdravotní pojišťovna h) veřejná vysoká škola ²² t) jiná veřejná instituce podle zákona upravujícího pravidla rozpočtové odpovědnosti, která hospodář s veřejnými prostředky nebo plní úkoly veřejné správy s výjimkou státního podniku a obchodní společnosti ²³

²² Státní vysoké školy nejsou v seznamu orgánů veřejné správy uváděny samostatně, jelikož Policejní akademie České republiky je organizační složkou státu a Univerzita obrany je organizační složkou Ministerstva obrany, tudíž obě spadají pod ustanovení § 2 odst. 1 písm. a) návrhu zákona.

²³ Příjemce veřejné finanční podpory není orgánem veřejné správy ve smyslu ustanovení § 2 odst. 2 písm. t) návrhu zákona. V okamžiku, kdy je dotace poskytnuta příjemci, se z veřejných prostředků, tedy prostředků patřících orgánu veřejné správy stávají prostředky patřící příjemci. Dochází tedy k převodu vlastnického práva z orgánu veřejné správy na příjemce, byť orgán veřejné správy s tímto převodem spojil určité dotační podmínky.

ZÁKON O FINANČNÍ KONTROLE	SEKTOR VLÁDNÍCH INSTITUCÍ	NÁVRH ZÁKONA
právnícká osoba zřízená na základě zvláštního právního předpisu, která hospodaří s veřejnými prostředky.	391 Zdravotní pojišťovna (zdravotní pojišťovny s výjimkou VZP) 641 Školská právnícká osoba 661 Veřejná výzkumná instituce	g) zdravotní pojišťovna i) veřejná výzkumná instituce j) veřejná kulturní instituce ²⁴ r) školská právnícká osoba zřízena Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy, veřejnou vysokou školou, územním samosprávným celkem, městskou částí hlavního města Prahy, městským obvodem nebo městskou částí statutárního města nebo dobrovolným svazek obcí

Tabulka 1 Přehled orgánů veřejné správy

Kancelář Poslanecké sněmovny a Kancelář Senátu jsou uváděny samostatně, jelikož se nejedná o organizační složky státu, ale o organizace, které mají podle ustanovení § 3 odst. 1 zákona o majetku ČR „*obdobné postavení jako organizační složka státu*“.

Oproti původnímu zákonu o finanční kontrole navrhovaná právní úprava pod pojem „orgán veřejné správy“ nově zahrnuje i vnitřní **organizační jednotky některých orgánů veřejné správy, které nejsou účetní jednotkou**, a městské obvody a městské části statutárních měst. V těchto případech se jedná o organizace, které hospodaří s veřejnými prostředky a plní úkoly veřejné správy, a přesto nebyly zařazeny pod definici orgánu veřejné správy. Podle původního zákona o finanční kontrole za nastavení vnitřního kontrolního systému odpovídá správce kapitoly státního rozpočtu, resp. statutární město. Takto stanovená odpovědnost však zcela neodpovídá jejich pravomocem, stejně jako organizaci a fungování organizačních složek státu a městských obvodů a městských částí. Z pohledu rozpočtových pravidel i zákona o obcích, které upravují řízení a kontrolu těchto organizací, není jejich vyčlenění ze skupiny orgánů veřejné správy opodstatněné.

Orgánem veřejné správy je i **společenství obcí**, které je upraveno v ustanoveních § 53a až § 53f zákona o obcích. Společenství obcí má právní formu dobrovolného svazku obcí, který je uveden v písmenu o) návrhu zákona. Nejvyšším orgánem společenství obcí je shromáždění starostů, kterému je vyhrazeno schvalování strategie, rozpočtu, závěrečného účtu, účetní závěrky, aj. V čele shromáždění starostů je předseda, který je zároveň statutárním orgánem.

Stěžejní právní regulace **státních podniků** je obsažena v zákoně č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státním podniku“). Státní podnik je definován jako státní organizace a právnícká osoba, prostřednictvím které stát vykonává svá vlastnická práva (ustanovení § 2 odst. 1 zákona o státním podniku). Vlastníkem státního podniku může být pouze stát. Státní podnik hospodaří výlučně s majetkem státu, nemá vlastní majetek (ustanovení § 2 odst. 2 zákona o státním podniku). Vnitřní fungování státního podniku je upraveno zákonem o státním podniku, zejména v části třetí, která upravuje orgány podniku. Orgány podniku jsou ředitel a dozorčí rada. V části čtvrté zákon o státním podniku upravuje

²⁴ Veřejné kulturní instituce jsou upraveny zákonem č. 263/2024 Sb., o veřejných kulturních institucích a o změně souvisejících zákonů (zákon o veřejných kulturních institucích).

práva a povinnosti zakladatele ve vztahu ke kontrole státního podniku. Jelikož zákon o státním podniku upravuje pravidla pro nastavení vnitřního kontrolního systému včetně povinnosti dodržovat principy účelnosti, hospodárnosti a efektivit, i pravidla pro jeho kontrolu ze strany zakladatele, navrhuje se státní podniky nezařazovat do okruhu adresátů navrhovaného zákona a ponechat stávající stav. Obdobné platí i pro **obchodní společnosti** zakládané orgány veřejné správy, resp. obchodní společnosti, v nichž mají stát nebo orgány veřejné správy majetkovou účast. Pravidla nastavení vnitřního kontrolního systému obchodních společností jsou primárně upravena v zákoně č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích), ve znění pozdějších předpisů.

Návrh zákona se částečně vztahuje na státní podnik Ředitelství silnic a dálnic. Novelou zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), byla v roce 2023 provedena změna právní formy státní příspěvkové organizace Ředitelství silnic a dálnic na státní podnik. V rámci procesu změny právní formy byl zajištěn přechod povinností vyplývajících se zákona o finanční kontrole, a to stanovením přímé povinnosti zavést vnitřní kontrolní systém v souladu s tímto zákonem přímo v zákoně o pozemních komunikacích. Tento právní stav je nadále zachován (dochází pouze k legislativně technické úpravě v zákoně o pozemních komunikacích). Ředitelství silnic a dálnic nastaví a udržuje přiměřený a účinný vnitřní kontrolní systém, včetně řídicí kontroly, podle částí třetí návrhu zákona, a zřídí útvar interního auditu podle části čtvrté návrhu zákona.

K odst. 2 a 3 Vedoucí orgánu veřejné správy

Původní zákon o finanční kontrole definuje vedoucího orgánu veřejné správy jako osobu nebo orgán oprávněný jednat za stát, územní samosprávný celek nebo jiný orgán veřejné správy s tím, že stanovil konkrétně, kdo vykonává funkci vedoucího orgánu veřejné správy v kraji (ředitel krajského úřadu), v obci (starosta obce), ve statutárních městech (primátor) a v hlavním městě Praze (ředitel Magistrátu hlavního města Prahy).

S ohledem na úkoly, které jsou vedoucímu orgánu veřejné správy svěřeny navrhovaným zákonem, do úvahy přichází jeho definování prostřednictvím statutárního orgánu veřejné správy. Statutární orgán je hlavním řídicím, výkonným a jednatelským orgánem právnické osoby.²⁵ Právní předpisy, které upravují jednotlivé formy orgánů veřejné správy, zpravidla stanoví, kdo je statutárním orgánem v konkrétním případě a jaké práva a povinnosti mu náleží v rámci řízení orgánu veřejné správy (interní působnost) a v rámci jednání za příslušný orgán veřejné správy (externí působnost). Uvedené však nelze stáhnout na organizační složky státu, které nejsou právnickou osobou a nemají statutární orgán. Z ustanovení § 7 odst. 1 zákona o majetku ČR vyplývá, že v případě organizační složky státu za stát právně jedná vedoucí organizační složky státu. I jiné právní předpisy, které upravují vnitřní organizaci a fungování orgánů veřejné správy ne vždy pracují s pojmem „statutární orgán“ stejně. Z tohoto důvodu se navrhuje převzít původní vymezení vedoucího orgánu veřejné správy, které je obsaženo v zákoně o finanční kontrole. Přehled osob, které jsou vedoucími orgány veřejné správy, je uveden v následující tabulce.

²⁵ Srov. Ustanovení § 163 a § 164 občanského zákoníku. DVOŘÁK, Tomáš. Komentář k ustanovením § 163 a § 164. In: ŠVESTKA, Jirí. Občanský zákoník: komentář. Svazek I, Obecná část (§ 1 až § 654). 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020. ISBN 978-80-7598-656-6. TILSCH, Emanuel. Občanské právo. Část všeobecná. 3. vyd. Praha: Všeherd, 1925, s. 137.

Orgán veřejné správy	Vedoucí orgánu veřejné správy	Právní úprava
organizační složka státu	vedoucí organizační složky státu ředitel zpravodajské služby	§ 7 odst. 1 věta první zákona o majetku ČR: <i>„Za stát právně jedná vedoucí organizační složky, již se toto právní jednání týká, pokud zvláštní právní předpis nebo tento zákon (§ 28 odst. 2) nestanoví jinak.“</i> § 4 odst. 1 zákona č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách <i>„V čele zpravodajských služeb stojí ředitelé.“</i>
Kancelář Poslanecké sněmovny	vedoucí Kanceláře Poslanecké sněmovny	§ 7 odst. 1 věta druhá zákona o majetku ČR: <i>„Vedoucí Kanceláře Poslanecké sněmovny a vedoucí Kanceláře Senátu mohou právně jednat za stát se souhlasem příslušného orgánu Poslanecké sněmovny nebo příslušného orgánu Senátu.“</i>
Kancelář Senátu	vedoucí Kanceláře Senátu	
státní příspěvková organizace	statutární orgán	§ 163 a § 164 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“) § 54 odst. 5 písm. e) zákona o majetku ČR <i>(5) Organizační složka vede evidenci státních příspěvkových organizací, vůči kterým vykonává zřizovatelskou (zakladatelskou) funkci, v rozsah... e) statutární orgán vyjádřený údajem o jménu, popřípadě jménech, příjmení, datu narození a adrese místa pobytu fyzické osoby nebo místa jejího bydliště v cizině, nemá-li místo pobytu v České republice, anebo údajem o identifikačním čísle osoby, názvu a adrese sídla právnické osoby...</i>
státní fond	Státní zemědělský intervenční fond - generální ředitel (statutární orgán)	§ 9 odst. 1 zákona 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů <i>„Statutárním orgánem Fondu je generální ředitel. Generální ředitel řídí činnost Fondu a rozhoduje ve všech věcech, které nenáležejí do působnosti dozorčí rady.“</i>
	Státní fond životního prostředí	§ 1 odst. 4 zákona č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Orgán veřejné správy	Vedoucí orgánu veřejné správy	Právní úprava
	- ředitel	„4) V čele Fondu je ředitel; na jeho výběr, jmenování a odvolání se přiměřeně použijí ustanovení zákona o státní službě o výběru, jmenování a odvolání vedoucího služebního úřadu v jiném správním úřadu.“
	Státní fond dopravní infrastruktury - ředitel (statutární orgán)	§ 10 odst. 1 zákona č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury, ve znění pozdějších předpisů „Ředitel je statutárním orgánem Fondu.“
	Státní fond podpory investic - ředitel (statutární orgán)	§ 6 odst. 5 zákona č. 211/2000 Sb., o Státním fondu podpory investic, ve znění pozdějších předpisů „Ředitel je statutárním orgánem Fondu a jeho zaměstnancem. Ředitel je jmenován ministrem. Ředitel zejména a) provádí rozhodnutí a další opatření schválená a projednaná výborem, b) řídí činnost Fondu a práci zaměstnanců Fondu.“
	Státní fond kultury - ministr kultury	§ 1 odst. 3 zákona č. 239/1992 Sb., o Státním fondu kultury České republiky, ve znění pozdějších předpisů „V čele Fondu je ministr kultury České republiky (dále jen "ministr"), který odpovídá za hospodaření s prostředky Fondu.“
	Státní fond kinematografie - ředitel (statutární orgán)	§ 12 odst. 2 zákona č. 496/2012 Sb., o audiovizuálních dílech a podpoře kinematografie a o změně některých zákonů (zákon o audiovizu), ve znění pozdějších předpisů „Ředitel Fondu stojí v čele Fondu, je statutárním orgánem Fondu a jeho zaměstnancem. Ředitel Fondu odpovídá za hospodaření s prostředky Fondu.“
zdravotní pojišťovna	ředitel (statutární orgán)	§ 14 odst. 1 zákona č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky, ve znění pozdějších předpisů „Statutárním orgánem Pojišťovny je ředitel. Ředitele Pojišťovny jmenuje a odvolává Správní rada Pojišťovny.“

Orgán veřejné správy	Vedoucí orgánu veřejné správy	Právní úprava
		<p>§ 9a odst. 1 zákona č. 280/1992 Sb., o resortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťovnách, ve znění pozdějších předpisů <i>„Statutárním orgánem zaměstnanecké pojišťovny je ředitel. Ředitele zaměstnanecké pojišťovny jmenuje a odvolává Správní rada zaměstnanecké pojišťovny.“</i></p>
veřejná vysoká škola	rektor	<p>§ 10 odst. 1 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů, (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vysokých školách“) <i>„V čele veřejné vysoké školy je rektor; jedná a rozhoduje ve věcech školy, pokud zákon nestanoví jinak. V případech, kdy zvláštní předpis předpokládá působnost statutárního orgánu, plní ji rektor.“</i></p>
státní organizace Správa železnic	generální ředitel (statutární orgán)	<p>§ 31 odst. 1 zákona č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železnic a o změně zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů <i>„Generální ředitel je statutárním orgánem státní organizace Správa železnic, který řídí její činnost a jedná jejím jménem.“</i></p>
veřejná výzkumná instituce	ředitel (statutární orgán)	<p>§ 17 odst. 1 písm. a) zákona č. 341/2005 Sb., o veřejných výzkumných institucích, ve znění pozdějších předpisů <i>„Ředitel a) je statutárním orgánem veřejné výzkumné instituce...“</i></p>
veřejná kulturní instituce	ředitel (statutární orgán)	<p>§ 11 odst. 1 zákona č. 263/2024 Sb., o veřejných kulturních institucích a o změně souvisejících zákonů (zákon o veřejných kulturních institucích) <i>„(1) Ředitel je statutárním orgánem veřejné kulturní instituce.“</i></p>
kraj	ředitel krajského úřadu	<p>§ 68 odst. 1 věta druhá zákona o krajích <i>„V čele krajského úřadu stojí ředitel.“</i> § 69 odst. 2 zákona o krajích <i>„(2) Ředitel</i></p>

Orgán veřejné správy	Vedoucí orgánu veřejné správy	Právní úprava
		<p>a) zajišťuje úkoly v přenesené působnosti kraje vyplývající ze zvláštních zákonů,</p> <p>b) podává Ústavnímu soudu návrh na zrušení nařízení obce za podmínek stanovených zvláštním právním předpisem^{22d}),</p> <p>c) podle zvláštních předpisů plní vůči zaměstnancům kraje zařazeným do krajského úřadu funkci statutárního orgánu zaměstnavatele,</p> <p>d) stanoví podle zvláštních předpisů platy zaměstnancům kraje zařazeným do krajského úřadu,</p> <p>e) je nadřízeným všech zaměstnanců kraje zařazených do krajského úřadu a kontroluje jejich činnost,</p> <p>f) vydává zejména organizační a pracovní řád, spisový řád a skartační řád krajského úřadu,</p> <p>g) je oprávněn předkládat radě návrhy na vydání nařízení kraje,</p> <p>h) určuje po projednání s hejtmánem své zástupce,</p> <p>i) plní úkoly uložené mu zastupitelstvem, radou nebo hejtmánem,</p> <p>j) plní úkoly stanovené v samostatné působnosti zastupitelstvem a radou a další úkoly stanovené zákonem.“</p>
obec	starosta obce	<p>§ 103 odst. 1 zákona o obcích „Starosta zastupuje obec navenek.“</p> <p>§ 103 odst. 4 zákona o obcích „Starosta</p> <p>a) odpovídá za včasné objednání přezkoumání hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok (§ 42),</p> <p>b) plní úkoly zaměstnavatele podle zvláštních předpisů, uzavírá a ukončuje pracovní poměr se zaměstnanci obce a stanoví jim plat podle zvláštních předpisů, pokud není v obci tajemník obecního úřadu; vedoucí odboru jmenuje, odvolává a stanoví jim plat, jen není-li zřízena rada obce,</p> <p>c) může po projednání s ředitelem krajského úřadu svěřit komisi výkon přenesené působnosti v určitých věcech,</p>

Orgán veřejné správy	Vedoucí orgánu veřejné správy	Právní úprava
		<p>d) může požadovat po Policii České republiky spolupráci při zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, e) odpovídá za informování veřejnosti o činnosti obce, f) zabezpečuje výkon přenesené působnosti v obcích, kde není tajemník obecního úřadu, g) rozhoduje o záležitostech samostatné působnosti obce svěřených mu radou obce, h) plní další úkoly stanovené tímto zákonem a zvláštními zákony, i) plní obdobné úkoly jako statutární orgán zaměstnavatele podle zvláštních právních předpisů vůči uvolněným členům zastupitelstva a tajemníkovi obecního úřadu.“ § 109 odst. 1 zákona o obcích <i>„Obecní úřad tvoří starosta, místostarosta (místostarostové), tajemník obecního úřadu, je-li tato funkce zřízena, a zaměstnanci obce zařazení do obecního úřadu. V čele obecního úřadu je starosta.“</i></p>
statutární město	primátor statutárního města	<p>§ 5 odst. 2 věta první zákona o obcích <i>„Statutární město je samostatně spravováno zastupitelstvem města; dalšími orgány statutárního města jsou rada města, primátor, magistrát a zvláštní orgány města.“</i></p>
hlavní město Praha	ředitel Magistrátu hlavního města Prahy	<p>§ 81 odst. 1 zákona o hlavním městě Praze <i>„Magistrát hlavního města Prahy (dále jen "Magistrát") tvoří ředitel Magistrátu a další zaměstnanci hlavního města Prahy zařazení do tohoto orgánu. V čele Magistrátu je ředitel Magistrátu, který je nadřízený všem zaměstnancům hlavního města Prahy do Magistrátu zařazeným.“</i></p> <p>§ 81 odst. 5 zákona o hlavním městě Praze <i>„(5) Ředitel Magistrátu</i> a) plní úkoly uložené mu zastupitelstvem hlavního města Prahy, radou hlavního města Prahy nebo primátorem hlavního města Prahy,</p>

Orgán veřejné správy	Vedoucí orgánu veřejné správy	Právní úprava
		<p>b) stanoví podle zvláštních právních předpisů platy všem zaměstnancům hlavního města Prahy zařazeným do Magistrátu,</p> <p>c) jmenuje po projednání v radě hlavního města Prahy své zástupce,</p> <p>d) vydává svým nařízením zejména pracovní řád, spisový řád a skartační řád Magistrátu,</p> <p>e) plní úkoly statutárního orgánu zaměstnavatele podle zvláštních právních předpisů vůči zaměstnancům hlavního města Prahy zařazeným do Magistrátu,</p> <p>f) zúčastňuje se zasedání zastupitelstva hlavního města Prahy a rady hlavního města Prahy s hlasem poradním.“</p>
<p>městská část hlavního města Prahy</p>	<p>starosta městské části hlavního města Prahy</p>	<p>§ 104 odst. 1 věta první zákona o hlavním městě Praze <i>„Úřad městské části tvoří starosta, místostarosta (místostarostové), tajemník úřadu městské části, je-li tato funkce zřízena, a zaměstnanci městské části zařazení do úřadu městské části.“</i></p> <p>§ 97 odst. 1 zákona o hlavním městě Prahy <i>„(1) Na postavení a jednání starosty městské části a na jeho práva a povinnosti se obdobně použijí ustanovení vztahující se na postavení a jednání a na práva a povinnosti primátora hlavního města Prahy, není-li zákonem stanoveno jinak. Na rozhodování starosty městské části se obdobně použijí ustanovení vztahující se na rozhodování primátora hlavního města Prahy, není-li zákonem nebo Statutem stanoveno jinak.“</i></p>
<p>dobrovolný svazek obcí</p>	<p>orgán, kterým svazek obcí jedná</p> <p>v případě společenství obcí statutární orgán (předseda shromáždění starostů)</p>	<p>§ 49 odst. 4 zákona o obcích <i>„Svazek obcí nabývá právní osobnosti zápisem do rejstříku svazků obcí vedeného u krajského úřadu příslušného podle sídla svazku obcí. Do rejstříku svazků obcí se zapisuje den vzniku svazku obcí, den jeho zrušení s uvedením právního důvodu, den jeho zániku, název a sídlo svazku obcí, identifikační číslo osoby svazku obcí poskytnuté správcem základního registru právnických osob, podnikajících fyzických osob a orgánů veřejné moci, předmět činnosti svazku obcí, orgány, kterými</i></p>

Orgán veřejné správy	Vedoucí orgánu veřejné správy	Právní úprava
		<p><i>svazek obcí jedná, a jméno, příjmení a adresa bydliště osob vykonávajících jejich působnost spolu s uvedením způsobu, jakým tento orgán svazek obcí zastupuje, a údaje o dni vzniku nebo zániku jejich funkce; rejstřík svazků obcí je veřejný rejstřík, přičemž jeho součástí je sbírka listin, v níž jsou uloženy smlouva o vytvoření svazku obcí spolu se stanovami a změny těchto dokumentů. Krajský úřad vede rejstřík svazků obcí v přenesené působnosti.“</i></p> <p>§ 53d odst. 2 zákona o obcích</p> <p><i>„V čele shromáždění starostů stojí předseda, který je statutárním orgánem společenství obcí. Předsedu zastupuje místopředseda, případně více místopředsedů. Předseda a místopředseda jsou voleni shromážděním starostů z řad jeho členů. Je-li zvoleno více místopředsedů, určí shromáždění starostů, v jakém pořadí zastupují předsedu.“</i></p>
<p>příspěvková organizace územního samosprávného celku, městské části hlavního města Prahy nebo dobrovolného svazku obcí,</p>	<p>statutární orgán</p>	<p>§ 27 odst. 2 písm. d) zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů</p> <p><i>„Zřizovatel vydá o vzniku příspěvkové organizace zřizovací listinu, která musí obsahovat... d) označení statutárních orgánů a způsob, jakým vystupují jménem organizace, ...“</i></p>
<p>školská právnická osoba zřízena Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy, krajem, obcí, dobrovolným svazkem obcí nebo veřejnou vysokou školou,</p>	<p>ředitel (statutární orgán)</p>	<p>§ 131 odst. 1 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „školský zákon“)</p> <p><i>„(1) Ředitel je statutárním orgánem školské právnické osoby. Ředitel rozhoduje ve věcech školské právnické osoby, pokud tento zákon nestanoví jinak.“</i></p>
<p>jiná právnická osoba, která hospodaří s veřejnými prostředky nebo která plní úkoly veřejné správy</p>		<p>§ 163 a § 164 občanského zákoníku</p>

Orgán veřejné správy	Vedoucí orgánu veřejné správy	Právní úprava
	Garanční fond obchodníků s cennými papíry - předseda správní rady	§ 128 odst. 5 zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění pozdějších předpisů <i>„(5) Garanční fond je řízen pětičlennou správní radou, která je jeho statutárním orgánem. Předsedu, místopředsedu a ostatní členy správní rady Garančního fondu jmenuje a odvolává ministr financí. Členové správní rady Garančního fondu jsou jmenováni na období 5 let, a to i opakovaně. Nejméně 1 člen je jmenován z řad zaměstnanců České národní banky, a to na návrh bankovní rady České národní banky. Nejméně 2 členové jsou jmenováni z řad členů statutárního orgánu nebo zaměstnanců obchodníků s cennými papíry.“</i>
-	Garanční systém finančního trhu - předseda správní rady	§ 199 odst. 1 a 3 zákona č. 374/2015 Sb., o ozdravných postupech a řešení krize na finančním trhu, ve znění pozdějších předpisů <i>„(1) Nejvyšším orgánem Garančního systému je pětičlenná správní rada. (3) Členové správní rady jsou jmenováni na období 5 let, a to i opakovaně. Předsedu, místopředsedu a ostatní členy správní rady jmenuje a odvolává ministr financí. Dva členové jsou jmenováni z řad zaměstnanců České národní banky na návrh České národní banky, dva členové jsou jmenováni z řad státních zaměstnanců a ostatních zaměstnanců Ministerstva financí a jeden člen je jmenován na návrh České bankovní asociace.“</i> § 202 odst. 1 a 2 zákona č. 374/2015 Sb., o ozdravných postupech a řešení krize na finančním trhu, ve znění pozdějších předpisů <i>„(1) Statutárním orgánem Garančního systému je výkonná rada. Ve své působnosti zabezpečuje činnost Garančního systému a správní rady a vykonává rozhodnutí správní rady. (2) Výkonná rada má 3 členy, kteří jsou zaměstnanci Garančního systému. Při jmenování člena výkonné rady přihledne správní rada k jeho funkčnímu nebo pracovnímu zařazení.“</i>

Orgán veřejné správy	Vedoucí orgánu veřejné správy	Právní úprava
	Vinařský fond - ředitel (statutární orgán)	§ 33 odst. 1 zákona č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o vinohradnictví a vinařství), ve znění pozdějších předpisů <i>„(1) Ředitel je statutárním orgánem Fondu; řídí činnost Fondu, pokud tento zákon nestanoví jinak.“</i>
	Rada pro veřejný dohled nad auditem - prezident (statutární orgán)	§ 39 zákona č. 93/2009 Sb., o auditorech a o změně některých zákonů (zákon o auditorech), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o auditorech“) <i>„(1) Výkonným orgánem Rady je Prezidium, které vykonává působnost Rady podle tohoto zákona nebo přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího specifické požadavky na povinný audit subjektů veřejného zájmu, pokud nepřísluší zároveň jiným orgánům Rady. (2) Prezidium je šestičlenné. (3) Členy Prezidia jmenuje ministr financí po dohodě s Českou národní bankou. (4) Prezidium volí a odvolává ze svých členů prezidenta Rady při ustavujícím zasedání Rady a dále vždy při jmenování více jak jednoho nového člena Prezidia, nebo pokud prezidentovi Rady výkon funkce člena Prezidia skončí. (5) Prezident Rady je statutárním orgánem Rady. Prezidenta Rady v jeho nepřítomnosti zastupuje jím pověřený člen Prezidia. (6) Funkční období členů Prezidia je 6 let. (7) Plnění funkce člena Prezidia je výkonem veřejné funkce.“</i>

Tabulka 2 Přehled vedoucích orgánů veřejné správy

K odst. 4 Zaměstnanec

S ohledem na okruh orgánů veřejné správy, na které dopadá návrh zákona, včetně stanovení konkrétních povinností jejich zaměstnanců, je nezbytné vymezit, kdo se pro účely návrhu zákona považuje za zaměstnance:

- zaměstnanec vykonávající práci v základním pracovněprávním vztahu, tj. zaměstnanec v pracovním poměru nebo vykonávající práci na základě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr podle zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“),
- státní zaměstnanec podle zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní službě“),
- úředník územního samosprávného celku podle zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o úřednících územních samosprávných celků“),
- příslušník bezpečnostního sboru, tj. Policie České republiky, Hasičského záchranného sboru České republiky, Celní správy České republiky, Vězeňské služby České republiky, Generální inspekce bezpečnostních sborů, Bezpečnostní informační služby a Úřadu pro zahraniční styky a informace podle zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů“),
- voják v činné službě (příslušník ozbrojených sil) podle zákona č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

K odst. 5 Bezúhonnost

Osoby vykonávající činnosti v systému řízení a kontroly veřejných financí mohou mít statut státního zaměstnance, úředníka územního samosprávného celku, příslušníka bezpečnostního sboru, zaměstnance podle zákoníku práce, a v případě outsourcingu se jedná o fyzickou osobu, která vůči orgánu veřejné správy není v žádném zaměstnaneckém vztahu. Z tohoto důvodu je nutné upravit definici bezúhonnosti. Podle navrhované právní úpravy se u osob, na které dopadají zvláštní právní předpisy upravující bezúhonnost, bude bezúhonnost posuzovat podle těchto zvláštních předpisů. V ostatních případech, tj. v případě zaměstnanců, jejichž práva a povinnosti jsou upraveny primárně zákoníkem práce a osob vykonávající činnosti v rámci outsourcingu, se bude postupovat podle zákona o státní službě.

Definice bezúhonnosti v českém právním řádu:

- **ustanovení § 25 odst. 3 zákona o státní službě:**

„Za bezúhonného se nepovažuje ten, kdo byl pravomocně odsouzen pro úmyslný trestný čin nebo pro trestný čin proti pořádku ve věcech veřejných z nedbalosti, pokud odsouzení nebylo zahlazeno nebo pokud se na pachatele nehledí, jako by nebyl odsouzen; jestliže trestní stíhání pro takový trestný čin bylo podmíněně zastaveno nebo bylo-li rozhodnuto o schválení narovnání a zastavení trestního stíhání, je předpoklad bezúhonnosti splněn až po uplynutí 5 let ode dne nabytí právní moci těchto rozhodnutí.“

- **ustanovení § 4 odst. 2 zákona o úřednících územních samosprávných celků:**

„Za bezúhonnou se pro účely tohoto zákona nepovažuje fyzická osoba, která byla pravomocně odsouzena a) pro trestný čin spáchaný úmyslně, nebo b) pro trestný čin spáchaný z nedbalosti za jednání související s výkonem veřejné správy, pokud se podle zákona na tuto osobu nehledí, jako by nebyla odsouzena.“

• **ustanovení § 14 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů:**

„(1) Za bezúhonného se pro účely tohoto zákona nepovažuje občan, který byl a) v posledních 10 letech pravomocně odsouzen pro úmyslný trestný čin s horní hranicí trestní sazby odnětí svobody nepřevyšující 2 roky, b) v posledních 15 letech pravomocně odsouzen pro úmyslný trestný čin s horní hranicí trestní sazby odnětí svobody převyšující 2 roky, avšak nepřevyšující 5 let, c) pravomocně odsouzen pro úmyslný trestný čin s horní hranicí trestní sazby odnětí svobody vyšší než 5 let nebo k výjimečnému trestu, nebo d) v posledních 5 letech pravomocně odsouzen pro trestný čin spáchaný z nedbalosti, jestliže jeho jednání, kterým spáchal trestný čin, je v rozporu s požadavky kladenými na příslušníka.

(2) Za bezúhonného se pro účely tohoto zákona nepovažuje též občan, a) jehož trestní stíhání pro úmyslný trestný čin bylo na základě pravomocného rozhodnutí o schválení narovnání zastaveno, a od tohoto rozhodnutí ještě neuplynulo 5 let, je-li jednání, kterým spáchal trestný čin, v rozporu s požadavky kladenými na příslušníka, b) jehož trestní stíhání pro úmyslný trestný čin bylo pravomocně podmíněně zastaveno, a od uplynutí zkušební doby nebo lhůty, v níž má být rozhodnuto, že se osvědčil, neuplynulo ještě 10 let, nebo bylo v trestním řízení, které bylo proti němu vedeno, rozhodnuto o podmíněném odložení podání návrhu na potrestání a od tohoto rozhodnutí ještě neuplynulo 5 let, je-li jednání, kterým spáchal trestný čin, v rozporu s požadavky kladenými na příslušníka, c) který byl v posledních 5 letech pravomocně uznán vinným z přestupku, je-li jednání, kterým spáchal přestupek, v rozporu s požadavky kladenými na příslušníka, nebo d) který vykazuje znaky závislosti na alkoholu či jiných psychotropních látkách nebo činnostech.

(3) Při posuzování bezúhonnosti se nepřihlíží k zahlázení odsouzení podle zvláštního právního předpisu nebo k rozhodnutí prezidenta republiky, v jejichž důsledku se na občana hledí, jako by odsouzen nebyl.“

• **ustanovení § 4a zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání:**

„(1) Za trestně bezúhonného se pro účely tohoto zákona nepovažuje uchazeč, který byl

- a) v posledních 10 letech pravomocně odsouzen pro úmyslný trestný čin s horní hranicí trestní sazby odnětí svobody nepřevyšující 2 roky,
- b) v posledních 15 letech pravomocně odsouzen pro úmyslný trestný čin s horní hranicí trestní sazby odnětí svobody převyšující 2 roky, avšak nepřevyšující 5 let,
- c) pravomocně odsouzen pro trestný čin s horní hranicí trestní sazby odnětí svobody vyšší než 5 let nebo k výjimečnému trestu,
- d) pravomocně odsouzen pro trestný čin spáchaný z nedbalosti k odnětí svobody na více jak 1 rok a od výkonu nebo prominutí trestu neuplynulo 5 let, nebo
- e) pravomocně odsouzen pro trestný čin spáchaný z nedbalosti k odnětí svobody na méně jak 1 rok nebo jinému trestu a od výkonu nebo prominutí trestu neuplynul 1 rok.

(2) Za trestně bezúhonného se pro účely tohoto zákona nepovažuje také uchazeč,

- a) jehož trestní stíhání pro úmyslný trestný čin bylo na základě pravomocného rozhodnutí o schválení narovnání zastaveno a od tohoto rozhodnutí ještě neuplynuly 3 roky, nebo
- b) jehož trestní stíhání pro úmyslný trestný čin bylo pravomocně podmíněně zastaveno, a od uplynutí zkušební doby a lhůty, v níž má být rozhodnuto, že se osvědčil, neuplynuly ještě 3 roky, nebo bylo v trestním stíhání, které proti němu bylo vedeno, rozhodnuto o podmíněném odložení podání návrhu na potrestání a od tohoto rozhodnutí ještě neuplynuly 3 roky.

(3) Při posuzování trestní bezúhonnosti se nepřihlíží k zahlázení odsouzení podle zvláštního právního předpisu nebo k rozhodnutí prezidenta, v jejichž důsledku se na uchazeče hledí, jako by odsouzen nebyl.“

K odst. 6 Auditovaná osoba

Vymezení auditované osoby vychází z působnosti orgánů veřejné správy vykonávat auditní činnosti podle návrhu zákona. V případě interní auditu je auditovanou osobou útvar orgánu veřejné správy, u něhož je interní audit zřizován podle ustanovení § 19 odst. 1 návrhu zákona, resp. „podřízená organizace“ podle ustanovení § 19 odst. 2 návrhu zákona. Z působnosti vrchního auditu stanovené v ustanovení § 29 odst. 1 a 2 návrhu zákona vyplývá, že auditovanou osobou je v tomto případě příslušný orgán veřejné správy (organizační složka státu s výjimkou těch uvedených v ustanovení § 29 odst. 2 návrhu zákona, státní fond, státní příspěvková organizace, státní organizace Správa železnic). V případě auditu zahraničních prostředků podle ustanovení § 34 odst. 4 návrhu zákona je auditovanou osobou fyzická nebo právnická osoba, která je příjemcem veřejné finanční podpory, a dále orgán zapojený do správy nebo koordinace zahraničních prostředků a správce nebo provozovatel monitorovacího systému.

K odst. 7

Veřejné prostředky

Obsah pojmu „veřejné prostředky“ vychází ze zákona o finanční kontrole. Jedná se o majetek orgánu veřejné správy podle ustanovení § 495 občanského zákoníku, tedy vše, co patří orgánu veřejné správy (peněžní prostředky, věci a majetková práva).

Veřejná finanční podpora

Obsah pojmu „veřejná finanční podpora“ vychází ze zákona o finanční kontrole. Na rozdíl od původního zákona je pojmovým znakem veřejné finanční podpory skutečnost, že se jedná o peněžní prostředky poskytované orgánem veřejné správy, který je definován v odstavci 1, a to bez ohledu na zdroj (zákon o finanční kontrole například výslovně zmiňuje výnos z prodeje majetku podle zákona o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby) nebo označení. Veřejnou finanční podporou jsou například dotace a návratné finanční výpomoci poskytované podle rozpočtových pravidel nebo rozpočtových pravidel územních rozpočtů, příspěvky na provoz a investiční příspěvky poskytované příspěvkovým organizacím.

Veřejnou finanční podporou jsou dále, stejně jako podle zákona o finanční kontrole:

- peněžní prostředky kryté a poskytované Národním fondem (např. z fondů Evropské unie, v rámci Česko-švýcarské spolupráce),
- peněžní prostředky poskytované ze zahraničí (např. prostředky Společné zemědělské politiky, či prostředky z Národního plánu obnovy),
- státní záruky, které se podle ustanovení § 73 rozpočtových pravidel poskytují formou zákona,
- finanční podpora poskytnutá formou úlevy na dani, poplatku nebo jiném obdobném peněžitém plnění, např. sleva na daních nebo osvobození od cla [např. podle zákona č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách a o změně některých zákonů (zákon o investičních pobídkách), ve znění pozdějších předpisů].

Operace

Operací se rozumí příjmové, výdajové a majetkové operace. Příjmové a výdajové operace jsou z povahy věci peněžními operacemi.

Majetková operace

Majetková operace je operace, u níž dochází k dispozici s majetkem orgánu veřejné správy, avšak zároveň nedochází k příjmu nebo výdaji (např. svěření majetku příspěvkové organizaci, bezúplatný převod majetku).

Příjmová operace

Podstatou příjmové operace je příjem (zvýšení) peněžních prostředků orgánu veřejné správy bez ohledu na to, zda jde zároveň o příjem veřejného rozpočtu (např. mimorozpočtový zdroj) nebo jaký je zdroj těchto příjmů.

Výdajová operace

Podstatou výdajové operace je výdaj veřejných prostředků orgánu veřejné správy bez ohledu na to, zda se jedná o výdaje zahrnuté ve veřejném rozpočtu.

K části druhé – Zásady řízení a kontroly veřejných financí

Navrhovaná právní úprava stanoví zásady řízení a kontroly veřejných financí:

- Dodržovat při nakládání s veřejnými prostředky principy hospodárnosti, efektivity a účelnosti (zásada řádného finančního řízení);
- Spolupracovat při plánování a výkonu kontroly a auditu s ostatními kontrolními a auditními orgány (zásada spolupráce);
- Klást při výkonu kontroly a auditu důraz na prevenci selhání a nápravu systémových nedostatků (zásada prevence);
- Přistupovat k zaměření kontroly a auditu na základě posouzení rizik (zásada přístupu založeného na posouzení rizik);
- Dodržovat při nakládání s veřejnými prostředky kontrolu čtyř očí (zásada rozdělení práv a povinností);
- Pořizovat a uchovávat o nakládání s veřejnými prostředky dokumentaci, ze které lze zpětně rekonstruovat posloupnost rozhodování o každé operaci a operaci ověřit (zásada zachování auditní stopy).

Zásady řízení a kontroly veřejných financí, které jsou vymezeny v části druhé návrhu zákona, musí být dodržovány v rámci realizace zákonných povinností, které vyplývají z jiných částí návrhu zákona. Jsou tedy platné jak pro nastavení a udržování vnitřního kontrolního systému, tak pro výkon řídicí kontroly, interního a vrchního auditu i výkon veřejnosprávní kontroly a správu zahraničních prostředků.

§ 3 Zásada řádného finančního řízení

K odst. 1

Původní zákon o finanční kontrole nestanovuje povinnosti vždy jasně, ale často prostřednictvím cílů finanční kontroly a odpovědnosti za nastavení systému finanční kontroly stanovené vedoucímu orgánu veřejné správy. V případě kontroly dodržování právních předpisů a opatření přijatých orgány veřejné správy v mezích těchto předpisů při hospodaření s veřejnými prostředky musí být konkrétní povinnosti dovozovány prostřednictvím jiných právních předpisů. Proto se z důvodu zájmu na vyšší míře ochrany veřejných prostředků navrhuje, aby byla stanovena jednoznačná povinnost všech osob, které se podílí na nakládání s veřejnými prostředky, dodržovat zásadu řádného finančního řízení. Termín „zásada řádného finančního řízení“ pro souhrnné označení zásady účelnosti, hospodárnosti

a efektivitu je převzat z finančního nařízení EU¹. Zásada řádného finančního řízení musí být vždy posuzována jako celek, nikoliv jako jednotlivé dílčí zásady.

Kromě obecného pravidla, že nakládání s veřejnými prostředky musí být v souladu se zásadou řádného finančního řízení, odkazují se na zásadu řádného finančního řízení i další ustanovení návrhu zákona. Jde zejména o

- ustanovení § 12 odst. 2 písm. c) a § 12 odst. 3 písm. b) návrhu zákona, které upravují povinnosti příkazce operace ověřit, že připravované operace jsou v souladu se zásadou řádného finančního řízení,
- ustanovení § 15 odst. 3 písm. c) návrhu zákona, které stanoví, že součástí následné řídicí kontroly je i ověření naplňování zásady řádného finančního řízení.

Zásada řádného finančního řízení v sobě zahrnuje i požadavek na přiměřenost systému řízení a kontroly veřejných financí, tzn., aby výdaje na jeho zavedení a udržování nebyly z dlouhodobého hlediska vyšší než výdaje, které jsou nezbytné k zajištění řádného plnění úkolů orgánu veřejné správy.

Aplikací zásady řádného finančního řízení se zabývají následující metodické pokyny vydané Ministerstvem financí.

- [Metodický pokyn CHJ č. 3 – Metodika veřejného nakupování | Ministerstvo financí ČR](#)
- [Metodický pokyn CHJ č. 15 – Správa majetku v souladu s principy 3E | Ministerstvo financí ČR](#)
- [Metodický pokyn CHJ č. 23 – Metodická příručka: Povinnost aplikace principů 3E při hospodaření územních samosprávných celků | Ministerstvo financí ČR](#)

V případě požadavku orgánů veřejné správy, připraví Ministerstvo financí i další metodické materiály k uplatňování zásady řádného finančního řízení, včetně stanovování SMART cílů a souvisejících ukazatelů výkonnosti.

K odst. 2 Cíle orgánu veřejné správy

Navrhované ustanovení je převzato z ustanovení čl. 33 odst. 3 věta první finančního nařízení EU, které zní: „*Tam, kde je to relevantní, se stanoví konkrétní, měřitelné, dosažitelné, relevantní a časově vymezené cíle podle odstavců 1 a 2 ukazatele, které jsou relevantní, přijímané, důvěryhodné, jednoduché a spolehlivé a které se zakládají na široce uznávaných vědeckých důkazech a účinné, transparentní a komplexní metodice.*“ Povinnost stanovit cíle a ukazatele výkonnosti navazuje na ustanovení čl. 33 odst. 2 finančního nařízení EU, které stanoví, že využití prostředků podle zásady řádného finančního řízení se má zaměřit na výkonnost. Právní úprava obsažená ve finančním nařízení EU je komplexní, neboť zahrnuje i hodnocení využití prostředků na podkladě výkonnostních ukazatelů a stanovení cílů prostřednictvím principů SMART. Principy SMART jsou v České republice definovány pouze metodikou pro tvorbu strategických materiálů, jejíž závaznost je však ve vztahu k adresátům navrhované právní úpravy omezená. Proto navrhované ustanovení stanoví povinnost všech orgánů veřejné správy stanovovat tam, kde je relevantní, SMART cíle.

SMART je zkratka anglických pojmů pro konkrétní (specifický), měřitelný, dosažitelný (přijatelný, akceptovatelný), věcně související (relevantní, reálný, realistický) a časově vymezený (časově ukotvený, ohraničený, sledovatelný) cíl. Konkrétní cíl je přesně definován, tzn., že je z něj zřejmé, čeho konkrétně má být dosaženo. U cíle, který je měřitelný lze posoudit míru, v jaké byl dosažen. Jen na konkrétní a měřitelný cíl lze navázat konkrétní ukazatel (indikátor). Požadavek na to, že má být cíl dosažitelný, tzn. akceptovatelný odpovědnou osobou, je základním předpokladem jeho splnění. Věcně související je cíl, který má přímou vazbu na plánované či realizované aktivity, lze jejich

¹ Finanční nařízení EU se týká pouze správy a kontroly peněžních prostředků Evropské unie, avšak plní-li Evropská komise rozpočet ve sdíleném řízení jako v případě správy finančních prostředků z evropských fondů, jsou úkoly souvisejícími s plněním rozpočtu pověřeny členské státy.

prostřednictvím ovlivnit a jsou k němu k dispozici příslušné nástroje a znalosti. Časově ohraničený cíl má jasně daný termín, do kdy musí být splněn. Příkladem cílů, které definici SMART nespĺňují je např. „snížit náklady“, „snížit energetickou náročnost budov“.

SMART cíle není smysluplné stanovovat u všech činností orgánů veřejné správy, které jsou financovány z veřejných prostředků. Například u celé řady provozních výdajů, které vyplývají z běžné, pravidelné a opakující se činnosti orgánu veřejné správy, u činností, jejichž smyslem není dosažení změny, ale naopak zachování stávajícího stavu či zajištění běžného každodenního provozu, není realistické ani účelné předem stanovovat konkrétní termínované cíle. Naopak stanovování a zpětné vyhodnocování plnění SMART cílů má význam a velkou přidanou hodnotu u poskytování veřejné finanční podpory, realizace investic nebo větších, ale i menších změnových projektů, a to bez ohledu na konkrétní formu jejich financování.

K odst. 3 Zásada účelnosti

Účelným nakládáním s veřejnými prostředky se rozumí takové nakládání s veřejnými prostředky, kdy dosažené výsledky odpovídají stanoveným cílům. Jde o posouzení rozsahu, v jakém bylo prostřednictvím vynaložení veřejných prostředků dosaženo sledovaných cílů orgánu veřejné správy. Cíle mohou vycházet například z

- rozhodnutí kolektivního orgánu, tj. vlády, zastupitelstva nebo rady územního samosprávného celku apod. (např. program pro poskytování dotací),
- rozhodnutí vedoucího orgánu veřejné správy (např. rekonstrukce budovy),
- požadavků vyplývajících z provozu (např. kancelářské potřeby nebo služby mobilního operátora),
- ustanovení příslušného zákona (např. zabezpečení softwaru na základě požadavků stanovených zákonem o kybernetické bezpečnosti).

Definice, která je obsažena v původním zákonu o finanční kontrole („*takové použití veřejných prostředků, které zajistí optimální míru dosažení cílů při plnění stanovených úkolů*“), byla v návrhu zákona mírně upravena tak, aby lépe odpovídala obsahu zásady. Zásada účelnosti odpovídá zásadě účinnosti podle ustanovení čl. 33 odst. 1 písm. c) finančního nařízení EU: „*kteřá se týká rozsahu, v jakém bylo prostřednictvím provedených činností dosaženo sledovaných cílů*“, a která se uplatní v případě nakládání s veřejnými prostředky rozpočtu Evropské unie.

K odst. 4 Zásada hospodárnosti

Hospodárným nakládáním s veřejnými prostředky se rozumí takové nakládání, které zajistí, že zdroje používané orgánem veřejné správy k výkonu jeho činnosti jsou dány k dispozici ve správnou dobu, v dostatečném množství a přiměřené kvalitě a za co nejvýhodnější cenu. Podstatou této zásady je snaha o minimalizaci nákladů vynakládaných na zdroje, které jsou používány orgánem veřejné správy k tomu, aby zajistil svou činnost a plnění úkolů, které jsou mu svěřeny, a zároveň aby byl zachován jejich požadovaný rozsah, úroveň a kvalita. Pojem „zdroje“ je v návrhu zákona použit záměrně, neboť se nejedná jen o veřejné prostředky ve smyslu peněžních prostředků nebo majetku, ale také se může jednat o lidské zdroje, data, informace, technologie a energie. Podstatou zásady hospodárnosti není realizovat nejlevnější řešení, ale řešení celkově nejvýhodnější. Musí být tedy zohledněna nejen cena, ale také kvalita, dodací lhůta, množství atd. Součástí naplňování principu hospodárnosti je i maximální možná prevence vzniku dodatečných nákladů.

Podstatou této zásady je minimalizaci nákladů na zdroje použité k dosažení plánovaných výkonů nebo výstupů nějaké činnosti při zohlednění řádné kvality takových výstupů nebo výkonů. V praxi veřejného nakupování se tedy primárně jedná o to, jestli je poptávaná věc (zboží či služba) získána za co nejvýhodnějších podmínek pro zadavatele. Za hospodárný však nelze považovat postup, kdy je poptáváno zboží či služba bez jednoznačného vymezení požadované kvality pouze na základě nejnižší nabídkové ceny. Naopak, přílišný tlak na hospodárnost konkrétního nákupu může ve svém

důsledku způsobit organizaci problémy s plněním (např. dosažení nižší kvality, nežli je potřeba, nebo nespolehlivost dodávek, nižší využitelnost výsledků externích služeb) a zapříčinit následnou celkovou ne hospodárnost (nekvalitu výsledků v podobě služeb poskytovaných občanům nebo dodatečné náklady spojené s opravami a údržbou). Proto je nedílnou součástí principu hospodárnosti požadavek na přiměřenou kvalitu, který by se měl promítnout do požadované úrovně technických parametrů obsažených v zadávacích podmínkách. Hospodárným nakládáním s veřejnými prostředky se rozumí, že zdroje jsou k dispozici ve správnou dobu, v dostatečném množství, v přiměřené kvalitě a za co nejvýhodnější cenu vynaložených nákladů by měla být vždy posuzována ve vztahu k celému životnímu cyklu daného zboží či služby, nejen ve vztahu k jeho pořizovací ceně.

Definice, která je obsažena v původním zákonu o finanční kontrole (*„takové použití veřejných prostředků k zajištění stanovených úkolů s co nejnižším vynaložením těchto prostředků, a to při dodržení odpovídající kvality plněných úkolů“*), byla v návrhu zákona mírně upravena tak, aby lépe odpovídala obsahu zásady. Obdobně je zásada hospodárnosti vymezena i v ustanovení čl. 33 odst. 1 písm. a) finančního nařízení EU: *„zásady hospodárnosti, která vyžaduje, aby zdroje používané dotčeným orgánem Unie k výkonu jeho činnosti byly dány k dispozici ve správnou dobu, v dostatečném množství a přiměřené kvalitě a za nejvýhodnější cenu.“*

K odst. 5 Zásada efektivity

Prostřednictvím efektivního nakládání s veřejnými prostředky je dosahováno co nejlepšího vztahu mezi použitými prostředky a dosaženými výsledky. Smyslem zásady efektivity je snaha o maximalizaci přínosů s využitím daného objemu vynaložených veřejných prostředků. Princip efektivity je například dodržen, pokud bylo realizací veřejné zakázky dosaženo zamýšlených výsledků a zároveň s vynaloženými prostředky nebylo možné dosáhnout výsledků lepších. Pojem „zdroj“ zahrnuje jednak veřejné prostředky ve smyslu ustanovení § 2 odst. 7 písm. a) návrhu zákona, tedy peněžní prostředky, věci a majetková práva, a dále lidské zdroje, data, informace, technologie a energie.

Definice, která je obsažena v původním zákonu o finanční kontrole (*„takové použití veřejných prostředků, kterým se dosáhne nejvýše možného rozsahu, kvality a přínosu plněných úkolů ve srovnání s objemem prostředků vynaložených na jejich plnění“*), byla v návrhu zákona mírně upravena tak, aby lépe odpovídala obsahu zásady. Obdobně je zásada efektivity vymezena i v ustanovení čl. 33 odst. 1 písm. b) finančního nařízení EU: *„dosažení co nejlepšího vztahu mezi použitými zdroji, provedenými činnostmi a dosaženými výsledky.“*

§ 4 Zásada spolupráce

Zásada spolupráce spočívá v koordinaci plánů, přiměřené harmonizaci metodických postupů a sdílení výsledků kontrolní činnosti tak, aby byly vytvořeny systémové předpoklady pro možnost spolehnout se na výsledky předchozích kontrol jiných kontrolních orgánů a převzít je v rámci následné kontrolní činnosti do svých závěrů. Podstatou této zásady je, že orgány, které provádí kontrolu, se ve své činnosti navzájem koordinují a sdílí výsledky své činnosti. Pokud jsou tyto výsledky v souladu se zásadou dobré správy formulovanou správním řádem dostatečně kvalitní, mohou se na ně ostatní orgány spolehnout, a tudíž nemusí kontrolu provádět znovu.

Zásada spolupráce je inspirována zásadou jednotného (jediného) auditu. Na úrovni vztahu Evropské komise a auditních orgánů členských států je princip jednotného auditu zachycen v ustanoveních nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1060 ze dne 24. června 2021 o společných ustanoveních pro Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský sociální fond plus, Fond soudržnosti, Fond pro spravedlivou transformaci a Evropský námořní, rybářský a akvakulturní fond a o finančních pravidlech pro tyto fondy a pro Azylový, migrační a integrační fond, Fond pro vnitřní bezpečnost a Nástroj pro finanční podporu správy hranic a vízové politiky:

- ustanovení čl. 80, ze kterého vyplývá zejména povinnost Evropské komise a auditních orgánů členských států zohlednit zásadu jediného auditu v zájmu zamezení zdvojování auditů

a kontrol, minimalizace nákladů na jejich provádění a snižování administrativní zátěže příjemců veřejných prostředků z rozpočtu Evropské unie, a

- ustanovení čl. 128, které stanoví, že Evropská komise spolupracuje s auditními orgány členských států za účelem koordinace jejich plánů a způsobů auditu a neprodleně si s těmito orgány sděluje výsledky auditů zaměřených na systémy řízení a kontroly.

Tato ustanovení se uplatní pouze v případě veřejných prostředků poskytovaných z rozpočtu Evropské unie v rámci sdíleného řízení. Povinnosti, které z nich vyplývají, nejsou v rozporu se zásadou spolupráce, která je vyjádřena v ustanovení § 4 návrhu zákona, naopak ji doplňují, protože upravují speciální pravidla pro výkon auditů auditním orgánem.

Termín „jediný audit“ odkazuje na systém auditu, který je založen na myšlence, že každá úroveň kontroly (auditů) staví na výsledcích kontroly předchozí za předpokladu, že je spolehlivá a přesná. Jde o zásadu využívanou zejména ve sdíleném řízení, kdy Evropská komise spoléhá na práci auditních orgánů členských států. Základním předpokladem pro toto spolehnutí je skutečnost, že Evropská komise disponuje významnými pravomocemi nejen vůči auditním orgánům, ale i vůči jiným orgánům zapojeným do sdíleného řízení. Mimo jiné jde o pravomoc ověřit, zda tyto orgány postupují v souladu se stanovenými předpisy.² Naproti tomu zásada spolupráce, která má být v rámci navrhované právní úpravy zakotvena, je ve své podstatě rozšířením základní zásady spolupráce kontrolních orgánů, která je upravena v ustanovení § 25 kontrolního řádu, resp. zásady spolupráce správních orgánů podle ustanovení § 8 odst. 4 správního řádu. I když její základní myšlenka je podobná zmiňovanému „single audit“, základní rozdíl spočívá v tom, že s ohledem na spektrum orgánů veřejné správy, na které bude dopadat navrhovaná právní úprava, nepřipadá do úvahy stanovovat pravomoc k ověřování postupů tak, jak je tomu v případě přístupu Evropské komise. Kromě skutečnosti, že dotčené orgány primárně nebudou v žádném vzájemném vztahu, natož ve vztahu hierarchickém, je ještě nezbytně nutné respektovat zásadu volného hodnocení důkazů, která ve své podstatě vymezuje pravidla pro využití a případné převzetí výsledků jiných kontrolních orgánů.

Zásada spolupráce představuje obecnou zásadu řízení a kontroly veřejných financí, ze které nevyplývá, že povinností orgánu veřejné správy je spolupracovat při své činnosti vždy za všech okolností se všemi ostatními orgány veřejné správy. Zásada spolupráce je dále doplněna konkrétními pravidly koordinace plánů kontrol veřejné finanční podpory, která jsou upravena v ustanoveních § 37 a § 38 návrhu zákona.

Z důvodu zvláštního charakteru jejich činnosti není zásada spolupráce aplikovatelná na výkon řízení a kontroly veřejných financí zpravodajskými službami (viz ustanovení § 14 odst. 4, § 19 odst. 3 a § 29 odst. 2 návrhu zákona).

§ 5 Zásada prevence

Zásada prevence určuje, společně se zásadou řádného finančního řízení podle ustanovení § 3 návrhu zákona, primární obsahové zaměření řízení a kontroly veřejných financí. Všechny činnosti, které jsou v rámci řízení a kontroly veřejných financí vykonávány, mají směřovat nejen k účelnému, hospodárnému a efektivnímu nakládání s veřejnými prostředky, ale také k předcházení vzniku systémových nedostatků, případně k jejich zjišťování a nápravě. Naplňování zásady prevence je jedním z nezbytných předpokladů řádného fungování vnitřního kontrolního systému (ustanovení § 9 odst. 3 písm. e) a § 10 odst. 2 návrhu zákona) a také hlediskem výkonu řídicí kontroly, veřejnosprávní kontroly, interního i vrchního auditu. Všechny ověřovací činnosti, které jsou vykonávány podle návrhu zákona, mají směřovat k naplňování této zásady, tzn., že se mají zaměřit primárně na předcházení vzniku nedostatků a v případě, že jim nedokážou zabránit, k jejich včasnému zjištění, aby bylo možné realizovat opatření k jejich nápravě nebo prevenci a minimalizovat tak negativní dopady na veřejné prostředky.

² V podrobnostech viz: Single Audit Approach – Root Causes of the Weaknesses in the Work of the Member States' Managing and Audit Authorities (Study 30-04-2022).

§ 6 Zásada přístupu založeného na posouzení rizik

Riziko představuje potenciální událost v budoucnosti, která může ohrozit nebo negativně ovlivnit plnění úkolů orgánu veřejné správy. Neexistuje lidská činnost, která by byla vyloučena z jejich působení. S ohledem na věcné zaměření návrhu zákona jde zejména o rizika, která ohrožují nakládání s veřejnými prostředky. Tato rizika však nemusí být vždy nutně finančního charakteru. Může jít o rizika vyplývající z aplikace právních předpisů nebo nastavení smluvních vztahů (rizika právní), dále o rizika, která vyplývají z provozu orgánu veřejné správy, a to včetně rizik personálních. Specifickou kategorií tvoří rizika korupční. Žádný orgán veřejné správy nedisponuje dostatečným objemem zdrojů (lidských, peněžních, materiálních, aj.), který by umožnil přijímat opatření k vyloučení nebo zmírnění všech potenciálních rizik. Z tohoto důvodu je nezbytné, aby byla relevantní opatření přijímána na základě jejich posouzení. Přitom je nutné zohlednit skutečnost, že rizika se průběžně mění, resp. se v důsledku působení řídicích a kontrolních mechanismů i vnějších a vnitřních podmínek mění jejich charakter, pravděpodobnost jejich výskytu i dopad. Zásada přístupu založeném na posouzení rizik se v návrhu zákona dále projevuje v rámci

- ustanovení § 9 odst. 3 písm. c) návrhu zákona jako atribut přiměřeného a účinného vnitřního kontrolního systému,
- ustanovení § 10 odst. 1 návrhu zákona jako povinnost všech osob vykonávajících činnosti v rámci vnitřního kontrolního systému,
- ustanovení § 12 návrhu zákona jako součást předběžné řídicí kontroly v odpovědnosti příkazce operace a správce rozpočtu,
- ustanovení § 15 návrhu zákona jako součást předmětu následné řídicí kontroly i způsobu, jakým je vybírán vzorek operací ke kontrole,
- ustanovení § 17 odst. 2 písm. a) návrhu zákona jako jeden z možných důvodů pro zřízení útvaru interního auditu u „podřízené“ organizační složky státu nebo státní příspěvkové organizace,
- ustanovení § 21 odst. 1 návrhu zákona jako vstup pro vytvoření plánů interního auditu a vrchního auditu (ve spojení s ustanovením § 30 odst. 1 návrhu zákona).

§ 7 Zásada rozdělení práv a povinností (zásada čtyř očí)

Zásada rozdělení práv a povinností představuje jeden ze základních řídicích a kontrolních mechanismů, tzn. opatření, jejichž cílem je předcházet rizikům a vzniku nedostatků. Smyslem této zásady je zajistit, aby se na konkrétní dispozici s veřejnými prostředky podílelo více osob, tzn., aby příjem, výdaj nebo převod majetku nebyl v odpovědnosti jediné osoby. Zásada rozdělení práv a povinností tak představuje i základní nástroj v rámci řízení korupčních rizik.

Vymezení zásady rozdělení práv a povinností v ustanovení § 7 návrhu zákona představuje obecné východisko zejména pro vedoucího orgánu veřejné správy, jehož povinností je podle ustanovení § 9 odst. 1 písm. b) návrhu zákona stanovit rozsah práv a povinností osob vykonávajících činnosti v rámci vnitřního kontrolního systému, tedy i osob podílejících se na výkonu řídicí kontroly, resp. souvisejících i navazujících činností. V návaznosti na zásadu rozdělení práv a povinností ustanovení § 11 až § 13 návrhu zákona stanoví konkrétní požadavky na personální zajištění výkonu řídicí kontroly a oddělení povinností při přípravě operací.

§ 8 Zásada zachování auditní stopy

Povinnost zajistit odpovídající auditní stopu je základním předpokladem pro řádné nastavení řízení a kontroly veřejných financí. Auditní stopa je řádně zajištěna, pokud jsou splněny povinnosti upravené v odstavcích 1 a 2. Při uchovávání záznamů se postupuje podle právních předpisů upravujících archivaci a spisovou službu.

K odst. 1

Orgán veřejné správy je povinen vést relevantní, úplnou a průkaznou dokumentaci o zavedení všech prvků systému řízení a kontroly veřejných financí, tzn. o vnitřním kontrolním systému a jednotlivých řídicích a kontrolních mechanismech (včetně nastavení řídicí kontroly), a dále o veřejnosprávní kontrole, interním auditu, vrchním auditu a správě zahraničních prostředků. Orgán veřejné správy má povinnost vést dokumentaci nejen o nastavení systému, ale také o jeho změnách. Auditní stopu v tomto případě budou tvořit zejména vnitřní předpisy orgánu veřejné správy.

K odst. 2

Ustanovení obsahuje povinnost pořizovat a uchovávat relevantní, úplnou a průkaznou dokumentaci o úkonech při řízení a kontrole veřejných financí. To zahrnuje jak výkon řídicí kontroly, veřejnosprávní kontroly, interního auditu, vrchního auditu a správy zahraničních prostředků, tak samotné nakládání s veřejnými prostředky a prověřování účinnosti a přiměřenosti vnitřního kontrolního systému. Úvaha nad hospodárností, efektivitou a účelností konkrétní operace je odpovědností osob, které o její realizaci rozhodují a jako taková musí být řádně zdokumentována, tzn. podložena auditní stopou.

Auditní stopou se v tomto případě myslí zejména dokumentace, ze které lze ověřit průběh a obsah příjmových, výdajových a majetkových operací, a dále záznamy o provedení řídicí kontroly, protokoly o kontrole, auditní zprávy, aj.

K části třetí – vnitřní kontrolní systém

Vnitřní kontrolní systém je souhrn všech nástrojů, procesů, postupů a opatření, které jsou zavedeny v orgánu veřejné správy k ošetření rizik, která ohrožují dosahování cílů a plnění úkolů orgánu veřejné správy. Mezinárodní standardy COSO³ definují vnitřní kontrolní systém jako „*proces, který je ovlivněn především řídicími, ale i ostatními pracovníky organizace, jehož cílem je poskytnout přiměřené ujištění, pokud jde o dosahování cílů operací, výkaznictví a souladu s legislativou a předpisy*“. Podle těchto standardů se vnitřní kontrolní systém skládá z pěti základních komponent, kterými jsou:

- **kontrolní prostředí**, tj. souhrn všech nástrojů, procesů, postupů a opatření upravujících vnitřní organizaci orgánu veřejné správy;
- **řízení rizik**, tj. soustavná činnost, jejímž cílem je omezit pravděpodobnost výskytu rizik nebo snížit jejich dopad;
- **kontrolní činnosti**, tj. činnosti, které jsou zavedeny uvnitř orgánu veřejné správy s cílem snižovat rizika ohrožující plnění cílů a úkolů orgánu veřejné správy,
- **tok informací**, tj. souhrn nástrojů, procesů, postupů a opatření upravujících vznik, použití, uchování a předávání informací (komunikace) uvnitř orgánu veřejné správy, a také přijímání a předávání informací navenek;
- **monitoring**, tj. průběžné hodnocení nastavení vnitřního kontrolního systému z hlediska jeho funkčnosti, přiměřenosti a účinnosti, následná komunikace zjištěných nedostatků a sledování opatření k jejich odstranění nebo prevenci.

Podoba vnitřního kontrolního systému se odvíjí od konkrétních úkolů a cílů orgánu veřejné správy. Odpovědnost za zavedení, nastavení a fungování vnitřního kontrolního systému leží na vedoucím orgánu veřejné správy. Přiměřený a účinný vnitřní kontrolní systém poskytuje ujištění vedení orgánu veřejné správy, že jsou dosahovány cíle, plněny úkoly orgánu veřejné správy a s veřejnými prostředky je nakládáno účelně, hospodárně a efektivně. Vzhledem k rozmanitosti cílů a úkolů, které různé

³ Integrovaný rámec vnitřní kontroly (Internal Control — Integrated Framework), který vydala v roce 2013 mezinárodní iniciativa COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission). Dostupné z: <https://www.coso.org/Pages/default.aspx>.

orgány veřejné správy mají dosahovat a plnit, jsou legislativní požadavky na nastavení vnitřního kontrolního systému poměrně obecné. O to zásadnější je role vedoucího orgánu veřejné správy, vedoucích, ale i ostatních zaměstnanců, kteří se podílí na fungování a zdokonalování vnitřního kontrolního systému a v neposlední řadě také interních auditorů.

§ 9 Povinnosti vedoucího orgánu veřejné správy

K odst. 1 písm. a)

Jednou ze základních povinností vedoucího orgánu veřejné správy je zajistit funkční vnitřní kontrolní systém. Za funkční vnitřní kontrolní systém lze považovat jen ten, který je přiměřený, tzn. ten, který odpovídá vnějším podmínkám, složitosti organizační struktury a charakteru zajišťovaných činností a je zároveň účinný. Konkrétní požadavky na přiměřený a účinný vnitřní kontrolní systém jsou obsaženy v odstavci 3.

Na rozdíl od původního zákona o finanční kontrole je jednoznačně stanovena povinnost vedoucího orgánu veřejné správy nastavit a udržovat vnitřní kontrolní systém, tzn., že nedochází k tříštění odpovědnosti u „podřízených“ organizací, kdy za nastavení byl částečně odpovědný vedoucí orgánu veřejné správy (např. ředitel příspěvkové organizace) a částečně zřizovatel (správce kapitoly státního rozpočtu nebo územní samosprávný celek). Pravomoc zřizovatele zasahovat do vnitřního kontrolního systému prostřednictvím výkonu zřizovatelských funkcí podle zvláštních právních předpisů zůstává navrhovanou právní úpravou nedotčena.

Vedoucí orgánu veřejné správy je dále povinen vnitřním předpisem upravit konkrétní postupy předběžné a následné řídicí kontroly, včetně vymezení operací, u nichž se případně aplikují výjimky podle ustanovení § 14 odst. 2 a odst. 3 písm. a) návrhu zákona, tzn. operací, které nelze předvídat a operací, u nichž není z objektivních důvodů možné provést předběžnou řídicí kontrolu, a proto u nich bude provedena následná řídicí kontrola. Dále vnitřní předpis upraví podmínky použití limitovaného příslibu podle ustanovení § 14 odst. 1 návrhu zákona.

Vnitřní předpis by měl obsahovat jednotlivé procesní kroky (kdo komu předává a jaké podklady se předávají) a tedy by měl také upravit, které další osoby se na přípravě jednotlivých typů operací podílí, a to jako osoby, které vytváří dílčí podklady či stanoviska pro rozhodnutí o dané operaci, případně jako osoby, jejichž rozhodnutí je pro realizaci dané operace nezbytné.

K odst. 1 písm. b)

Ustanovení stanoví povinnost vedoucího orgánu veřejné správy stanovit rozsah práv a povinností osob vykonávajících činnosti v rámci vnitřního kontrolního systému. Nástroj, který k tomu vedoucího orgánu veřejné správy zvolí bude vycházet zejména z toho, kdo bude adresátem stanovených práv a povinností. Pokud se bude jednat o zaměstnance orgánu veřejné správy ve smyslu ustanovení § 2 odst. 4 návrhu zákona, bude nástrojem například vnitřní předpis, individuální pověření, charakteristika služebního místa, pracovní náplň, opatření rektora v případě veřejné vysoké školy ve smyslu ustanovení § 40 odst. 1 návrhu zákona. V případě, že se bude jednat o tzv. externistu, budou jeho práva a povinnosti upraveny ve smlouvě, která bude výkon dané činnosti upravovat.

K odst. 1 písm. c)

Vedoucí orgánu veřejné správy je povinen zajistit výkon řídicí kontroly u příjmových, výdajových a majetkových operací podle návrhu zákona. K tomu je povinen zejména vydat vnitřní předpis, který stanoví konkrétní postupy a případně další podrobnosti a pověřit výkonem řídicí kontroly konkrétní osoby podle ustanovení § 11 návrhu zákona. Operace jsou vymezeny v ustanovení § 2 odst. 7 písm. c) až f) návrhu zákona.

K odst. 1 písm. d)

Ustanovení stanoví povinnost vedoucího orgánu veřejné správy zajistit, aby činnosti v rámci vnitřního kontrolního systému vykonávaly bezúhonné osoby s odpovídajícími kvalifikačními předpoklady. Posuzování bezúhonnosti je upraveno v ustanovení § 2 odst. 5 návrhu zákona (formou

odkazu na jiné právní předpisy, které upravují pravidla posuzování bezúhonnosti). V odůvodněných případech návrh zákona stanoví výjimku z tohoto pravidla, tzn., že stanoví, že některé činnosti mohou vykonávat jen zaměstnanci orgánu veřejné správy, např. řídicí kontrolu (v podrobnostech viz ustanovení § 11 návrhu zákona). Podle ustanovení § 2 odst. 4 návrhu zákona se zaměstnancem rozumí „zaměstnanec vykonávající práci v základním pracovněprávním vztahu k orgánu veřejné správy, státní zaměstnanec, úředník územního samosprávného celku, příslušník bezpečnostního sboru nebo voják v činné službě.“ Návrh zákona konkrétní kvalifikační požadavky na zaměstnance nestanoví, ty vychází z jiných právních předpisů, např. zákona o státní službě, zákon o úřednicích územních samosprávných celků. V případě osob vykonávajících činnosti v rámci vnitřního kontrolního systému není možné předem zákonem stanovit konkrétní požadavky. Například v případě příkazce operace bude zásadní odbornost a specializace – např. v oblasti realizace staveb, požadavků na specializovanou techniku, atd.

Ustanovení vychází z původního zákona o finanční kontrole, avšak část původního ustanovení vztahující se ke střetu zájmu nebyla do návrhu právní úpravy převzata, protože střet zájmů je dostatečně řešen v obecné právní úpravě, na kterou není nutné odkazovat:

- **ustanovení § 3 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o střetu zájmů“):** „(1) Veřejný funkcionář je povinen zdržet se každého jednání, při kterém mohou jeho osobní zájmy ovlivnit výkon jeho funkce. Osobním zájmem se pro účely tohoto zákona rozumí takový zájem, který přináší veřejnému funkcionáři, osobě blízké veřejného funkcionáře, právnické osobě ovládané veřejným funkcionářem nebo osobou blízkou veřejného funkcionáře zvýšení majetku, majetkového nebo jiného prospěchu, zamezení vzniku případného snížení majetkového nebo jiného prospěchu nebo jinou výhodu; to neplatí, jde-li jinak o prospěch nebo zájem obecně zřejmý ve vztahu k neomezenému okruhu adresátů. (2) Dojde-li ke střetu řádného výkonu funkce ve veřejném zájmu se zájmem osobním, nesmí veřejný funkcionář upřednostňovat svůj osobní zájem před zájmy, které je jako veřejný funkcionář povinen prosazovat a hájit.“
- **ustanovení § 77 odst. 1 zákona o státní službě:** „Státní zaměstnanec je povinen... i) zdržet se jednání, které by mohlo vést ke střetu veřejného zájmu se zájmy osobními, zejména nezneužívat informací nabytých v souvislosti s výkonem služby ve prospěch vlastní nebo jiného, jakož i nezneužívat postavení státního zaměstnance...“
- **ustanovení § 16 odst. 1 zákona o úřednicích územních samosprávných celků:** „Úředník je povinen... h) zdržet se jednání, které by mohlo vést ke střetu veřejného zájmu se zájmy osobními, zejména nezneužívat informací nabytých v souvislosti s výkonem zaměstnání ve prospěch vlastní nebo někoho jiného...“
- **ustanovení § 303 zákoníku práce:** „(1) Zaměstnanci a) ve správních úřadech, b) zaměstnanci v 1. Policii České republiky, 2. ozbrojených silách České republiky, 3. Generální inspekci bezpečnostních sborů, 4. Bezpečnostní informační službě, 5. Úřadu pro zahraniční styky a informace, 6. Vězeňské službě České republiky, 7. Probační a mediační službě, 8. Kanceláři prezidenta republiky, 9. Kanceláři Poslanecké sněmovny, 10. Kanceláři Senátu, 11. Kanceláři Veřejného ochránce práv, 12. Kanceláři finančního arbitra, 13. Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, 14. České správě sociálního zabezpečení a v okresních správách sociálního zabezpečení, 15. Nejvyšším kontrolním úřadu, 16. Úřadu pro ochranu osobních údajů, 17. Ústavu pro studium totalitních režimů, 18. chráněných krajinných oblastech a národních parcích, 19. Správě úložišť radioaktivních odpadů, c) zaměstnanci u soudů a státních zastupitelství, d) zaměstnanci 1. České národní banky, 2. státních fondů, e) zaměstnanci územních samosprávných celků zařazení 1. do obecního úřadu, 2. městského úřadu, 3. magistrátu statutárního města nebo magistrátu územně členěného statutárního města, úřadu městského obvodu nebo úřadu městské části územně členěného statutárního města, 4. krajského úřadu, 5. Magistrátu hlavního města Prahy a úřadu městské části hlavního města Prahy, s výjimkou úředníků územních samosprávných celků podle

zvláštního právního předpisu, f) zaměstnanci územních samosprávných celků zařazení v obecní policii, g) zaměstnanci škol zřizovaných Ministerstvem vnitra⁸⁵⁾ a zaměstnanci Policejní akademie České republiky⁸⁶⁾, mají zvýšené povinnosti uvedené v odstavci 2. (2) Zaměstnanci uvedení v odstavci 1 jsou dále povinni a) jednat a rozhodovat nestranně a zdržet se při výkonu práce všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v nestrannost rozhodování, b) zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o nichž se dozvěděli při výkonu zaměstnání a které v zájmu zaměstnavatele nelze sdělovat jiným osobám; to neplatí, pokud byli této povinnosti zproštěni statutárním orgánem nebo jím pověřeným vedoucím zaměstnancem, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak, c) v souvislosti s výkonem zaměstnání nepřijímat dary nebo jiné výhody, s výjimkou darů nebo výhod poskytovaných zaměstnavatelem, u něhož jsou zaměstnání, nebo na základě právních předpisů, d) zdržet se jednání, které by mohlo vést ke střetu veřejného zájmu se zájmy osobními, zejména nezneužívat informace nabytých v souvislosti s výkonem zaměstnání ve prospěch vlastní nebo někoho jiného.“

K odst. 1 písm. e)

Aby vedoucí orgánu veřejné správy mohl nést odpovědnost za nastavení a udržování přiměřeného a účinného systému, musí zajistit jeho průběžné vyhodnocování. Jedním z nástrojů, které může vedoucí orgánu veřejné správy použít, je funkce interního auditu. V případech, kdy orgán veřejné správy nedisponuje útvarům interního auditu, je zajištění prověřování vnitřního kontrolního systému v odpovědnosti managementu, stejně jako podle stávajícího zákona o finanční kontrole. Vyhodnocení není nutné zajišťovat prostřednictvím externího dodavatele.

K odst. 2

Z ustanovení § 22 odst. 1 zákona o vysokých školách vyplývá, že veřejná vysoká škola se může dále vnitřně členit na součásti: fakulty, vysokoškolské ústavy, jiná pracoviště pro vzdělávací a tvůrčí činnost nebo pro poskytování informačních služeb nebo převod technologií a účelová zařízení pro kulturní a sportovní činnost, pro ubytování a stravování zejména členů akademické obce nebo k zajišťování provozu školy. Postavení těchto součástí částečně vyplývá přímo z dalších ustanovení zákona o vysokých školách, částečně je dáno vnitřním nastavením veřejné vysoké školy. Osoby, které stojí v čele těchto součástí, jsou podle zákona o vysokých školách odpovědné za nastavení a fungování odpovídající části vnitřního kontrolního systému veřejné vysoké školy. Z tohoto důvodu návrh zákona výslovně stanoví oprávnění rektora veřejné vysoké školy, přenést plnění povinností, resp. částí svých povinností souvisejících s nastavením a fungováním vnitřního kontrolního systému na tyto osoby, které stojí v čele součástí veřejné vysoké školy (např. na děkana fakulty, ředitele vysokoškolského ústavu).

K odst. 3 Přiměřený a účinný vnitřní kontrolní systém

Jednou ze základních povinností vedoucího orgánu veřejné správy je zajistit funkční vnitřní kontrolní systém. Za funkční vnitřní kontrolní systém lze považovat jen ten, který je přiměřený, tzn. ten, který odpovídá vnějším podmínkám (např. právní úprava, počet obyvatel územního samosprávného celku, přírodní podmínky), složitosti organizační struktury a charakteru zajišťovaných činností a je zároveň účinný. Účinný vnitřní kontrolní systém vytváří základní předpoklady pro řádné nakládání s veřejnými prostředky, tzn. nakládání v souladu se zásadou řádného finančního řízení. Definice účinného vnitřního kontrolního systému vychází z mezinárodních standardů COSO⁴, které stanoví požadavky na:

- **kontrolní prostředí**

vytváří podmínky pro řádné a včasné plnění úkolů a cílů orgánu veřejné správy

⁴ Integrovaný rámec vnitřní kontroly (Internal Control — Integrated Framework), který vydala v roce 2013 mezinárodní iniciativa COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission). Dostupné z: <https://www.coso.org/Pages/default.aspx>.

je v souladu s právními a vnitřními předpisy

- **řízení rizik**

umožňuje včas identifikovat rizika a přijímat opatření k jejich vyloučení nebo zmírnění

- **informace a komunikace**

poskytuje včasné, relevantní a spolehlivé informace pro řízení a kontrolu veřejných financí

- **monitoring**

umožňuje včas identifikovat závažné nedostatky, přijímat opatření k jejich nápravě a sledovat jejich plnění

Požadavky na kontrolní činnosti (komponenty COSO) jsou konkrétně stanoveny u řídicí kontroly a veřejnosprávní kontroly.

Definování požadavků na funkční vnitřní kontrolní systém je zásadní, protože prověřování funkčnosti systému, tzn. jeho přiměřenosti a účinnosti, je hlavním předmětem veřejnosprávní kontroly hospodaření, interního auditu a vrchního auditu.

Jedním z atributů přiměřeného a účinného vnitřního kontrolního systému je schopnost včas identifikovat závažné nedostatky, aby k nim mohla být přijímána odpovídající preventivní a nápravná opatření [viz ustanovení § 9 odst. 3 písm. e) návrhu zákona]. Identifikovanými nedostatky se rozumí zjištěné pochybení představující porušení právních předpisů, porušení podmínek poskytnutí dotace, vnitřních předpisů nebo podmínek stanovených podřízené organizaci jejím zřizovatelem. Návrh zákona stanoví, že funkční vnitřní kontrolní systém umožňuje identifikovat závažné nedostatky. Pojem „závažné“ je použitý záměrně, protože nelze objektivně zajistit, aby vnitřní kontrolní systém byl schopen zjišťovat všechny nedostatky a zároveň naplnil požadavek zásady řádného finančního řízení. Posouzení, zda se jedná o závažný недостаток, je ponecháno na úsudku příslušného orgánu veřejné správy, jelikož je závažnost vždy relativní (nedostatek, který je z pohledu jednoho orgánu veřejné správy závažný, nemusí být nutně stejně závažným pro všechny orgány veřejné správy). V obecné rovině závažné nedostatky představují významné následky pro orgán veřejné správy, které spočívají například ve vzniku významné škody, ztrátě významného objemu veřejných prostředků (např. nedodržení účelu dotace a s tím spojeno porušení rozpočtové kázně). Ne u všech zjištění však lze jejich hodnotu vyjádřit jednoduše v penězích. Typickým příkladem jsou systémové nedostatky, např. nedostatečná auditní stopa z provádění řídicí kontroly, která vychází z nevhodného nastavení nebo nedůsledného provádění řídicí kontroly. Závažným nedostatkem však nebude situace, kdy bylo identifikováno ojedinělé pochybení způsobené lidskou chybou u výdaje marginální hodnoty.

Dalším z atributů přiměřeného a účinného vnitřního kontrolního systému je jeho soulad s právními předpisy (např. rozpočtová pravidla, rozpočtová pravidla územních rozpočtů, zákon o majetku ČR, zákon o obcích, zákon o krajích, zákon o hlavním městě Praze), přímo použitelnými předpisy Evropské unie (např. finanční nařízení EU a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1060 ze dne 24. června 2021 o společných ustanoveních pro Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský sociální fond plus, Fond soudržnosti, Fond pro spravedlivou transformaci a Evropský námořní, rybářský a akvakulturní fond a o finančních pravidlech pro tyto fondy a pro Azylový, migrační a integrační fond, Fond pro vnitřní bezpečnost a Nástroj pro finanční podporu správy hranic a vízové politiky v případě orgánů zapojených do implementační struktury fondů Evropské unie) a vnitřními předpisy orgánu veřejné správy.

§ 10 Povinnosti osob vykonávajících činnosti v rámci vnitřního kontrolního systému

K odst. 1

Ustanovení upravuje základní povinnosti v oblasti řízení rizik a navazuje na ustanovení § 6 návrhu zákona – Zásada přístupu založeného na posouzení rizik. Povinnosti jsou stanoveny všem osobám, které vykonávají činnosti v rámci vnitřního kontrolního systému, a to bez ohledu na to, zda mají statut

zaměstnance orgánu veřejné správy. Ustanovení tak dopadá i na vedoucího orgánu veřejné správy a vedoucí zaměstnance, avšak oproti původnímu zákonu o finanční kontrole stanoví povinnosti v oblasti řízení rizik i přímo řadovým zaměstnancům, případně dalším osobám, které se na činnostech vnitřního kontrolního systému podílejí (např. formou co-sourcingu nebo outsourcingu).

K odst. 2

Ustanovení navazuje na ustanovení § 5 návrhu zákona – Zásada prevence. Povinnosti jsou stanoveny všem osobám, které vykonávají činnosti v rámci vnitřního kontrolního systému, a to bez ohledu na to, zda mají statut zaměstnance orgánu veřejné správy. Ustanovení tak dopadá i na vedoucího orgánu veřejné správy a vedoucí zaměstnance, avšak oproti původnímu zákonu o finanční kontrole stanoví povinnosti v oblasti prevence nedostatků i přímo řadovým zaměstnancům, případně dalším osobám, které se na činnostech vnitřního kontrolního systému podílejí (např. formou co-sourcingu nebo outsourcingu).

Za nedostatek lze považovat jakékoliv porušení právních předpisů upravujících řízení a kontrolu veřejných financí (nejen návrh zákona, ale také jiné právní předpisy upravující například rozpočet nebo účetnictví), případně i porušení vnitřních předpisů a pravidel nebo nedodržení zásad řízení a kontroly veřejných financí.

Pokud navazující kroky nejsou v kompetenci osoby, která kontrolu nebo jiné úkony v rámci řízení a kontroly veřejných financí provedla, je součástí její povinnosti v návrhu zákona uvedené jako „přijmout opatření“ i předání věci kompetentním osobám nebo útvarům (např. v případě, že vymáhání pohledávek je v kompetenci právního útvaru nebo předání věci příkazci operace k rozhodnutí o dalším postupu).

Ustanovení § 15 odst. 4 návrhu zákona je speciální a má přednost před aplikací ustanovení § 10 odst. 2 návrhu zákona.

§ 11 Osoby vykonávající řídicí kontrolu

K odst. 1

Návrh zákona zachovává ustálenou a zažitou terminologii a stanoví, že i nadále budou předběžnou řídicí kontrolu vykonávat příkazce operace, správce rozpočtu a hlavní účetní v případě výdajových operací, resp. příkazce operace a správce rozpočtu v případě příjmových operací (oddělení povinností při přípravě operací). V souladu s ustanovením § 9 odst. 1 písm. c) návrhu zákona je zachována povinnost zajistit řídicí kontrolu vlastními zaměstnanci, pokud není dále uvedeno jinak, kteří pro to mají kvalifikační předpoklady, jsou bezúhonní a nehrozí u nich střet zájmů podle zákona o střetu zájmů. Ustanovení, po vzoru zákona o finanční kontrole, zakotvuje neslučitelnost funkcí. V případě provádění řídicí kontroly nemůže osoba, která v tomto konkrétním případě vykonává funkci příkazce operace, vykonávat zároveň funkci správce rozpočtu nebo hlavního účetního. Důvodem je zajištění zásady rozdělení práv a povinností. Tím však není vyloučeno, aby osoba, která v případě schvalování jedné operace vystupovala v roli příkazce operace, vystupovala v případě jiné operace v roli správce rozpočtu nebo hlavního účetního.

V případě, že příkazce operace, správce rozpočtu a hlavní účetní jsou zaměstnanci orgánu veřejné správy, je výkon těchto funkcí výkonem závislé práce podle ustanovení § 2 zákoníku práce.

K odst. 2

Předběžnou řídicí kontrolu majetkových operací vykonává příkazce operace a další alespoň jedna osoba určená vedoucím orgánu veřejné správy. Tato osoba nemusí být zaměstnancem orgánu veřejné správy, i v tomto případě však platí ustanovení § 9 odst. 1 písm. d) návrhu zákona, tzn., že se musí jednat o osobu, která má odpovídající kvalifikační předpoklady a je bezúhonná.

K odst. 3 a 4

Příkazcem operace je osoba, která v souladu s nastavením oprávnění při nakládání s veřejnými prostředky uvnitř daného orgánu veřejné správy disponuje pravomocí o realizaci dané operace

rozhodnout a zároveň osoba, která k tomu má odpovídající odborné znalosti. Příkazcem operace je vedoucí orgánu veřejné správy nebo určený zaměstnanec pověřený řízením činnosti, případně u obcí místostarosta, resp. u hlavního města Prahy a statutárního města náměstek primátora. Zaměstnanec pověřený řízením činnosti je:

- vedoucí zaměstnanec podle ustanovení § 11 zákoníku práce,
- představený podle ustanovení § 9 zákona o státní službě,
- projektový manažer, řešitel projektu, tj. zaměstnanec, který řídí konkrétní projekt, který je určen jeho cíli, předepsanými výstupy, schváleným rozpočtem a stanoveným časem; přitom není rozhodující, zda tento zaměstnanec má nějaké podřízené, ale že je pověřen řízením určité činnosti,
- jiný zaměstnanec pověřený řízením určité činnosti (např. soudce při ustanovení znalce, tlumočnicka).

Vedoucí orgánu veřejné správy může určit příkazce operace a další osoby vykonávající řídicí kontrolu přímo ve vnitřním předpise, případně individuálně jednostranným aktem (např. pověřením). Pokud určení funkce vyplývá z vnitřního předpisu, musí být dodržen základní požadavek na jeho normativnost, tzn., že vnitřní předpis má stanovit povinnost obecně (například prostřednictvím funkce nebo pracovní pozice), nemůže však stanovit povinnost konkrétní osobě (jméno a příjmení).

K odst. 5 a 6

K operacím se v souladu se zásadou rozdělení práv a povinností (§ 7 návrhu zákona) nadále povinně vyjadřuje správce rozpočtu a hlavní účetní. Odpovědnost za schválení dané operace však nese příkazce operace. V případech odůvodněných malou pravděpodobností výskytu nepřiměřených rizik pro nakládání s veřejnými prostředky je ponechána možnost sloučit funkci správce rozpočtu a hlavního účetního. Sloučit funkci správce rozpočtu a hlavního účetního je dále možné v případě vnitřní organizační jednotky Ministerstva zahraničních věcí, která je zastupitelským úřadem České republiky v zahraničí, s ohledem na systemizaci Ministerstva zahraničních věcí, která předpokládá u některých zastupitelských úřadů minimální personální obsazení neumožňující oddělení funkce správce rozpočtu a funkce hlavního účetního. Nastavení speciálního režimu pro zastupitelské úřady, vzhledem k jejich specifikům obsahuje např. také ustanovení § 52 odst. 6 rozpočtových pravidel. Dále je umožněno, s výjimkou ústředních orgánů státní správy, v jejichž čele stojí člen vlády, nad rámec zákona o finanční kontrole, tyto role zajistit jinými osobami než vlastními zaměstnanci (outsourcing), pokud daný orgán veřejné správy zaměstnanci s potřebnou kvalifikací nedisponuje. Odpovědnost za takové rozhodnutí nese vedoucí orgánu veřejné správy.

Navrhovaná právní úprava si klade za cíl odstranit překážky, které byly identifikované zejména u nejmenších orgánů veřejné správy (např. malé obce, malé příspěvkové organizace), které nemají dostatek zaměstnanců s potřebnými kvalifikačními předpoklady, a proto mají běžně ekonomickou agendu zajišťovanou prostřednictvím externího účetního. Stávající zákon o finanční kontrole v těchto případech outsourcing umožňuje jen, pokud má orgán veřejné správy méně než 5 zaměstnanců, což v mnoha případech není dostatečné, protože se většinou jedná o zaměstnance, kteří vykonávají jinou než ekonomickou činnost.

Zda jsou naplněny podmínky pro využití návrhem zákona přípustných výjimek nutno posuzovat vždy individuálně ve vztahu ke konkrétnímu orgánu veřejné správy. Rozhodnutí o sloučení funkcí, resp. o outsourcingu výkonu řídicí kontroly, je plně v odpovědnosti vedoucího orgánu veřejné správy. Při svém rozhodování by měl zohlednit zejména cíle, úkoly a charakter činnosti, které orgán veřejné správy vykonává, objem příjmových a výdajových operací, složitost organizační struktury, případnou existenci odloučených pracovišť, počet zaměstnanců, aj. Posouzení musí být komplexní, naplnění jednoho z těchto atributů nemůže odůvodnit využití příslušné výjimky.

V případě obcí může být funkce správce rozpočtu a hlavního účetního zajištěna i v rámci společenství obcí podle ustanovení § 53e zákona o obcích, které umožňuje, aby tato funkce byla zajišťována

prostřednictvím zaměstnance společenství obcí, jehož je obec členem, za podmínek upravených stanovami společenství obcí a na základě dohody mezi společenstvím obcí a členskou obcí.

K odst. 7

V případě výkonu následné řídicí kontroly je umožněn outsourcing, pokud jsou splněny návrhem zákona stanovené předpoklady (orgán veřejné správy nedisponuje zaměstnanci s potřebnými kvalifikačními předpoklady a je to zároveň odůvodněno nízkou pravděpodobností výskytu nepřiměřených rizik pro nakládání s veřejnými prostředky). Odpovědnost za takové rozhodnutí nese vedoucí orgánu veřejné správy. I v tomto případě však platí ustanovení § 9 odst. 1 písm. d) návrhu zákona, tzn., že se musí jednat o osobu, která má odpovídající kvalifikační předpoklady a je bezúhonná. Osobou je myšlen zaměstnanec, vedoucí orgánu veřejné správy, případně další osoby v rámci co-sourcingu nebo outsourcingu.

Zda jsou naplněny podmínky pro využití návrhem zákona přípustných výjimek nutno posuzovat vždy individuálně ve vztahu ke konkrétnímu orgánu veřejné správy. Rozhodnutí o sloučení funkcí, resp. o outsourcingu výkonu řídicí kontroly, je plně v odpovědnosti vedoucího orgánu veřejné správy. Při svém rozhodování by měl zohlednit zejména cíle, úkoly a charakter činnosti, které orgán veřejné správy vykonává, objem příjmových a výdajových operací, složitost organizační struktury, případnou existenci odloučených pracovišť, počet zaměstnanců, aj. Posouzení musí být komplexní, naplnění jednoho z těchto atributů nemůže odůvodnit využití příslušné výjimky.

V případě obcí může být výkon následné řídicí kontroly zajištěn i v rámci společenství obcí podle ustanovení § 53e zákona o obcích, které umožňuje, aby tato činnost byla zajišťována prostřednictvím zaměstnance společenství obcí, jehož je obec členem, za podmínek upravených stanovami společenství obcí a na základě dohody mezi společenstvím obcí a členskou obcí.

S ohledem na zásadu rozdělení práv a povinností se doporučuje, aby následnou kontrolu vykonávala jiná osoba než příkazce operace, který operaci schvaloval. Tato osoba však musí mít potřebné kvalifikační předpoklady a kompetenci danou operaci posoudit (může se jednat například o nadřízeného příkazce operace).

§ 12 Povinnosti osob vykonávajících předběžnou řídicí kontrolu před schválením operace

Všechny příjmové, výdajové a majetkové operace podléhají předběžné řídicí kontrole. Výjimky z tohoto pravidla jsou upraveny v ustanovení § 14 návrhu zákona. Cílem předběžné řídicí kontroly je především ošetřit rizika, která jsou s operací spojena, posoudit naplnění zásady řádného finančního řízení (tj. principů účelnosti, hospodárnosti a efektivity) a ověřit, zda je připravovaná operace v souladu s právními předpisy, včetně předpisů upravujících financování činnosti orgánu veřejné správy, a doložena správnými a úplnými podklady.

Předběžná řídicí kontrola **příjmových a majetkových operací** má jen jednu fázi – před schválením operace. Tuto kontrolu provádí příkazce operace a správce rozpočtu, resp. osoba určená vedoucím orgánu veřejné správy v případě majetkových operací.

Předběžná řídicí kontrola **výdajových operací** má dvě fáze (obdobně jako podle stávajícího zákona o finanční kontrole):

- **před schválením operace** – kontrolu provádí příkazce operace a správce rozpočtu. Předmět kontroly je upraven v ustanovení § 12 návrhu zákona.
- **před platbou** – kontrolu provádí příkazce operace a hlavní účetní. Předmět kontroly je upraven v ustanovení § 13 návrhu zákona.

Ustanovení § 12 a § 13 návrhu zákona upravují konkrétní povinnosti osob v rámci přípravy příjmových, majetkových a výdajových operací. Kromě těchto povinností se v rámci přípravy a následně i v rámci realizace operací, stejně jako při jejich následné kontrole, využijí i jiná ustanovení návrhu zákona, zejména zásady řízení a kontroly veřejných financí upravené v části druhé návrhu zákona: zásada řádného finančního řízení, zásada spolupráce, zásada prevence, zásada

přístupu založeného na posouzení rizik, zásada rozdělení práv a povinností a zásada zachování auditní stopy.

K odst. 1

Ustanovení upravuje předmět předběžné řídicí kontroly před schválením příjmové a výdajové operace v odpovědnosti správce rozpočtu. Předmět kontroly vychází ze stávajícího zákona o finanční kontrole a jeho prováděcí vyhlášky. Jelikož je za schválení dané příjmové nebo výdajové operace odpovědný příkazce operace, správce rozpočtu nese odpovědnost pouze za prověření splnění podmínek uvedených v tomto ustanovení. Proto je v textu zákona použit v souvislosti se správcem rozpočtu pojem „prověřit“, kdežto v případě příkazce operace je v odstavci 2 použit pojem „schválit“.

Na rozdíl od stávajícího zákona o finanční kontrole však návrh zákona stanoví, že předběžné řídicí kontroly před schválením příjmové operace se kromě příkazce operace účastní i správce rozpočtu. Další rozdíl spočívá v tom, že návrh zákona nestanoví pořadí, ve kterém mají být jednotlivé kroky předběžné řídicí kontroly provedeny, tzn., zda bude operace nejdříve prověřována příkazcem operace nebo správcem rozpočtu, případně zda se jednotlivé jejich kroky budou vzájemně prolínat a doplňovat. Nastavení závisí na rozhodnutí vedoucího orgánu veřejné správy a musí být upraveno ve vnitřním předpisu orgánu veřejné správy [viz ustanovení § 9 odst. 1 písm. a) návrhu zákona].

Pojem rozpočet orgánu veřejné správy vychází z ustanovení § 4 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti. Pravidla pro financování činnosti orgánu veřejné správy jsou upravena například v rozpočtových pravidlech a rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

K odst. 2

Ustanovení upravuje předmět předběžné řídicí kontroly před schválením příjmové, výdajové a majetkové operace v odpovědnosti příkazce operace. Předmět kontroly vychází ze stávajícího zákona o finanční kontrole a jeho prováděcí vyhlášky. Ustanovení stanoví výslovnou odpovědnost příkazce operace za schválení připravované operace. Schválením či neschválením operace tato fáze předběžné řídicí kontroly končí. Podkladem pro rozhodnutí příkazce operace, zda operaci schválit nebo neschválit, jsou výstupy z kontroly, které provedl on sám, případně i výstupy z kontroly provedené správcem rozpočtu, případně jinými určenými osobami.

Nezbytnost připravované operace

V rámci této kategorie příkazce operace posuzuje potřebnost připravované operace ve vztahu k úkolům, záměrům a cílům orgánu veřejné správy. Úkoly, záměry a cíle orgánu veřejné správy mohou vyplývat přímo ze zákona, ale také mohou vyplývat ze strategických rozhodnutí nebo samotného provozu orgánu veřejné správy. Výsledkem posouzení nezbytnosti by mělo být stanovení potřeby, jejíž následné naplňování je posuzováno v rámci vyhodnocování souladu se zásadou řádného finančního řízení.

V případech, kdy je operace schvalována kolektivním orgánem, např. zastupitelstvem nebo radou územního samosprávného celku, výborem Státního fondu dopravní infrastruktury, správní radou zdravotní pojišťovny, správní radou veřejné vysoké školy nebo správní radou Správy železnic, vychází stanovení nezbytnosti realizace konkrétní operace právě z rozhodnutí příslušného kolektivního orgánu. Pro tyto případy stanoví odstavec 3, že příkazce operace již nezbytnost neprověřuje. Místo toho odpovídá za dodržení podmínek, za nichž byla operace kolektivním orgánem schválena.

Soulad s právními předpisy

Příkazce operace odpovídá mimo jiné i za to, že připravovaná operace odpovídá právním předpisům (např. zákonu o zadávání veřejných zakázek, stavebním předpisům, zákonu o majetku ČR, zákonu o obcích, zákonu o krajích, zákonu o hlavním městě Praze), včetně přímo použitelných předpisů Evropské unie (např. finanční nařízení EU a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1060 ze dne 24. června 2021 o společných ustanoveních pro Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský sociální fond plus, Fond soudržnosti, Fond pro spravedlivou transformaci a Evropský

námořní, rybářský a akvakulturní fond a o finančních pravidlech pro tyto fondy a pro Azylový, migrační a integrační fond, Fond pro vnitřní bezpečnost a Nástroj pro finanční podporu správy hranic a vízové politiky v případě veřejných prostředků z fondů Evropské unie). Nejde jen o právní předpisy, které upravují financování činnosti orgánu veřejné správy a jejichž naplňování je primárně prověřováno správcem rozpočtu, ale také jiné právní předpisy, které regulují různé aspekty operace – např. může jít o právní předpisy upravující zadávání veřejných zakázek, veřejnou podporu, nakládání s majetkem. Rozsah ověření v tomto bodě odpovídá stávajícímu zákonu o finanční kontrole.

Soulad se zásadou řádného finančního řízení

Zásada řádného finančního řízení je stanovena v ustanovení § 3 návrhu zákona. V rámci posouzení, zda je připravovaná operace v souladu s ní, je nutné prověřit všechny tři její aspekty – tj. účelnost, hospodárnost a efektivitu, a to zejména v jejich vzájemných souvislostech. Součástí ověření souladu se zásadou řádného finančního řízení je i ověření věcného souladu připravované operace s cíli orgánu veřejné správy, včetně cílů obsažených v již schválených projektech nebo cílů, které vyplývají z uzavřených smluv a rozhodnutí o nakládání s veřejnými prostředky.

Soulad se schváleným rozpočtem, programem, projekty, uzavřenými smlouvami a pravidly pro financování

Pojem rozpočet orgánu veřejné správy vychází z ustanovení § 4 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti. Pravidla pro financování činnosti orgánu veřejné správy jsou upravena například v rozpočtových pravidlech a rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

Správnost a úplnost podkladů

Požadavek na prověření správnosti a úplnosti podkladů k připravované operaci navazuje na obecnou zásadu zachování auditní stopy, která je upravena v ustanovení § 8 návrhu zákona. Podklady k připravované operaci musí naplňovat znaky auditní stopy vyjádřené v ustanovení § 8 odst. 2 návrhu zákona, tzn., že z nich musí být patrné, jaké kroky byly v rámci přípravy operace učiněny, kdo je prováděl a kdy. Za splnění těchto požadavků odpovídá příkazce operace, který je i odpovědný za schválení operace. Dostatečné podklady umožňují, že kdokoliv bude kdykoliv v budoucnu prověřovat předmětnou operaci (např. kontrolní orgán), může na základě logického sledu kroků dospět ke stejnému závěru, k jakému dospěl příkazce operace. Z toho vyplývá, že dostatečné podklady jsou takové, které řádně odůvodňují schválení, resp. neschválení konkrétní operace. V případě, že příkazce operace nemá při schvalování operace k dispozici dostatečné podklady pro učinění rozhodnutí, zda připravovanou operaci schválit, měl by svůj schvalovací postup přerušit do doby, než je bude mít k dispozici.

Řízení souvisejících rizik

Příkazce operace je odpovědný i za to, že jsou rizika související s připravovanou operací řádně zjištěna, posouzena a jsou přijata odpovídající opatření k jejich vyloučení nebo zmírnění. Může jít například o riziko narušení hospodářské soutěže, dále o riziko nedodržení podmínek, za nichž má být poskytnuta dotace (v rámci schvalování příjmových operací) nebo riziko poškození majetku v případě jeho svěření příspěvkové organizaci. Reakce na zjištěná rizika, tedy konkrétní opatření, mohou mít stejně jako rizika různou podobu – např. úpravy zadávací dokumentace, nastavení kontrolních termínů v rámci projektu, sjednání pojištění majetku. Auditní stopa, tedy záznam o provedení předběžné řídicí kontroly, by měl obsahovat alespoň rámcové informace o tom, jaká rizika byla identifikována a jak jsou řízena.

Prověření řízení rizik souvisejících s připravovanou operací navazuje na zásadu prevence podle ustanovení § 5 návrhu zákona a zásadu přístupu založeném na posouzení rizik podle ustanovení § 6 návrhu zákona.

K odst. 3 a 4

Ustanovení upravují situace, ve kterých pravomocí schválit konkrétní příjmovou, výdajovou nebo majetkovou operaci, disponuje kolektivní orgán (např. zastupitelstvo a rada územního samosprávného celku, vláda České republiky, výbor Státního fondu dopravní infrastruktury, správní rada zdravotní pojišťovny, správní rada veřejné vysoké školy nebo správní rada Správy železnic). Navrhované ustanovení je reakcí na skutečnost, že stávající zákon o finanční kontrole nereflektuje situace, kdy příkazce operace o operaci nerozhoduje autonomně, ale na tomto rozhodování se podílí více osob či kolektivní orgány. Zákon o finanční kontrole sice již v současné době umožňuje, aby příkazcem operace byl člen zastupitelstva územního samosprávného celku, avšak v praxi se stále jedná spíše o výjimečné případy a plněním funkce příkazce operace nelze pověřit kolektivní orgán jako celek. Obvyklejší situace proto je, že příkazcem operace je stanoven vedoucí zaměstnanec úřadu, který tuto roli vykonává podle pokynů a v mezích stanovených kolektivním orgánem, nikoliv jako autonomní osoba. V takovém případě je odpovědnost příkazce operace za nezbytnost operace k zajištění úkolů, záměrů a cílů orgánu veřejné správy nahrazena jeho odpovědností za soulad operace se schváleným rozhodnutím a v jeho mezích za soulad se zásadou řádného finančního řízení, přičemž v ostatních bodech (soulad s právními předpisy, doložení operace správnými a úplnými podklady a řízení rizik souvisejících s realizací operace) je odpovědnost příkazce operace ponechána (viz zdůvodnění k odstavci 2).

Výčet právních jednání, jejichž rozhodování je vyhrazeno zastupitelstvu obce, je uveden v ustanovení § 85 zákona o obcích (např. nabývání a převod nemovitých věcí, poskytování dotací nad 250 000 Kč v jednotlivém případě, prominutí dluhu v hodnotě vyšší než 100 000 Kč). Obdobné platí pro zastupitelstvo kraje, resp. hlavního města Prahy a městských částí hlavního města Prahy. Tímto nejsou dotčena ustanovení rozpočtových pravidel územních rozpočtů, která upravují podmínky a pravidla provádění rozpočtových opatření. V zásadě mohou v této souvislosti nastat dvě situace:

A. Právní jednání iniciuje a připravuje obecní úřad

V tomto případě na základě podkladů, které mají být předány zastupitelstvu k učinění rozhodnutí, provede příkazce operace a správce rozpočtu předběžnou řídicí kontrolu před schválením dané operace podle ustanovení § 12 odst. 1 a 2 návrhu zákona.

B. Právní jednání vzešlo z vůle zastupitelstva, které ho na svém zasedání rovnou schválilo

Jelikož již byla připravovaná operace schválena zastupitelstvem, aplikuje se ustanovení § 12 odst. 3 návrhu zákona. Podle tohoto ustanovení příkazce operace provede předběžnou řídicí kontrolu v omezeném rozsahu, protože operace již byla schválena kompetentním orgánem a příkazce operace není na základě zákona o obcích oprávněn do tohoto rozhodnutí zasahovat. Právní jednání bylo učiněno a je závazné (např. vůči druhé smluvní straně nebo vůči příjemci dotace). Odpovědnost za právní jednání, včetně odpovědnosti za nezbytnost a soulad s právními předpisy, nese, v souladu se zákonem o obcích, zastupitelstvo obce. Zastupitelstvo obce je, v souladu s ustanovením čl. 101 odst. 1 Ústavy ČR nejvyšším orgánem obce, které je autonomním ve svém rozhodování, a tudíž je nepřipustné, aby příkazce operace mohl příslušné rozhodnutí zastupitelstva změnit, naopak je příkazce operace tímto rozhodnutím vázán.

V případě, že příkazce operace na základě kontroly provedené podle ustanovení § 12 odst. 3 návrhu zákona dospěje k závěru, že operace nesplňuje některou z podmínek zde uvedených, bude jeho další postup záviset na tom, o jaký nedostatek se jedná. Příkazce operace má povinnost neprodleně přijmout opatření k jeho odstranění. V případě, že odstranění zjištěného nedostatku není v jeho pravomoci, předá věc kompetentním osobám nebo útvarům, nebo o tom uvědomí vedoucího orgánu veřejné správy. V případě zásadních nedostatků, které způsobují, že operace schválena zastupitelstvem obce je v rozporu s právními předpisy, je nezbytně nutné o tom zastupitelstvo neprodleně informovat, aby mohly být učiněny odpovídající kroky k odstranění tohoto protiprávního stavu.

§ 13 Povinnosti osob vykonávajících předběžnou řídicí kontrolu před platbou

Povinnost vykonat předběžnou řídicí kontrolu před platbou se týká pouze výdajových operací. Příkazce operace, který vykonává předběžnou řídicí kontrolu před platbou, může být odlišný od příkazce operace, který operaci schválil. Který konkrétní stupeň řízení se bude předběžné řídicí kontroly účastnit, závisí na rozhodnutí vedoucího orgánu veřejné správy. Příkladem může být například rozhodnutí o poskytnutí dotace, které je schvalováno ředitelem odboru, a následně jednotlivé žádosti o platbu jsou prověřovány na nižším stupni řízení – vedoucím oddělení.

Fáze předběžné řídicí kontroly před platbou je obdoba předběžné řídicí kontroly po vzniku závazku podle stávajícího zákona o finanční kontrole. Kontrolu provádí příkazce operace a hlavní účetní. Pořadí, ve kterém kontrolní úkony provádí, není návrhem zákona stanoveno. Z rozhodnutí vedoucího orgánu veřejné správy může být nejdříve provedena kontrola hlavním účetním (např. v návaznosti na příjem faktury) a až následně příkazcem operace.

Hlavní účetní, stejně jako podle zákona o finanční kontrole, neprověřuje operaci z věcného hlediska, to je v odpovědnosti příkazce operace. Příkazce operace odpovídá za to, že je výdajová operace v souladu s podmínkami, za kterých byla schválena, např. smlouvou nebo rozhodnutím o poskytnutí veřejné finanční podpory. Součástí těchto podmínek je i určení věřitele, výše a splatnosti daného výdaje. Pojem „hlavní účetní“ byl, v souladu s věcným záměrem, převzat ze stávajícího zákona o finanční kontrole. S ohledem na rozsah ověření, které hlavní účetní provádí podle ustanovení § 13 odst. 1 návrhu zákona, však není nezbytně nutné, aby se jednalo o osobu, která má odborné znalosti v oblasti účetnictví.

Ustanovení odstavce 3 upravuje speciální postup řídicí kontroly v případě provádění plateb z Národního fondu. Národní fond je upraven v ustanovení § 37 rozpočtových pravidel. Jsou v něm soustředěny peněžní prostředky z rozpočtu Evropské unie a peněžní prostředky poskytnuté ze zahraničí. Správcem Národního fondu je Ministerstvo financí. Kontrolu v rozsahu, který stanoví ustanovení čl. 74 odst. 5 finančního nařízení EU, provádí v rámci své odpovědnosti řídicí orgán.

§ 14 Výjimky z předběžné řídicí kontroly

S ohledem na požadavek zajištění maximální možné ochrany veřejných prostředků svěřených orgánu veřejné správy návrh zákona stanoví základní pravidlo, že řídicí kontrola je realizována u všech příjmových, výdajových a majetkových operací a následně stanoví z tohoto pravidla konkrétní výjimky. Použití těchto výjimek je odůvodněno požadavkem na administrativní zjednodušení procesních postupů v případech s nízkou mírou rizika.

K odst. 1

Ustanovení upravuje obdobu stávajícího limitovaného příslibu. Limitovaný příslib lze použít v případě, že tak stanoví vedoucí orgánu veřejné správy, který je v tomto případě povinen stanovit bližší podmínky jeho použití (např. oblast využití, maximální povolená výše takového limitu). Stanovení konkrétní výše a délky trvání limitu je s ohledem na řízení rizika přezávazkování orgánů veřejné správy prověřováno správcem rozpočtu v rámci prováděné předběžné řídicí kontroly před schválením operace. Za čerpání limitu je odpovědný příkazce operace.

Podstatou použití limitovaného příslibu je skutečnost, že předběžná řídicí kontrola před schválením operace proběhne souhrnně pro předem neurčený počet operací. Na rozdíl od stávajícího zákona o finanční kontrole je limitovaný příslib možné použít nejen pro výdajové, ale i pro příjmové a majetkové operace. Také je možné souhrnně prověřit operace v rámci předběžné řídicí kontroly před platbou (tedy po vzniku závazku podle stávajícího zákona o finanční kontrole). V tomto případě předběžnou řídicí kontrolu před platbou, v souladu s ustanovením § 13 zajistí příkazce operace a hlavní účetní.

K odst. 2

Výjimka pro provedení předběžné řídicí kontroly je zavedena dále pro operace, které daný orgán veřejné správy zajišťuje, ale které nemůže zcela ovlivnit, jelikož povinnost jejich uskutečnění či výše,

případně i jiné aspekty operace, jsou určeny na základě jiného právního titulu (jedná se například o transfery ve školství, pojistné plány ve zdravotnictví či mandatorní výdaje České správy sociálního zabezpečení, příjmy z pokut, správní poplatky podle zákona č. 634/2004 Sb., soudní poplatky podle zákona č. 549/1991 Sb. a místní poplatky podle zákona č. 565/1990 Sb.). U těchto operací platí, že v rámci předběžné řídicí kontroly má být tato kontrola provedena pouze v rozsahu skutečností, které může orgán veřejné správy ovlivnit (např. existence nároku, technické zajištění výpočtu částky), nikoliv na aspektech, které z objektivních důvodů ovlivněny být nemohou (např. nezbytnost operace k zajištění úkolů, záměrů a cílů orgánu veřejné správy či soulad operace se zásadami řádného finančního řízení).

K odst. 3 písm. a)

V případě příjmových operací, které není z objektivních důvodů možné předvídat, a tudíž není objektivně možné provést předběžnou řídicí kontrolu, lze provést až následnou řídicí kontrolu. Jde například o případy, kdy splývá okamžik, kdy vzniká nárok na příjem nebo okamžik, kdy se o nároku dozví orgán veřejné správy a okamžik provedení platby. Předběžnou řídicí kontrolu na příjem nelze objektivně provést. Jde typicky o příjmy orgánu veřejné správy za služby, u nichž je úhrada provedena najednou spolu s poskytnutím služby. Jestli je v kompetenci orgánu veřejné správy stanovit ceník za prodávané zboží nebo poskytované služby, provádí se kontrola při stanovení ceníku. Příkladem je stanovení ceníku za obědy ve školní jídelně nebo polygrafické služby.

K odst. 3 písm. b)

Ustanovení upravuje výjimku z provedení předběžné řídicí kontroly v případě vzniku nenadálých událostí, v jejichž důsledku hrozí újma (např. havárie, přírodní katastrofy, povodně). Pokud není provedena předběžná řídicí kontrola, musí být provedena u dotčených operací následná řídicí kontrola podle ustanovení § 15 návrhu zákona.

K odst. 3 písm. c)

Výjimka z povinnosti provádět předběžnou řídicí kontrolu (před schválením operace i před platbou) se vztahuje na plnění úkolů integrovaného záchranného systému, plnění úkolů Policie České republiky, Hasičského záchranného sboru České republiky, zdravotnické záchranné služby, Vězeňské služby České republiky, Generální inspekce bezpečnostních sborů, Celní správy České republiky, Správy státních hmotných rezerv, obecní policie, ozbrojených sil České republiky, nebo Vojenské policie, pokud jejich provedení nesnese odkladu. Obdobná výjimka je obsažena ve stávajícím zákoně o finanční kontrole. Návrh zákona dále stanoví, že v případě, že nebude provedena předběžná řídicí kontrola, je u těchto operací nutné provést následnou řídicí kontrolu podle ustanovení § 15 návrhu zákona.

K odst. 3 písm. d)

Ustanovení upravuje výjimku pro operace související s poskytováním humanitární pomoci do zahraničí, která je definována v ustanovení § 2 písm. b) zákona č. 151/2010 Sb., o zahraniční rozvojové spolupráci a humanitární pomoci poskytované do zahraničí a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, jako „*souhrn činností hrazených ze státního rozpočtu, jejichž cílem je zamezit ztrátám na životech a újmě na zdraví, zmírnit utrpení a obnovit základní životní podmínky lidí po vzniku mimořádných událostí, jakož i zmírňovat dlouhodobě trvající následky mimořádných událostí a předcházet jejich vzniku a negativním následkům.*“

K odst. 3 písm. e)

Ustanovení upravuje výjimku pro nakládání s prostředky na účtech pro řízení státního dluhu, likvidity státní pokladny a účtech státních finančních aktiv, které vykazují celou řadu specifíků. Jedná se například o operace, které nesnesou odkladu, nebo operace, které jsou částečně přeneseny na jiné orgány (např. Česká národní banka).

K odst. 4

Z důvodu zvláštního charakteru jejich činnosti jsou postupy předběžné řídicí kontroly zpravodajských služeb upraveny zvláštními postupy, které vydává Ministerstvo financí podle ustanovení § 2 odst. 4 rozpočtových pravidel. Ustanovení § 11 až § 13 se nepoužijí.

§ 15 Následná řídicí kontrola

K odst. 1

Následná řídicí kontrola je realizována u uskutečněných operacích, tzn. operací, u nichž již byl realizován příjem, výdaj nebo ukončen převod majetku. Následná řídicí kontrola se provádí primárně na vzorku operací. Vnitřní předpis, který upravuje postupy řídicí kontroly, stanoví i pravidla pro výběr vzorku operací k provedení následné kontroly.

Pro následnou řídicí kontrolu peněžních prostředků poskytovaných z rozpočtu Evropské unie je při stanovení podmínek vnitřním předpisem nutné zohlednit požadavek ustanovení čl. 74 odst. 5 finančního nařízení EU, podle kterého musí operaci ověřovat jiní zaměstnanci než ti, kteří ji zahájili a kteří nejsou zaměstnancům, kteří operaci zahájili, podřízeni.

K odst. 2

Dále se následná řídicí kontrola provádí u všech operací, u nichž byla využita některá zákonem upravená výjimka a nebyla proto provedena předběžná řídicí kontrola.

K odst. 3

Následnou řídicí kontrolu provádí k tomu určená osoba. Pokud jsou naplněny návrhem zákona stanovené předpoklady (orgán veřejné správy nedisponuje zaměstnanci s potřebnými kvalifikačními předpoklady a je to zároveň odůvodněno nízkou pravděpodobností výskytu nepřiměřených rizik pro nakládání s veřejnými prostředky), nemusí se nutně jednat o zaměstnance orgánu veřejné správy. S ohledem na požadavky stanovené v ustanovení § 9 odst. 1 písm. d) návrhu zákona se musí jednat o osobu, která je má odpovídající kvalifikační předpoklady a je bezúhonná. S ohledem na zásadu rozdělení práv a povinností se doporučuje, aby následnou kontrolu vykonávala jiná osoba než příkazce operace, který operaci schvaloval. Tato osoba však musí mít potřebné kvalifikační předpoklady a kompetenci danou operaci posoudit (např. se může jednat o nadřízeného příkazce operace).

Pro následnou řídicí kontrolu peněžních prostředků poskytovaných z rozpočtu Evropské unie je při stanovení podmínek vnitřním předpisem nutné zohlednit požadavek ustanovení čl. 74 odst. 5 finančního nařízení EU, podle kterého musí operaci ověřovat jiní zaměstnanci než ti, kteří ji zahájili a kteří nejsou zaměstnancům, kteří operaci zahájili, podřízeni.

V rámci následné řídicí kontroly se ověřuje, mimo jiné i to, zda realizovaná operace odpovídala právním předpisům (např. zákonu o zadávání veřejných zakázek, stavebním předpisům, zákonu o majetku ČR, zákonu o obcích, zákonu o krajích, zákonu o hlavním městě Praze), včetně přímo použitelných předpisů Evropské unie (např. finanční nařízení EU a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1060 ze dne 24. června 2021 o společných ustanoveních pro Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský sociální fond plus, Fond soudržnosti, Fond pro spravedlivou transformaci a Evropský námořní, rybářský a akvakulturní fond a o finančních pravidlech pro tyto fondy a pro Azylový, migrační a integrační fond, Fond pro vnitřní bezpečnost a Nástroj pro finanční podporu správy hranic a vízové politiky v případě veřejných prostředků z fondů Evropské unie). Nejde jen o právní předpisy, které upravují financování činnosti orgánu veřejné správy a jejichž naplňování je primárně prověřováno správcem rozpočtu, ale také jiné právní předpisy, které regulují různé aspekty operace – např. může jít o právní předpisy upravující zadávání veřejných zakázek, veřejnou podporu, nakládání s majetkem. Rozsah ověření v tomto bodě odpovídá stávajícímu zákonu o finanční kontrole.

K odst. 4

Nastavení postupu kontroly příjmových operací, který je v zákoně o finanční kontrole upraven v rámci fáze „po vzniku nároku na příjem“ je plně v odpovědnosti vedoucího orgánu veřejné správy, který ho může nastavit podle konkrétních potřeb orgánu veřejné správy. Fáze „po vzniku nároku na příjem“ není ve skutečnosti ve většině případů možné provést, jelikož z povahy věci k příjmu peněžních prostředků na bankovní účet dochází nezávisle na vůli orgánu veřejné správy a v okamžiku, kdy jsou peněžní prostředky přijaty na bankovním účtu, lze realizovat jen následnou řídicí kontrolu. Obdobně platí i pro příjem peněžních prostředků v hotovosti. V případě hotovostních plateb zpravidla splývá moment, kdy orgánu veřejné správy vznikne nárok, a kdy je přijata platba (přepážkový prodej na základě ceníku aj.). Smyslem nastavení řídicí kontroly u příjmových operací je zajistit, aby došlo k výběru příjmu, na který má orgán veřejné správy nárok, a to včas a ve správné výši. Realizace úkonů, které jsou podle zákona o finanční kontrole zahrnuté v rámci předběžné řídicí kontroly po vzniku nároku na příjem, tj. před příjmem samotným, k naplnění tohoto cíle nepřispívají. Navrhovanou změnou by proto mělo dojít k odstranění zbytečných administrativních úkonů, které jsou realizovány v rámci řídicí kontroly u příjmových operací.

Po obdržení finančních prostředků proběhne pouze následná řídicí kontrola, kterou vykonává určená osoba (např. hlavní účetní). V případě, že došlo k uhrazení peněžních prostředků, není již možné provést předběžnou řídicí kontrolu, s ohledem na skutečnost, že příjem byl již realizován. V tomto případě je možné provést pouze následnou řídicí kontrolu, kterou zajišťuje určená osoba. Určená osoba kontroluje, zda příjmy, na které má orgán veřejné správy nárok, jsou hrazeny včas a ve správné výši. V případě, že se jedná o nepředvídatelný příjem, u kterého nebyla realizována předběžná řídicí kontrola na základě využití výjimky upravené v ustanovení § 14 odst. 3 písm. a) návrhu zákona, určená osoba prověří i další skutečnosti, a to v souladu s ustanovením § 15 odst. 3 návrhu zákona. Výkon této kontroly může být spojen s kontrolou podle zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o účetnictví“), kterou běžně hlavní účetní provádí.

V případě, že nedošlo k uhrazení peněžních prostředků včas nebo ve správné výši, určená osoba přijme k tomu odpovídající opatření. Jde například o postupy vymáhání pohledávek, které vychází z příslušných ustanovení zákonů, které upravují nakládání s majetkem orgánu veřejné správy (např. ustanovení § 31 až 37a zákona o majetku ČR, ustanovení § 38 zákona o obcích, ustanovení § 17 zákona o krajích, § 35 zákona o hlavním městě Praze). Pokud navazující kroky nejsou v kompetenci osoby, která následnou kontrolu provedla, je součástí její povinnosti „přijmout opatření“ i předání věci kompetentním osobám nebo útvarům (např. v případě, že vymáhání pohledávek je v kompetenci právního útvaru nebo předání věci příkazci operace nebo vedoucímu orgánu veřejné správy k rozhodnutí o dalším postupu). Zpravidla je oblast vymáhání pohledávek komplexně upravena ve vnitřních předpisech orgánu veřejné správy.

Ustanovení dále upravuje povinnost orgánu veřejné správy, resp. osoby určené vedoucím orgánu veřejné správy, sledovat, zda jsou výdaje orgánu veřejné správy hrazeny včas a ve správné výši. Smyslem tohoto ustanovení je předcházet riziku vzniku dodatečných výdajů orgánu veřejné správy v důsledku provedení pozdní úhrady (např. úroků z prodlení).

K části čtvrté – interní audit a vrchní audit

Řízení a kontrola veřejných financí uvnitř orgánů veřejné správy zahrnuje výkon interního auditu uvnitř orgánu veřejné správy. Řízení a kontrola veřejných financí mezi orgány veřejné správy zahrnuje výkon interního auditu v rámci kapitoly státního rozpočtu (centralizovaný interní audit) a vrchní audit Ministerstva financí. Interní audit je ujišťovací a poradenská služba, která je poskytována uvnitř orgánu veřejné správy nebo v rámci kapitoly státního rozpočtu. Profesionální praxi interního auditu upravují mezinárodní standardy interního auditu. Důvodová zpráva konkrétně odkazuje na aktuální Globální standardy interního auditu vydané Mezinárodním institutem interních auditorů, které budou účinné od 9. ledna 2025. Vrchní audit je služba, která vzniká transformací stávajících kompetencí Ministerstva financí v oblasti veřejnosprávní kontroly hospodaření.

K hlavě I – Interní audit

§ 16 Povinnosti vedoucího orgánu veřejné správy

Ustanovení § 16 návrhu zákona ukládá povinnosti vedoucímu orgánu veřejné správy, který zřídil útvar interního auditu. Není přitom rozhodující, zda vedoucí orgánu veřejné správy zřídil útvar interního auditu na základě zákonné povinnosti (podle ustanovení § 17 odst. 1 návrhu zákona) nebo z jiného důvodu (například rozhodnutí zřizovatele u příspěvkové organizace).

Vedoucí orgánu veřejné správy podle ustanovení § 16 písm. a) návrhu zákona vydá statut interního auditu, ve kterém stanoví rozsah práv a povinností zaměstnanců vykonávajících interní audit, osob přizvaných k účasti na interním auditu a auditovaných osob. Nad rámec obecného zmocnění k vydávání vnitřních předpisů v zákoníku práce⁵ ustanovení ukládá vedoucímu orgánu veřejné správy povinnost vydat vnitřní předpis upravující pravomoci a odpovědnosti útvaru interního auditu a auditovaných osob. Jedná se o vnitřní předpis ve formě statutu interního auditu, který je v souladu s terminologií mezinárodních standardů interního auditu, a který je nově povinně vydáván přímo na základě zákona. Ve statutu interního auditu vedoucí orgánu veřejné správy konkretizuje závazné požadavky vyplývající ze zákona a mezinárodních standardů interního auditu, zejména postavení útvaru interního auditu v orgánu veřejné správy, rozsah poskytovaných služeb, účel interního auditu, způsob vykazování výsledků interního auditu a pravomoci a odpovědnosti osob vykonávajících interní audit. U správce kapitol státního rozpočtu obsahuje statut interního auditu rovněž pravomoci a odpovědnosti útvaru interního auditu ve vztahu k organizačním složkám státu a příspěvkovým organizacím, u nichž je správce kapitoly státního rozpočtu zřizovatelem nebo funkcí zřizovatele vykonává. Podrobnosti k dalším náležitostem statutu interního auditu uvádí Standard 6.2. Statut interního auditu. Statut interního auditu může být samostatný vnitřní předpis s odpovídajícím názvem. Návrh zákona nijak nevyklučuje, aby statut interního auditu byl součástí jiného vnitřního předpisu (například organizačního řádu).

Útvar interního auditu jsou zaměstnanci vykonávající interní audit, přičemž není rozhodující, zda se jedná o organizační útvar nebo samostatného interního auditora. Mezinárodní standardy interního auditu používají pojem funkce interního auditu, která je definovaná⁶ jako „*profesionální osoba nebo skupina odpovědná za poskytování ujišťovacích a poradenských služeb společnosti*“. Jedná se o obsahově totožné pojmy. Vzhledem k zažití praxi v české veřejné správě zákon zachovává pojem útvar interního auditu, který byl zaveden zákonem o finanční kontrole. Návrh zákona nestanoví požadavky na složení útvaru interního auditu ani na minimální počet osob, které v orgánu veřejné správy vykonávají interní audit. Útvar interního auditu nemusí mít formu organizačního útvaru (například odboru, oddělení). Orgán veřejné správy by měl zajistit k výkonu interního auditu dostatečné zdroje, včetně zdrojů personálních (viz Standard 8.2 Zdroje nebo 10.2 Řízení lidských zdrojů). Složení útvaru interního auditu by mělo odpovídat složitosti úkolů, kterými je v rámci jednotlivých orgánů veřejné správy pověřen (viz ustanovení § 19 návrhu zákona).

Interní audit mohou vykonávat pouze zaměstnanci orgánu veřejné správy. Pod pojmem zaměstnanec se rozumí zaměstnanec podle zákoníku práce, tj. zaměstnanec v pracovním poměru nebo činný na základě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr, dále státní zaměstnanec, úředník územního samosprávného celku, popř. příslušník bezpečnostního sboru. Návrh zákona vylučuje, aby byla výkonem interního auditu pověřena osoba, která není zaměstnancem orgánu veřejné správy. Na výkonu interního auditu se mohou podílet jiné fyzické osoby než zaměstnanci orgánu veřejné správy pouze v pozici tzv. přizvaných osob (viz dále komentář k ustanovení § 20 odst. 2 návrhu zákona). Vedoucí orgánu veřejné správy ve statutu interního auditu upraví práva a povinnosti osob v postavení přizvaných osob, a to zejména ve vztahu k auditovaným osobám. Úprava ve statutu by měla být základem pro úpravu právního vztahu s přizvanou osobou (například formou smluvních podmínek).

⁵ Podle ustanovení § 11 zákoníku práce má vedoucí zaměstnanec oprávnění „*stanovit a ukládat podřízeným zaměstnancům pracovní úkoly, organizovat, řídit a kontrolovat jejich práci a dávat jim k tomu účelu závazné pokyny*“.

⁶ Oficiální překlad mezinárodních standardů interního auditu má být vydán do konce srpna 2024.

Vedoucí orgánu veřejné správy dále podle písmena b) zajistí přístup útvaru interního auditu k informacím, zaměstnancům a majetku potřebným k plnění úkolů interního auditu. Přístup útvaru interního auditu ke všem potřebným informacím, zaměstnancům a majetku patří k základním předpokladům pro fungování interního auditu. Zajištění přístupu ke všem informacím, zaměstnancům a majetku zahrnuje zejména poskytování vyžádaných informací v jejich úplné, neupravené podobě, umožnění přístupu do informačních systémů, k zaměstnancům a k veškerému majetku orgánu veřejné správy. Vedoucí orgánu veřejné správy realizuje svou povinnost například prostřednictvím statutu interního auditu, ve kterém stanoví oprávnění útvaru interního auditu k přístupu k informacím, zaměstnancům a majetku a komplementární povinnost auditované osoby poskytovat útvaru interního auditu všechny potřebné informace. Pod zajištěním přístupu pro útvar interního auditu nutno chápat také zavázání auditované osoby k poskytování potřebné součinnosti.

Oprávnění útvaru interního auditu nutno vykládat v mezích jiných právních předpisů, které mohou obsahovat speciální ustanovení týkající se povinnosti mlčenlivosti. Útvaru interního auditu nebude umožněn například přístup k informacím o daňových poplatnících z důvodu daňové mlčenlivosti stanovené v ustanovení § 52 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“) nebo k informacím, které souvisí se sociálně-právní ochranou dětí, z důvodu mlčenlivosti stanovené v ustanovení § 57 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů. K utajovaným informacím má interní auditor přístup, jedná-li se o informace potřebné k řádnému výkonu interního auditu, a jestliže splňuje podmínky zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů (především má osvědčení pro příslušný stupeň utajení).

Vedoucí orgánu veřejné správy podle písmena c) zajistí, aby interní audit vykonávali bezúhonní zaměstnanci s odpovídajícími kvalifikačními předpoklady.

Návrh zákona stanoví pouze obecný požadavek na odpovídající kvalifikaci zaměstnanců, kteří vykonávají interní audit. Není stanoven specifický předpoklad vzdělání, odborné způsobilosti či délky praxe. Požadavek na vysokoškolské vzdělání pro naprostou většinu interních auditorů vyplývá již dnes z jiných právních předpisů (například zákona o státní službě). Pro další auditory a kontrolory tento požadavek z příslušných předpisů vyplyne v případě centralizace interního auditu a jejich souvisejícího zařazení do vyšších platových tříd. Není proto nutné obdobný požadavek zákonem o řízení a kontrole veřejných financí duplicitně stanovovat. Upravovat příslušný obor vzdělání se s ohledem na širí věcného zaměření interních auditů v různých orgánech veřejné správy a množství oborů, jejichž znalost lze při takové činnosti uplatnit, rovněž nejeví jako účelné. Pro interní auditory orgánů veřejné správy, na které se vztahuje zákon o státní službě, navíc platí povinnost vykonat úřednickou zkoušku v oboru služby č. 3 Audit.

Zaměstnanec vykonávající interní audit musí mít dostatečné znalosti, schopnosti a dovednosti k tomu, aby mohl plnit své úkoly (podle mezinárodních standardů interního auditu se jedná souhrnně o tzv. kompetenci interních auditorů, viz Standard 3.1 Kompetence). Mezinárodní standardy dále předpokládají neustálé zvyšování odbornosti interních auditorů. Podle Standardu 3.2 Průběžný profesní rozvoj „*interní auditoři musí pokračovat v profesním rozvoji, včetně vzdělávání a odborné přípravy*“. Dále podle Standardu 7.2 Kvalifikace vedoucího útvaru interního auditu si musí vedoucí útvaru interního auditu udržovat a zvyšovat kvalifikaci a kompetence potřebné k plnění rolí a úkolů, které od něj vedení očekává. Obecný předpoklad vzdělání pro zaměstnance podle zákoníku práce, státní zaměstnance, úředníky územního samosprávného celku, příslušníky bezpečnostního sboru a vojáky v činné službě stanoví příslušné pracovněprávní předpisy.

Zaměstnanci vykonávající interní audit musí být bezúhonní. Bezúhonnost je více popsána v komentáři k ustanovení § 2 odst. 5 návrhu zákona.

Vedoucí orgánu veřejné správy podle písmena d) zajistí, aby útvar interního auditu byl funkčně nezávislý a organizačně oddělený od řídicích struktur. Funkční nezávislost mezinárodní standardy interního auditu chápou jako nepřítomnost podmínek, za kterých je ohrožena schopnost interního auditu vykonávat svou činnost nezaujatým způsobem. K dosažení stupně nezávislosti nezbytného pro

účinné provádění funkce interního auditu má mít vedoucí útvaru interního auditu přímý a neomezený přístup k vedení a orgánům společnosti. Funkční nezávislost je v návrhu zákona podpořena předkládáním zpráv o výsledcích interního auditu vedoucímu orgánu veřejné správy nebo schvalováním plánů interního auditu vedoucím orgánem veřejné správy. Organizační nezávislost mezinárodní standardy interního auditu chápou tak, že vedoucí útvaru interního auditu musí podávat zprávy takovému organizačnímu stupni ve společnosti, který internímu auditu umožňuje plnění jeho funkcí. Organizační nezávislost je dosažena účinným způsobem tím, že je vedoucí útvaru interního auditu funkčně podřízen vedoucímu orgánu veřejné správy. Požadavek na organizační nezávislost interního auditu je upraven mezinárodními standardy interního auditu (konkrétně Standardem 7.1 Organizační nezávislost).

§ 17 Zřízení útvaru interního auditu

K odst. 1

Útvar interního auditu zřizují orgány veřejné správy taxativně vymezené pod písm. a) až k). Funkce interního auditu byla ve veřejné správě v České republice zavedena zákonem o finanční kontrole, který stanovil povinnost zřízení útvaru interního auditu u všech orgánů veřejné správy a následně pak stanovil výjimky, při jejichž splnění útvar interního auditu nemusí být zřízen. Návrh zákona naopak jednoznačně stanoví, které orgány veřejné správy útvar interního auditu zřídit musí, případně u kterých je rozhodnutí o zřízení útvaru interního auditu v dispozici příslušného „nadřízeného“ orgánu veřejné správy (hlavního města Prahy, statutárního města nebo správce kapitoly státního rozpočtu).

Návrh zákona počítá s tím, že existující útvary interního auditu budou pokračovat ve výkonu své činnosti pouze s potřebnými úpravami. Není vyžadováno zrušení stávajících útvarů a vytvoření nových struktur. Předpokládá se, že správce kapitoly státního rozpočtu, bez ohledu na počet kapitol, které spravuje, zřídí jeden útvar interního auditu.

Útvar interního auditu podle návrhu zákona nezřizují tyto orgány veřejné správy:

- organizační složka státu, která není správcem kapitoly státního rozpočtu,
- státní příspěvková organizace,
- veřejná výzkumná instituce,
- veřejná kulturní instituce,
- obec, která má méně než 15 tis. obyvatel,
- městská část hlavního města Prahy, která má méně než 15 tis. obyvatel,
- městský obvod nebo městská část statutárního města, která má méně než 15 tis. obyvatel,
- dobrovolný svazek obcí,
- příspěvková organizace územního samosprávného celku, městské části hlavního města Prahy, městského obvodu nebo městské části statutárního města nebo dobrovolného svazku obcí,
- školská právnická osoba zřízená Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy, veřejnou vysokou školou, územním samosprávným celkem, městskou částí hlavního města Prahy, městským obvodem nebo městskou částí statutárního města nebo dobrovolným svazek obcí,
- jiná veřejná instituce podle zákona upravujícího pravidla rozpočtové odpovědnosti, která hospodaří s veřejnými prostředky nebo plní úkoly veřejné správy.

Stanovení povinnosti zřídit útvar interního auditu u nejmenších orgánů veřejné správy není účelné. Nejmenší orgány veřejné správy doposud zajišťovaly výkon interního auditu zpravidla jedním interním auditorem, a to v mnohých případech pouze na částečný úvazek. Objektivně nemohl být zajištěn výkon interního auditu v plném rozsahu v souladu s požadavky mezinárodních standardů

interního auditu, mezi které patří mimo jiné profesní specializace, odborná znalost auditované oblasti a zajištění vnitřní oponentury a supervize výstupů (auditních zpráv). Tento přístup vede naopak k formalistickému pojetí výkonu interního auditu bez větší přidané hodnoty pro vedení daných orgánů veřejné správy.

V praxi není vyloučeno, aby u orgánu veřejné správy, který nezřizuje podle návrhu zákona útvar interního auditu, byl vykonáván interní audit nebo poskytovány obdobné služby. V takovém případě by měl být interní audit vykonáván podle návrhu zákona.

Městské části hlavního města Prahy, které mají více než 15 tis. obyvatel, zřizují útvar interního auditu přímo na základě návrhu zákona. Výjimku z této povinnosti může městské části udělit hlavní město Praha ve Statutu hlavního města Prahy. Obdobně to platí pro městské části nebo městské obvody statutárního města, které mají více než 15 tis. obyvatel.

Útvar interního auditu zřizovaný na základě požadavku vyplývajícího z provedené certifikace podle norem ISO nebo jiných mezinárodních norem (např. pravidel Mezinárodní asociace pro zkoušení osiv) není útvarem interního auditu ve smyslu návrhu zákona, a tudíž se na něj nevztahují pravidla upravená v části čtvrté návrhu zákona.

K odst. 2

Jiné organizační složky státu než správci kapitoly státního rozpočtu, státní příspěvkové organizace, veřejné výzkumné instituce a veřejné kulturní instituce nezřizují útvar interního auditu přímo na základě návrhu zákona. Podle návrhu zákona bude správce kapitoly státního rozpočtu zřizovat centralizovaný útvar interního auditu, který bude vykonávat interní audit také u organizačních složek státu, státních příspěvkových organizací, veřejných výzkumných institucí nebo veřejných kulturních institucí, u nichž je zřizovatelem nebo funkci zřizovatele vykonává. Nad rámec výkonu centralizovaného auditu návrh zákona předpokládá možnost zřízení/ponechání útvaru interního auditu u některých „podřízených“ orgánů veřejné správy.

Správce kapitoly státního rozpočtu může rozhodnout o zřízení útvaru interního auditu u organizačních složek státu, státních příspěvkových organizací, veřejných výzkumných institucí nebo veřejných kulturních institucí, u nichž je zřizovatelem nebo funkci zřizovatele vykonává, a to v případě splnění alespoň jedné z podmínek uvedených v odst. 2:

- výskyt významných rizik pro hospodaření s veřejnými prostředky (např. u nemocnic),
- složitosti plněných úkolů a vnitřní organizační struktury (např. bezpečnostní sbory, správa sociálního zabezpečení) nebo
- zapojení do správy veřejné finanční podpory (zejména dotačních prostředků).

Posouzení splnění výše uvedených podmínek je v kompetenci příslušného vedoucího orgánu veřejné správy správce kapitoly státního rozpočtu.

Útvar interního auditu, který je zřízen na základě rozhodnutí správce kapitoly státního rozpočtu, se řídí návrhem zákona a podléhá vedoucímu orgánu veřejné správy příslušné organizační složky státu, státní příspěvkové organizace, veřejné výzkumné instituce nebo veřejné kulturní instituce.

Správce kapitoly státního rozpočtu je oprávněn rozhodnout o zřízení útvaru interního auditu u organizační složky státu, státní příspěvkové organizace, veřejné výzkumné instituce nebo veřejné kulturní instituce, nicméně útvar interního auditu zřizuje příslušná organizační složka státu, státní příspěvková organizace, veřejná výzkumná instituce nebo veřejná kulturní instituce. Útvar interního auditu je podřízen vedoucímu příslušné organizační složky státu, státní příspěvkové organizace, veřejné výzkumné instituce nebo veřejné kulturní instituce. Povinnosti podle ustanovení § 16 návrhu zákona plní vedoucí příslušné organizační složky státu, státní příspěvkové organizace, veřejné výzkumné instituce nebo veřejné kulturní instituce. Vedoucí příslušné organizační složky státu, ředitel státní příspěvkové organizace, ředitel veřejné výzkumné instituce nebo ředitel veřejné kulturní instituce vydá statut interního auditu, zajistí neomezený přístup útvaru interního auditu ke všem

informacím, zaměstnancům a majetku, který je potřebný k plnění úkolů interního auditu a zajistí, aby interní audit vykonávali bezúhonní zaměstnanci s odpovídajícími kvalifikačními předpoklady.

Pokud správce kapitoly státního rozpočtu rozhodne o zřízení útvaru interního auditu u organizační složky státu, státní příspěvkové organizace, veřejné výzkumné instituce nebo veřejné kulturní instituce, útvar interního auditu budou tvořit zaměstnanci příslušné organizační složky státu, státní příspěvkové organizace, veřejné výzkumné instituce nebo veřejné kulturní instituce.

K odst. 3

Příspěvkové organizace zřízené krajem, hlavním městem Prahou, městskou částí hlavního města Prahy, obcí, městským obvodem nebo městskou částí statutárního města nebo dobrovolným svazkem obcí nezřizují útvar interního auditu přímo na základě návrhu zákona. Kraj, hlavní město Praha, městská část hlavního města Prahy, obec, městský obvod nebo městská část statutárního města a dobrovolný svazek obcí mohou rozhodnout o zřízení útvaru interního auditu také u jimi zřízené příspěvkové organizace na základě ustanovení § 17 odst. 3 návrhu zákona.

Při rozhodování o zřízení útvaru interního auditu by měly být posouzeny výhody a nevýhody, zohledněna konkrétní specifika, aspekty a funkčnost obou variant uspořádání, která jsou dána celou řadou aspektů od počtu zaměstnanců či spravovaného rozpočtu, poskytovaných dotací ale i charakteru vykonávaných činností či způsobu/zdrojů financování. Návrh zákona neváže územní samosprávné celky konkrétními důvody pro rozhodnutí jako správce kapitoly státního rozpočtu podle odstavce 2.

Útvar interního auditu, který je zřízen na základě rozhodnutí podle § 17 odst. 3 se řídí návrhem zákona a podléhá vedoucímu orgánu veřejné správy (řediteli příslušné příspěvkové organizace). Útvar interního auditu zřízený u příspěvkové organizace a kontrolní útvar zřizovatele, který vykonává veřejnosprávní kontrolu, by měly navzájem koordinovat svou činnost v souladu se zásadou spolupráce podle ustanovení § 4 návrhu zákona.

K odst. 4 až odst. 6

U obcí, městských částí hlavního města Prahy a městských částí nebo městských obvodů statutárního města váže návrh zákona povinnost zřízení útvaru interního auditu na překročení počtu 15 tis. obyvatel. Obdobně je hranice 15 tis. obyvatel stanovena v zákoně o finanční kontrole pro výjimku, kdy lze nahradit funkci útvaru interního auditu přijetím jiných dostatečných opatření, tj. nezřídit útvar interního auditu. Útvar interního auditu musí být zřízen nejpozději do 1. ledna roku následujícího po roce, v němž bylo dosaženo více než 15 000 obyvatel. Za okamžik dosažení se považuje rozhodný den 1. ledna.

Ustanovení odstavce 3 upřesňuje způsob určení počtu obyvatel, a to na základě údajů obsažených v Registru obyvatel.

Aby se zabránilo zřizování a rušení útvaru interního auditu při dynamickém vývoji počtu obyvatel zejména v obcích, u nichž se počet obyvatel pohybuje kolem stanovené hranice 15 000, stanoví ustanovení lhůty pro povinnost zřízení a možnost zrušení útvaru interního auditu v případech překročení nebo poklesu počtu obyvatel pod stanovenou hranici. Obec, městská část hlavního města Prahy, městský obvod nebo městská část statutárního města, které přesáhnou hranici 15 tis. obyvatel po nabytí účinnosti návrhu zákona, mají povinnost zřídit útvar interního auditu, a to nejpozději k 1. lednu roku následujícího po roce, v němž došlo k překročení stanovené hranice. Pokles počtu obyvatel pod hranici 15 tis. obyvatel po dobu alespoň dvou let po sobě bezprostředně následujících nevyvolává povinnost zrušení útvaru interního auditu, ale pouze možnost rozhodnout o jeho zrušení. Rozhodnutí je v uvedeném případě v dispozici rady obce, rady městské části hlavního města Prahy, rady městského obvodu nebo rady městské části statutárního města.

V souladu s ustanovením § 17 odst. 1 písm. i) a k) může hlavní město Praha nebo statutární město stanovit, že bude útvar interního auditu u městské části hlavního města Prahy, městského obvodu nebo městské části statutárního města zřízen nebo nezřízen bez ohledu na počet obyvatel. V takovém

případě se ustanovení § 17 odst. 4 a 5 na útvar interního auditu městské části hlavního města Prahy, městského obvodu nebo městské části statutárního města nepoužijí.

Ustanovení § 17 odst. 4 upravuje povinnost zřídit útvar interního auditu v případě, že obec, městská část hlavního města Prahy, městský obvod nebo městská část statutárního města překročí 15 000 obyvatel. Ustanovení § 17 odst. 5 upravuje pouze možnost (ne povinnost) zrušit útvar interního auditu v případě, že obec, městská část hlavního města Prahy, městský obvod nebo městská část statutárního města nemá po dobu 2 let více než 15 000 obyvatel. Na útvar interního auditu obce, městské části hlavního města Prahy, městského obvodu nebo městské části statutárního města se proto nadále nahlíží jako na útvar interního auditu, který byl zřízen na základě zákona.

§ 18 Postavení útvaru interního auditu

K odst. 1

Nezbytným předpokladem pro řádné plnění úkolů útvaru interního auditu je vytvoření podmínek pro jejich nezávislé a objektivní plnění. Působnost interního auditu zahrnuje činnost veškerých útvarů a procesů orgánů veřejné správy, v případně správce kapitoly státního rozpočtu také „podřízených“ organizačních složek státu a státních příspěvkových organizací. Návrh zákona zachovává současný stav podřízení útvaru interního auditu přímo vedoucímu orgánu veřejné správy s dílčí úpravou specifik daných pro kraje, obce a hlavní město Prahu. S podřízením útvaru interního auditu vedoucímu orgánu veřejné správy je spojena

- pravomoc vedoucího orgánu veřejné správy jmenovat vedoucího útvaru interního auditu, schvalovat plány útvaru interního auditu a mimořádné audity,
- povinnost útvaru interního auditu vykazovat výsledky auditních zakázek vedoucímu orgánu veřejné správy.

Postavení útvaru interního auditu by měl vedoucí orgán veřejné správy konkretizovat ve statutu interního auditu.

Návrh zákona výslovně neupravuje požadavek na nezávislost interního auditu nad rámec výše uvedených organizačních a funkčních specifik. Nezávislé postavení útvaru interního auditu je zakotveno v základních principech mezinárodních standardů interního auditu, konkrétně Principu 7, který definuje nezávislost jako „*nepřítomnost podmínek, za kterých je ohrožena schopnost interního auditu vykonávat odpovědnosti interního auditu nezaujatým způsobem*“. Podle mezinárodních standardů interního auditu musí být útvar interního auditu zařazen na takové úrovni v organizaci, která mu umožňuje poskytování služeb a výkon jeho odpovědností bez zásahů (viz Standard 7.1 Organizační nezávislost).

Podřízení útvaru interního auditu přímo vedoucímu orgánu veřejné správy nevylučuje pravomoc jiných osob nebo kolektivních orgánů podle zvláštních právních předpisů (například pravomoci státního tajemníka v oblasti pracovněprávních vztahů zaměstnanců podle zákona o státní službě nebo pravomoci tajemníka podle zákona o obcích). Přijetí zvláštní právní úpravy v personálních otázkách nad rámec jmenování vedoucího útvaru interního auditu není odůvodněno. Na vedoucího útvaru interního auditu se proto v plném rozsahu vztahují příslušné právní předpisy upravující postavení ostatních vedoucích zaměstnanců v orgánu veřejné správy.

K odst. 2

Útvar interního auditu vykonává interní audit v rámci samostatné působnosti územního samosprávného celku a podílí se tak na výkonu správních činností, je zařazený do obecního úřadu, do městského úřadu, do magistrátu statutárního města nebo do magistrátu územně členěného statutárního města, do úřadu městského obvodu nebo do úřadu městské části územně členěného statutárního města, do krajského úřadu, do Magistrátu hlavního města Prahy nebo do úřadu městské části hlavního města Prahy (viz ustanovení § 2 odst. 3 a 4 zákona o úřednících územních samosprávných celků). Ustanovení napravuje stávající nejednotnost zařazení útvaru interního auditu

v rámci územních samosprávných celků, městských částí a městských obvodů, kdy je někdy útvar interního auditu zařazen do úřadu a někdy ne. Osoby vykonávající interní audit u územních samosprávných celků, městských částí a městských obvodů jsou úředníky územního samosprávného celku a podléhají zákonu o úřednících územního samosprávného celku.

Výkon interního auditu je plněním úkolů v samostatné působnosti územního samosprávného celku a spadá pod výkon správních činností.

K odst. 3

Vedoucím útvaru interního auditu se rozumí osoba na nejvyšší pozici v konkrétním orgánu veřejné správy, která odpovídá za interní audit. Ustanovení upravuje pravomoc vedoucího orgánu veřejné správy jmenovat a odvolat vedoucího útvaru interního auditu. Speciální úprava je zvolena u vybraných orgánů veřejné správy, které disponují kolektivními orgány. U územních samosprávných celků, městských částí a městských obvodů se pravomoc jmenovat a odvolat vedoucího útvaru interního auditu přesouvá na výkonný orgán v rámci samostatné působnosti územního samosprávného celku – radu. Tato úprava odpovídá stávající pravomoci rady jmenovat a odvolat vedoucí odborů obecního úřadu (viz například ustanovení § 102 odst. 2 písm. g) zákona o obcích). Návrh na jmenování vedoucího útvaru interního auditu nedává radě tajemník úřadu, ale vedoucí orgánu veřejné správy. Speciální úprava v osobě podávající návrh na jmenování je zvolena z důvodu podřízení útvaru interního auditu přímo vedoucímu orgánu veřejné správy a posílení organizační nezávislosti útvaru interního auditu.

Speciální právní úprava je zvolena v případě veřejných vysokých škol a zdravotních pojišťoven, které disponují kolektivními orgány s věcně odpovídajícími kompetencemi, na něž lze projednání jmenování a odvolání vedoucího útvaru interního auditu delegovat. Konkrétně se jedná o

- správní radu v případě veřejných vysokých škol a
- výbor pro audit v případě zdravotních pojišťoven⁷ a státní organizace Správa železnic.

Povinné projednání jmenování a odvolání vedoucího útvaru interního auditu se správní radou a výborem pro audit má posílit nezávislost interního auditu. Jedná se z povahy věci o dozorové orgány, v němž jsou zastoupeni externisté, tzn. osoby, které nejsou v pozici auditované osoby. Případný nesouhlas těchto kolektivních orgánů se jmenováním nebo odvoláním vedoucího útvaru interního auditu má charakter doporučení, vedoucí orgánu veřejné správy jim není vázán.

Pokud funkci interního auditu vykonává u orgánu veřejné správy pouze jedna osoba, vztahuje se na ni ustanovení § 18 odst. 3 návrhu zákona – tedy musí být do funkce jmenována.

V případě, že správce kapitoly státního rozpočtu rozhodne o zřízení útvaru interního auditu u organizační složky státu, státní příspěvkové organizace, veřejné výzkumné instituce nebo veřejné kulturní instituce, u níž je zřizovatelem nebo funkci zřizovatele vykonává, podle ustanovení § 17 odst. 2 návrhu zákona vedoucího útvaru interního auditu jmenuje a odvolává vedoucí „podřízené“ organizační složky státu, státní příspěvkové organizace, veřejné výzkumné instituce nebo veřejné kulturní instituce. Obdobně platí v případě zřízení útvaru interního auditu u příspěvkové organizace zřízené krajem, hlavním městem Prahou, městskou částí hlavního města Prahy, obcí, městským obvodem nebo městskou částí statutárního města nebo dobrovolným svazkem obcí.

Pro postupy před vznikem pracovněprávního vztahu (například výběrové řízení) a podmínky pro přijetí do pracovněprávního vztahu se plně použijí příslušné pracovněprávní předpisy (zákon o státní službě, zákon o úřednících územních samosprávných celků, zákoník práce, zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů). Ustanovení odstavce 3 je speciální právní úpravou pouze pro jmenování vedoucího útvaru interního auditu. Například podle ustanovení § 51 odst. 2 zákona o státní službě výběrové řízení na služební místo představeného vyhlašuje ten, kdo jej na dané služební místo jmenuje, tj. v případě vedoucího útvaru interního auditu výběrové řízení vyhlašuje

⁷ Zřízen na základě zákona o auditorech.

vedoucí orgánu veřejné správy. Dále podle ustanovení § 53 odst. 1 zákona o státní službě ředitele odboru v ministerstvu nebo v Úřadu vlády jmenuje státní tajemník na dobu 5 let na základě výsledku výběrového řízení. V jiném správním úřadu jmenuje ředitele odboru na základě výsledku výběrového řízení na dobu 5 let vedoucí služebního úřadu. V případě vedoucího útvaru interního auditu, který je ředitelem odboru, se použije speciální úprava podle § 18 odst. 3 návrhu zákona.

Návrh zákona nadále nepočítá s projednáním jmenování a odvolání vedoucího útvaru interního auditu s hierarchicky „nadřazeným“ orgánem veřejné správy (viz ustanovení § 29 odst. 2 zákona o finanční kontrole).

§ 19 Působnost útvaru interního auditu

K odst. 1

Útvar interního auditu vykonává interní audit orgánu veřejné správy, který ho zřídil. Ustanovení stanoví věcnou působnost útvaru interního auditu (výkon interního auditu) a rozsah této působnosti (interní audit celého orgánu veřejné správy, který útvar interního auditu zřídil). Mezinárodní standardy interního auditu definují interní audit následovně „*nezávislá, objektivní ujišťovací a poradenská služba, jejímž cílem je přidat hodnotu a zlepšit činnost společnosti. Pomáhá společnosti dosáhnout jejich cílů tím, že přináší systematický a disciplinovaný přístup k hodnocení a zlepšování účinnosti řízení a správy společnosti, řízení rizik a řídicích a kontrolních procesů.*“

Účelem útvaru interního auditu je

- napomáhat orgánům veřejné správy dosahovat jejich cílů, zejména poskytování veřejných služeb,
- přinášet systematický metodický přístup k hodnocení a zlepšování účinnosti systému řízení a správy, řízení rizik, řídicích a kontrolních procesů,
- předvídat a předcházet možným negativním dopadům vnitřních i vnějších rizik,
- upozorňovat na slabé stránky řízení a kontroly veřejných financí a podle potřeby poskytovat doporučení pro jejich zlepšení,
- přispívat ke zvyšování věrohodnosti účetních informací a k dodržování zásad řízení a kontroly veřejných financí,
- zvyšovat reputaci a důvěryhodnost orgánu veřejné správy.

Činnost interního auditu se svým primárním zaměřením liší od kontrolní činnosti, která probíhá podle kontrolního řádu a je mnohdy zaměřena výhradně na ověření toho, zda kontrolovaná osoba plní konkrétní povinnosti stanovené zákonem (viz ustanovení § 2 kontrolního řádu). Interní audit se zaměřuje na prověřování nastavení celého vnitřního kontrolního systému, a to zejména ve vazbě na způsob, jak nastavení řídicích a kontrolních procesů ošetřuje rizika spojená s hospodařením a nakládáním s veřejnými prostředky. Interní audit tak přináší důležitou zpětnou vazbu, která umožňuje zjišťovat nedostatky nastavení systému a také zlepšovat a zdokonalovat procesy, včetně procesů řídicí kontroly. Interní audit necílí na ex-post kontroly plnění zákonných povinností a trestání jejich porušení, jeho primární funkce je preventivní. Výsledkem interního auditu mají být zejména doporučení ke zlepšení celkového fungování systému.

K odst. 2

Ustanovení rozšiřuje působnost útvaru interního auditu správce kapitoly státního rozpočtu na organizační složky státu, státní příspěvkové organizace, veřejné výzkumné instituce a veřejné kulturní instituce, u nichž je správce kapitoly státního rozpočtu zřizovatelem nebo funkci zřizovatele vykonává. Dochází k centralizaci výkonu interního auditu v návaznosti na finanční toky v rámci kapitol státního rozpočtu. Výkon interního auditu správce kapitoly státního rozpočtu u organizační složky státu, státní příspěvkové organizace, veřejné výzkumné instituce a veřejné kulturní instituce,

u nichž je správce kapitoly státního rozpočtu zřizovatelem nebo funkci zřizovatele vykonává, nahrazuje výkon veřejnosprávní kontroly podle ustanovení § 8 odst. 1 zákona o finanční kontrole.

Centralizovaný útvar interního auditu poskytuje ujišťovací a poradenské služby v rámci celé kapitoly státního rozpočtu. Výsledky ujišťovacích zakázek jsou předkládány vedoucímu orgánu veřejné správy, který útvar zřídil, tj. správci kapitoly státního rozpočtu.

K odst. 3

Centralizovaný útvar interního auditu správce kapitoly státního rozpočtu nevykonává interní audit zpravodajské služby. Kontrola zpravodajských služeb je podrobně upravena ve zvláštním zákoně č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Podle ustanovení § 12 až 13a tohoto zákona zpravodajské služby podléhají kontrole Vlády České republiky, Poslanecké sněmovny, Orgánu nezávislé kontroly zpravodajských služeb České republiky a Nejvyššímu kontrolnímu úřadu.

K odst. 4

Působnost centralizovaného útvaru interního auditu správce kapitoly státního rozpočtu není nijak dotčena skutečností, že u organizační složky státu, státní příspěvkové organizace, veřejné výzkumné instituce nebo veřejné kulturní instituce je zřízen útvar interního auditu podle ustanovení § 17 odst. 2 návrhu zákona. Není tudíž vyloučeno, aby například u nemocnice vykonával interní audit její vlastní útvar interního auditu a zároveň centralizovaný útvar interního auditu Ministerstva zdravotnictví. Činnost těchto útvarů by se v žádném případě neměla duplikovat a útvary interního auditu musí v souladu se zásadou spolupráce (ustanovení § 4 návrhu zákona) vzájemně spolupracovat a koordinovat své činnosti s cílem předcházet jejich neodůvodněnému souběhu.

Návrhem zákona nelze stanovit konkrétní frekvenci, v jaké by měl správce kapitoly státního rozpočtu provádět interní audit u podřízených organizací, které mají vlastní útvar interního auditu. Míra ujištění poskytovaná útvarem interního auditu podřízené organizace bude jedním z faktorů při stanovení frekvence a zaměření případných interních auditů ze strany správce kapitoly státního rozpočtu, neboť plán interního auditu vždy vychází z posouzení rizik, v rámci níž by byla frekvence a zaměření vykonaných auditů a míra spolehnutí se na jejich výsledky zohledněna.

K odst. 5

Ustanovení upravuje působnost útvaru interního auditu hlavního města Prahy ve vztahu k městským částem hlavního města Prahy. V případě, že se u městské části nezřizuje útvar interního auditu, interní audit u ní vykonává útvar interního auditu zařazený do Magistrátu hlavního města Prahy. Obdobné platí pro statutární město a jeho městské obvody nebo městské části.

K odst. 6

Zaměření interního auditu vychází z definice a účelu interního auditu. Interní audit prověřuje plnění úkolů, záměrů a cílů orgánu veřejné správy. Úkoly, záměry a cíle orgánu veřejné správy vyplývají přímo z právních předpisů nebo vznikají na jejich základě, mohou dále vyplývat z například politických rozhodnutí, smluvních vztahů a projektů.

Interní audit dále prověřuje dodržování právních předpisů, vnitřních předpisů orgánu veřejné správy a přímo použitelných předpisů Evropské unie. Prověřování, zda auditovaná osoba dodržuje právní předpisy (zásadu legality), je primárním účelem výkonu kontroly podle kontrolního řádu a kontroly ze strany Nejvyššího kontrolního úřadu. Pro interní audit by plnění funkce „compliance“ (prověřování souladu s právními předpisy) mělo být pouze druhotné (v rámci ověřování výše uvedených předmětů). S ohledem na stanovený cíl návrhu zákona má interní audit v rámci prověřování legality věnovat zvláštní pozornost tomu, zda jsou naplňovány zásady řízení a kontroly veřejných financí (ustanovení § 3 až § 8 návrhu zákona) a zda je nastavený vnitřní kontrolní systém přiměřený a účinný. Definice přiměřeného a účinného vnitřního kontrolního systému je obsažena v ustanovení § 9 odst. 3 návrhu zákona. Součástí prověřování přiměřenosti a účinnosti vnitřního kontrolního systému je prověřování systému řízení rizik.

Tyto činnosti spadají pod tzv. ujišťovací služby, tj. služby, jejichž prostřednictvím interní auditoři provádějí objektivní hodnocení s cílem poskytnout ujištění.

Interní audit dále poskytuje poradenské služby (konzultační služby) vedoucímu orgánu veřejné správy, vedení podřízených organizací, dalším vedoucím zaměstnancům nebo jiným osobám. Interní audit je služba vedení orgánu veřejné správy a je tudíž v kompetenci vedení orgánu veřejné správy stanovit rozsah a podobu poskytování poradenských služeb interního auditu uvnitř orgánu veřejné správy nebo u podřízených organizací. Omezování rozsahu poradenských služeb, které poskytuje útvar interního auditu, není v návrhu zákona žádoucí. S ohledem na rozmanitost podřízených organizací nelze v obecně závazném návrhu zákona stanovit konkrétní parametry pro poskytování poradenských služeb. V kompetenci vedoucího orgánu veřejné správy je stanovit ve statutu, případně v manuálu interního auditu, rozsah, formu, případně lhůty poskytování poradenských služeb interního auditu uvnitř orgánu veřejné správy nebo u podřízených organizací.

Poskytování poradenských služeb spočívá v poskytování rady/poradenství v konkrétní problematice, například při zavádění nových postupů v řídicím a kontrolním systému nebo u konkrétních projektů, smluvních vztahů nebo řešení protiprávních jednání. Poradenské služby mohou spočívat i v poskytování školení. Návrh zákona upravuje poradenské služby v souladu s definicí a terminologií, kterou používají mezinárodní standardy interního auditu. Podle mezinárodních standardů interního auditu se jedná o „*služby, prostřednictvím kterých interní auditoři poskytují poradenství zainteresovaným subjektům organizace, aniž by poskytovali ujištění nebo přebírali odpovědnost za řízení. Podoba a rozsah poradenských služeb podléhají dohodě s příslušnými zainteresovanými subjekty. Příklady zahrnují poradenství při navrhování a zavádění nových zásad, procesů, systémů a produktů; poskytování forenzních služeb; poskytování školení; a zprostředkování diskuzí o rizicích a kontrolních mechanismech.*“

Centralizovaný útvar interního auditu u správce kapitoly státního rozpočtu může poskytovat poradenské služby rovněž u „podřízených“ organizačních složek a příspěvkových organizací. Rozsah a způsob poskytování poradenských služeb by měl vedoucí orgánu veřejné správy upravit ve statutu interního auditu.

§ 20 Výkon interního auditu

K odst. 1

Útvar interního auditu vykonává interní audit podle tohoto zákona a mezinárodních standardů interního auditu vydaných Institutem interních auditorů. Na výkon interního auditu uvnitř orgánu veřejné správy se nepoužije kontrolní řád.

Ustanovení zavádí legislativní zkratku „*mezinárodní standardy interního auditu*“ pro standardy interního auditu, které vydává mezinárodně uznávaná profesní organizace – Institut interních auditorů. Institut interních auditorů vznikl v roce 1941 a v současnosti má více než 245 000 členů po celém světě. Mezinárodní standardy interního auditu jsou založeny na principech a poskytují základní rámec pro výkon a podporu interního auditu v soukromé i veřejné sféře. Institut interních auditorů je zároveň uznávanou autoritou pro certifikaci interních auditorů a poskytování školení.

Mezinárodní standardy interního auditu není účelné přepisovat do návrhu zákona nebo prováděcích předpisů. Textace standardů je pro profesní praxi jednoznačná a srozumitelná. Mezinárodní standardy interního auditu jsou závazné v jejich aktuálním znění (novelizace provádí Institut interních auditorů). Dne 9. ledna 2024 byly vydány Globální standardy interního auditu (Global Internal Audit Standards), které vstoupí v účinnost dne 9. ledna 2025. Při činnosti útvaru interního auditu se použijí všechny standardy uvedené v aktuálním znění, aplikace není omezena pouze na standardy týkající se výkonu interního auditu.

Pro zvýšení právní jistoty budou mezinárodní standardy interního auditu v jejich konkrétním účinném znění implementovány do českého právního řádu formou sdělení Ministerstva financí ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv [podle ustanovení § 4 písm. h) zákona č. 222/2016 Sb., o Sbírce

zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů]. Z ustanovení § 20 návrhu zákona vyplývá závaznost mezinárodních standardů interního auditu vydaných Institutem interních auditorů a vyhlášených sdělením Ministerstva financí ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv. Závaznost mezinárodních standardů je tudíž podmíněna splněním obou podmínek, tj. i podmínky vyhlášení ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv. Pro útvary interního auditu ve veřejné správě budou závazné pouze mezinárodní standardy vyhlášené ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv.

Mezinárodní standardy interního auditu uvedené v tomto odstavci návrhu zákona budou vyhlášeny sdělením Ministerstva financí ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv. Jedná se o aktuální Globální standardy interního auditu (TM), které jsou součástí Mezinárodního rámce profesní praxe interního auditu a které vyhlásil Institut interních auditorů, mezinárodní profesní sdružení, které vede a propaguje profesi interního auditu. Použití Mezinárodního rámce profesní praxe, resp. Globálních standardů interního auditu (TM), nevylučuje použití jiných doplňkových standardů, pokynů a rámců podle potřeby, pokud tyto doplňkové materiály nejsou v rozporu s Mezinárodním rámcem profesní praxe interního auditu.

Mezinárodní standardy počítají s variantou, že interní auditoři nebudou některým požadavkům mezinárodních standardů schopni vyhovět, a přesto dosáhnou jejich záměru. Okolnosti, které mohou vyžadovat úpravy v aplikační praxi, mohou souviset s omezením zdrojů (zejména u malých útvarů interního auditu) nebo se specifickými aspekty činnosti konkrétního orgánu veřejné správy. Případné odchylky ve výkonu interního auditu od mezinárodních standardů interního auditu je vedoucí útvar interního auditu povinen zdůvodnit a komunikovat s vedoucím orgánu veřejné správy (například ve zprávě o výsledcích interního auditu).

Na výkon interního auditu správce kapitoly státního rozpočtu u organizačních složek státu, státních příspěvkových organizací, veřejných výzkumných institucí a veřejných kulturních institucí, u nichž je správce kapitoly státního rozpočtu zřizovatelem nebo funkci zřizovatele vykonává, se subsidiárně použije kontrolní řád a správní řád (viz ustanovení § 40 odst. 2 návrhu zákona). Na výkon interního auditu správce kapitoly státního rozpočtu u organizačních složek státu, státních příspěvkových organizací, veřejných výzkumných institucí a veřejných kulturních institucí se přednostně použije návrh zákona. Mezinárodní standardy a kontrolní řád se použijí podpůrně/subsidiárně, tj. pouze pokud příslušnou otázku neupravuje návrh zákona.

Pokud návrh zákona stanoví procesní postup pro výkon interního auditu, kontrolní řád se nepoužije. Kontrolní řád se nepoužije

- na jakékoliv formy vnitřní kontroly a interního auditu, které jsou prováděné uvnitř jednoho subjektu. Není zde naplněna základní podmínka kontrolního řádu – kontrola je vykonávána mezi dvěma subjekty;
- pokud jiný právní předpis obsahuje kromě věcné působnosti také komplexní procesní pravidla pro výkon kontroly (například zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu);
- na kontrolu založených právnických osob (např. obchodních společností), která se odehrává v rovině soukromoprávních vztahů, a to i navzdory tomu, že zakladatelem je veřejnoprávní subjekt (kontrolní řád se použije, pokud je založená právnická osoba žadatelem nebo příjemcem veřejné finanční podpory);
- na časově přesně neohrazenou kontrolní činnost (průběžně vykonávaný dohled, chybí časová ohraničenost, formalizace, výstup).

Přehled použití konkrétních ustanovení kontrolního řádu při výkonu interního auditu u podřízené organizace, vrchního auditu a auditu zahraničních prostředků je uveden v tabulce níže.

Ustanovení kontrolního řádu	Interní audit u podřízené organizace	Vrchní audit	Audit zahraničních prostředků
§ 3 – Úkony předcházející kontrole	ANO	ANO	ANO
§ 4 – Pověření ke kontrole	ANO	ANO	ANO
§ 5 – Zahájení kontroly	NE	NE	ANO
§ 6 – Přizvané osoby	ANO	ANO	ANO
§ 7 – Vstup na pozemky, do staveb a jiných prostor	ANO	ANO	ANO
§ 8 – Další práva kontrolujícího	ANO	ANO	ANO
§ 9 – Povinnosti kontrolujícího	ČÁSTEČNĚ	ČÁSTEČNĚ	ČÁSTEČNĚ
§ 10 – Práva a povinnosti kontrolované osoby a povinné osoby	ČÁSTEČNĚ	ČÁSTEČNĚ	ČÁSTEČNĚ
§ 11 – Odebrané vzorky	ANO	ANO	ANO
§ 12 – Protokol o kontrole	NE	NE	NE
§ 13 – Námitky	NE	NE	NE
§ 14 – Vyřizování námitek	NE	NE	NE
§ 15 – Přestupky fyzických, právnických a podnikajících fyzických osob	ČÁSTEČNĚ	ČÁSTEČNĚ	ČÁSTEČNĚ
§ 17 – Společné ustanovení k přestupkům	ANO	ANO	ANO
§ 18 – Ukončení kontroly	NE	NE	NE
§ 19 – Kontrola výkonu státní správy	ANO	ANO	ANO
§ 20 – Povinnost mlčenlivosti	ANO	ANO	ANO
§ 21 – Oprava nesprávností a došetření věci	ANO	ANO	ANO
§ 22 – Zvláštní ustanovení o nahlížení do spisu	ANO	ANO	ANO
§ 23 – Náklady kontroly	ANO	ANO	ANO
§ 24 – Převzetí výkonu kontroly nadřízeným správním orgánem	ANO	ANO	ANO
§ 25 – Spolupráce kontrolních orgánů	ANO	ANO	ANO
§ 26 – Zveřejňování informací o kontrolách	ANO	ANO	ANO
§ 27 – Plánování kontrol	ČÁSTEČNĚ	ČÁSTEČNĚ	ANO
§ 28 – Vztah ke správnímu řádu	ANO	ANO	ANO

Tabulka 3 Použití kontrolního řádu

K odst. 2

V útvaru interního auditu může být zařazena pouze osoba, která je zaměstnancem orgánu veřejné správy, který útvar interního auditu zřídil. Ustanovení umožňuje přizvat k výkonu interního auditu fyzickou osobou. Obdobné ustanovení obsahuje § 6 kontrolního řádu, který takovou osobu označuje jako přizvanou osobu. Princip přizvané osoby je zde zachován. Musí se jednat pouze o fyzickou osobu, vyloučené je přizvání právnické osoby. Další podmínkou přizvání fyzické osoby je vazba její účasti na splnění účelu interního auditu. V praxi se bude jednat například o různé experty nebo znalce, kteří disponují znalostmi, které jsou pro výkon konkrétní auditní zakázky nevyhnutné. Není vyloučeno přizvání zaměstnance stejného nebo jiného orgánu veřejné správy.

§ 21 Plánování interního auditu

K odst. 1

Ustanovení upravuje základní přístup k plánování interního auditu, a to k sestavení střednědobého plánu a ročního plánu interního auditu. Mezinárodní standardy interního auditu upravují plánování interního auditu ve Standardu 9.4 Plán interního auditu.

Plány interního auditu slouží zejména k zjištění rizik, určení oblastí, na které se interní audit bude v plánovaném období zaměřovat a stanovení harmonogramu výkonu auditních zakázek. Plány interního auditu vychází z posouzení rizik orgánu veřejné správy, informace o funkčnosti vnitřního kontrolního systému, cílů orgánu veřejné správy i výsledků jiných kontrolních a auditních orgánů. Centralizovaný útvar interního auditu zohledňuje při plánování rizika, cíle a posouzení funkčnosti vnitřních kontrolních systému u organizačních složek státu, státních příspěvkových organizací, veřejných výzkumných institucí a veřejných kulturních institucí v rámci celé kapitoly státního rozpočtu. Při sestavování plánů jsou zohledňovány podněty vedoucích zaměstnanců orgánu veřejné správy (nejvyšší a střední management).

Dobrou praxí je zpřístupnění plánů všem zainteresovaným subjektům v dostatečném předstihu. Ve statutu interního auditu může vedoucí orgánu veřejné správy stanovit tuto povinnost, včetně konkrétního termínu zveřejnění.

Podněty k plánování centralizovaného útvaru interního auditu mohou předkládat rovněž vedoucí orgánu veřejné správy a vedoucí zaměstnanci „podřízených“ organizačních složek státu, státních příspěvkových organizací, veřejných výzkumných institucí a veřejných kulturních institucí, pokud tak umožní statut interního auditu.

Střednědobý plán nemusí a ani nemá být prostý výčet plánovaných auditů a může mít i podobu logicky zdokumentovaných oblastí a okruhů, které by v nějakém časovém intervalu podle zjištěné míry rizik měly být prověřeny, ze kterých se následně tvoří konkrétní roční plány auditních zakázek. Útvar interního auditu může v rámci střednědobého plánu popsat způsob, jakým bude tvořit roční plány a určit strategii pro dosažení cílů útvaru interního auditu.

Roční plán vychází ze střednědobého plánu a zahrnuje konkrétní rozsah, věcné zaměření a cíle auditů, jejich časové rozvržení a personální zajištění. Jeho součástí by měla být metodická činnost a poradenské služby poskytované útvarem interního auditu a rozpracovaný plán profesního vzdělávání jednotlivých interních auditorů. Útvar interního auditu vychází při tvorbě plánů zejména z vlastního posouzení rizik. Pro plánování může využít jako jeden ze vstupů i zdokumentovanou mapu rizik orgánu veřejné správy, kterou však podrobí vlastnímu posouzení. Roční plán zohledňuje rovněž požadavky vedoucích zaměstnanců orgánu veřejné správy.

Plány musí být aktualizované v návaznosti na případně změny potřeb a zjištěných rizik. Návrh zákona nevyklučuje výkon mimořádných auditů, tj. auditů, které nejsou obsaženy v ročním plánu. Mimořádný audit se vykonává zpravidla nad rámec plánu interního auditu a ve zvlášť odůvodněných případech.

Návrh zákona výkon "mimořádného" interního auditu nevyklučuje, tj. umožňuje. Stanovení konkrétních podmínek pro výkon mimořádného auditu je v kompetenci vedoucího orgánu veřejné správy (například v rámci statutu interního auditu). Návrh zákona nevyklučuje situaci, kdy roční plány nebudou plně odpovídat střednědobému plánu, tj. střednědobý plán nebude naplněn. O naplňování ročního a střednědobého plánu informuje vedoucí útvaru interního auditu v roční zprávě o výsledcích interního auditu.

Centralizovaný útvar interního auditu správce kapitoly státního rozpočtu dbá při sestavování plánů o dodržení zásady spolupráce.

Konkrétní interní audit může být zahájen oficiálním oznámením o zahájení interního auditu, které je doplněno pověřením k výkonu interního auditu a programem auditní zakázky. Úprava způsobu zahájení interního auditu uvnitř orgánu veřejné správy je v kompetenci vedoucího orgánu veřejné správy. Dobrou praxí je rozpracování postupů interního auditu v manuálu interního auditu.

K odst. 2 a 3

Plány a případně aktualizace vypracuje útvar interního auditu. Plány interního auditu, jejich aktualizaci a případně mimořádné audity schvaluje vedoucí orgánu veřejné správy, který útvar interního auditu zřídil. V případě organizační složky státu, státní příspěvkové organizace, veřejné výzkumné instituce nebo veřejné kulturní instituce, u níž je zřizovatelem nebo funkcí zřizovatele

vykonává správce kapitoly státního rozpočtu, plány a případné aktualizace schvaluje vedoucí orgánu veřejné správy příslušné organizační složky státu, státní příspěvkové organizace, veřejné výzkumné instituce nebo veřejné kulturní instituce. Obdobně platí v případě zřízení útvaru interního auditu u příspěvkové organizace zřízené krajem, hlavním městem Prahou, městskou částí hlavního města Prahy, obcí, městským obvodem nebo městskou částí statutárního města nebo dobrovolným svazkem obcí.

Speciální úprava je zvolena u vybraných orgánů veřejné správy, které disponují výborem pro audit. Toto ustanovení má posílit nezávislost interního auditu. Jedná se z povahy věci o dozorové orgány, v němž jsou zastoupeni externisté, tzn. osoby, které nejsou v pozici auditované osoby. Případný nesouhlas těchto kolektivních orgánů má charakter doporučení, vedoucí orgánu veřejné správy jim není vázán.

§ 22 Auditní dokumentace

Ustanovení stanoví povinnost uchovávat veškeré dokumenty pořízené v souvislosti s přípravou a výkonem interního auditu a sledováním plnění opatření. Obdobná povinnost vyplývá také z obecného předpisu pro výkon spisové služby, nicméně cílem ustanovení § 22 návrhu zákona je rozvést zásadu zachování auditní stopy podle ustanovení § 8 návrhu zákona v rámci výkonu interního auditu. V souladu se zásadou zachování auditní stopy musí útvar interního auditu pořizovat a uchovávat průkazné záznamy o výkonu interního auditu (včetně poradenských služeb), ze kterých lze zpětně rekonstruovat posloupnost úkonů útvaru interního auditu, a tyto úkony ověřit.

Útvar interního auditu uchovává veškeré dokumenty pořízené v souvislosti s přípravou a výkonem interního auditu a sledováním přijatých opatření. Veškerou dokumentací se rozumí soubor relevantních dokumentů a záznamů, které byly pořízené v souvislosti s výkonem interního auditu, a to ve formě auditní dokumentace.

Mezinárodní standardy interního auditu stanoví požadavky na vedení auditní dokumentace ve Standardu 14.6 Dokumentace zakázky. Podle standardu musí interní auditor dokumentovat informace a důkazy, které jsou podporou pro výsledky auditní zakázky. Analýzy, vyhodnocení a podpůrné informace musí být dokumentované takovým způsobem, aby informovaný a obezřetný interní auditor anebo obdobně informovaná a kompetentní osoba, mohla dospět ke stejnými závěrům.

Dokumentace auditní zakázky by měla obsahovat:

- datum nebo období auditní zakázky,
- hodnocení rizik,
- cíle a rozsah auditní zakázky,
- pracovní program,
- popis analýz a testování, včetně detailů procesů a zdrojů dat,
- výsledky zakázky,
- komunikaci s dotčenými stranami.

Konkrétní obsah a struktura dokumentace bude záviset na druhu prováděné auditní zakázky. Obsahem manuálu interního auditu mohou být např. vzory pracovních listů.

Řádné a spolehlivé vedení auditní dokumentace:

- napomáhá při plánování, realizaci a prověřování auditních zakázek,
- poskytuje hlavní podporu závěrů,
- dokumentuje, zda cíle auditní zakázky byly dosaženy,
- podporuje přesnost a úplnost provedených prací,

- poskytuje základnu pro program pro zabezpečení a zvyšování kvality interního auditu.

Auditní dokumentace je přístupná útvaru interního auditu, auditovaným osobám, vedoucímu orgánu veřejné správy a případně dalším jím pověřeným osobám. Auditní dokumentace je dále přístupná hodnotiteli v rámci externího hodnocení kvality interního auditu podle ustanovení § 26 odst. 3 návrhu zákona. Auditní dokumentace podléhá uchovávání a archivaci v souladu se zákonem o archivnictví a spisové službě. Konkrétní lhůty stanoví orgán veřejné správy (například ve vnitřním předpisu – Spisovém a skartačním řádu).

§ 23 Zahájení interního auditu

Pro zajištění právní jistoty ustanovení stanoví okamžik zahájení interního auditu. Interní audit je zahájen předložením oznámení o zahájení interního auditu. Interní audit správce kapitoly státního rozpočtu u „podřízených“ organizací je zahájen předložením oznámení o zahájení interního auditu auditované osobě, tedy „podřízené organizací“.

Návrh zákona nevyklučuje dodatečnou komunikaci útvaru interního auditu s auditovanou osobou týkající se konkrétních podrobností vztahujících se k zahajovanému internímu auditu (např. sjednání termínu zahajovací schůzky nebo řízených rozhovorů nebo stanovení konkrétních požadavků na dokumentaci).

§ 24 Auditní zpráva

K odst. 1

Ustanovení § 24 návrhu zákona upravuje procesní postupy útvaru interního auditu při zpracování auditní zprávy a její minimální náležitosti. Návrh zákona upravuje klíčové náležitosti auditní zprávy – zjištění, závěry, doporučení a datum provedení posledního úkonu interního auditu. Uvádění formálních náležitostí auditní zprávy přímo v návrhu zákona není nutné. Dobrá praxe uvádění formálních náležitostí auditní zprávy je upravena v metodických materiálech a dále je ponecháno na konkrétních orgánech veřejné správy, aby si problematiku upravily (například v manuálu interního auditu).

Útvar interního auditu má povinnost vypracovat návrh auditní zprávy v termínu do 30 dnů ode dne provedení posledního úkonu interního auditu. Lhůtu 30 dnů lze ve zvlášť složitých případech prodloužit na 60 dnů. Složitost konkrétní auditní zakázky se posuzuje individuálně například z hlediska rozsahu auditních zjištění, doporučení nebo prověřovaných podkladů.

Návrh zákona v ustanovení konkretizuje, co je posledním úkonem interního auditu. Může se jednat o poskytnutí vysvětlení, poslední osobní kontakt útvaru interního auditu s auditovanou osobou nebo obdržení stanoviska nebo znaleckého posudku externího subjektu. Datum posledního úkonu uvede útvar interního auditu v návrhu auditní zprávy. Poslední úkon interního auditu je obdobou posledního kontrolního úkonu podle ustanovení § 12 odst. 2 kontrolního řádu.

Návrh auditní zprávy by měl vycházet z řádně provedené analýzy a vyhodnocení všech dostupných informací, které jsou pro konkrétní auditní zakázku relevantní, užitečné a dostatečné. Z jednoho interního auditu se vypracovává jedna auditní zpráva. Auditní zpráva z poradenských zakázek se nevypracovává. Forma výstupu z poradenské zakázky závisí na druhu poradenské zakázky.

Útvar interního auditu má povinnost návrh auditní zprávy předat auditované osobě. Dobrou praxí je projednání návrhu auditní zprávy s auditovanou osobou. Účelem projednání je dostatečné vysvětlení zjištění, závěrů a doporučení útvaru interního auditu.

Hlavním cílem interního auditu je dosažení nápravy ve smyslu opravení nefunkčních či nedostatečně funkčních částí systému a zajištění lepšího nakládání s veřejnými prostředky v budoucnu. Interní audit musí formulovat zjištění, doporučení a závěry, které budou relevantní, kvalitní a srozumitelné a které umožní auditovaným osobám a vedoucímu orgánu veřejné správy pochopit, v čem spočívají nedostatky a jaká jsou s nimi pro orgán veřejné správy spojena rizika.

Návrh auditní zprávy obsahuje auditní zjištění, která obsahují popis zjištěného stavu věci s uvedením nedostatků, případně označení právních nebo vnitřních předpisů, které byly porušeny. Součástí zjištění by měly být důkazy, ze kterých tato auditní zjištění vycházejí. Pokud je to relevantní, útvar interního auditu uvede i příčiny vzniku zjištěných nedostatků. Mezinárodní standardy interního auditu upravují požadavky na hodnocení zjištění z hlediska jejich významnosti ve Standardu 14.3 Hodnocení zjištění.

K nápravě zjištěných nedostatků, ke zlepšení vnitřního kontrolního systému nebo k předcházení nebo zmírnění rizik formuluje útvar interního auditu jasná doporučení, na jejichž základě lze přijmout vhodná opatření k odstranění nedostatku nebo prevenci. Mezinárodní standardy interního auditu kromě doporučení upravují také možnost vytvoření tzv. akčního plánu (viz Standard 14.4 Doporučení a Akční plán).

Shrnutí výsledků interního auditu ve vztahu ke stanoveným cílům auditní zakázky provede útvar interního auditu v závěru auditní zprávy.

Ustanovení odstavce 2 stanoví minimální náležitosti auditní zprávy. Formální náležitosti auditní zprávy (označení auditované osoby, složení auditorského týmu, datum zahájení interního auditu, důvod přizvání přizvané osoby, datum vyhotovení, podpisy všech členů auditorského týmu) se považují za samozřejmost, která nemusí být předmětem právní úpravy. Formální náležitosti auditní zprávy by měly být konkretizovány ve statutu interního auditu nebo jiném vnitřním předpisu.

K odst. 2

Auditovaná osoba má právo se v určené lhůtě písemně vyjádřit k návrhu auditní zprávy. Vyjádření auditované osoby by mělo směřovat do věcné podstaty zjištění a závěrů, musí být z něho zřejmé, proti jaké části návrhu auditní zprávy směřuje a musí být odůvodněné. Auditovaná osoba se může také vyjádřit k navrženým doporučením.

Lhůta pro vyjádření auditované osoby nesmí být kratší než 15 kalendářních dnů ode dne předání auditní zprávy auditované osobě. Útvar interního auditu může lhůtu s ohledem na zjištěné nedostatky prodloužit podle vlastního uvážení. Dovětek „není-li určena lhůta delší“ umožňuje útvaru interního auditu lhůtu prodloužit nejen ve fázi před předáním návrhu auditní zprávy, ale také ve fázi po předání návrhu auditní zprávy. Útvar interního auditu může prodloužit lhůtu na základě žádosti auditované osoby.

Je-li to možné, předloží interní auditor svá zjištění dotčeným osobám již v průběhu provádění auditu a vede s nimi o těchto zjištěních diskusi.

K odst. 3 a 4

Útvar interního auditu posoudí obsah vyjádření auditované osoby a zapracuje jej do auditní zprávy v rozsahu, v jakém se s ním ztotožňuje. Pokud vyjádření auditované osoby nezpracuje v plném rozsahu, zpracuje k tomu vypořádání vyjádření s odůvodněním. Vyjádření auditované osoby je přílohou auditní zprávy. Jeho vypořádání je součástí auditní zprávy. Není vyloučeno, aby vypořádání vyjádření bylo samostatným dokumentem, který je k auditní zprávě přiložen. Po vypořádání vyjádření auditované osoby se z návrhu auditní zprávy stává auditní zpráva ve finální podobě. Auditní zpráva musí být úplná, přesná, jasná, stručná, objektivní, výstižná, včasná a konstruktivní. Auditní zprávu ve finální podobě předá útvar interního auditu auditované osobě a vedoucímu orgánu veřejné správy, který útvar interního auditu zřídil. Pro vypracování finální auditní zprávy je stanovena lhůta 30 dnů, ve zvláště složitých případech do 60 dnů, ode dne předání vyjádření auditované osoby nebo uplynutí lhůty pro podání vyjádření auditované osoby.

K odst. 5

Na základě zjištění a doporučení útvaru interního auditu má auditovaná osoba povinnost navrhnout opatření k odstranění nebo prevenci nedostatků. Útvar interního auditu stanoví s ohledem na rozsah a složitost zjištění přiměřenou lhůtu k návrhu opatření. Tato lhůta může být vázána i na předání návrhu auditní zprávy. Návrh opatření je plně v kompetenci auditované osoby. Pokud auditovaná

osoba rozhodne o akceptaci rizika a nenavrhne žádné opatření k odstranění nebo prevenci nedostatků, útvar interního auditu o tom informuje vedoucího orgánu veřejné správy. Obdobně platí, pokud útvar interního auditu shledá navržená opatření jako nedostatečná nebo v rozporu se svými doporučeními. Opatření k odstranění nebo prevenci nedostatků by v souladu s ustanovením měla být navržena na té úrovni řízení, která odpovídá za oblast dotčenou auditními zjištěními. V případě, že se auditní zjištění dotýká oblasti na vyšší úrovni řízení nebo na úrovni celé organizace, opatření by měla být přijímána na této úrovni řízení.

Návrh zákona nestanoví, kdo konkrétně rozhodne o přijetí opatření k odstranění nebo prevenci nedostatků. Ve statutu interního auditu může vedoucí orgán veřejné správy upravit podmínky rozhodování o přijetí těchto opatření. O přijetí opatření může rozhodnout vedoucí orgán veřejné správy nebo vedoucí orgán veřejné správy může delegovat tuto pravomoc na nižší úroveň řízení nebo na auditovanou osobu, která opatření navrhla. Obdobně platí, že pokud auditovaná osoba nepřijme žádné opatření k odstranění nebo prevenci nedostatků nebo útvar interního auditu shledá navržená opatření jako nedostatečná nebo v rozporu se svými doporučeními, informuje o tom útvar interního auditu vedoucího orgánu veřejné správy.

V případě, že přijetí konkrétního opatření není v kompetenci auditované osoby (např. se jedná o systémové zjištění, jehož náprava vyžaduje přijetí komplexního opatření), auditovaná osoba opatření, v souladu s ustanovením § 24 odst. 5 věta druhá návrhu zákona, nenavrhne s odpovídajícím zdůvodněním. V souladu s ustanovením § 24 odst. 4 návrhu zákona je auditní zpráva následně předána vedoucímu orgánu veřejné správy, který v návaznosti na obsažená doporučení a navržená opatření, resp. informaci, že k určitým zjištěním nebyla přijata opatření, může opatření přijmout a uložit jeho splnění konkrétnímu zaměstnanci, tedy stejně, jak je tomu podle stávajícího zákona o finanční kontrole. V obecné rovině si lze představit i situaci, kdy v návaznosti na průběžná zjištění interního auditu, bude okruh auditovaných osob v průběhu výkonu interního auditu rozšířen nebo bude s kompetentním útvarem návrh opatření řešen bez nutnosti jeho zapojení v podobě auditovaného osoby. I mezinárodní standardy interního auditu tento postup umožňují – viz Standard 14.4 Doporučení a akční plány. Podle tohoto standardu má interní auditor projednat svá doporučení s kompetentními zaměstnanci, a to bez ohledu na to, zda se jedná o auditovanou osobu, či nikoliv.

Doporučení útvaru interního auditu k fungování vnitřního kontrolního systému, případně k jiným oblastem řízení a kontroly veřejných financí, směřuje k prevenci nedostatků, které mohou nastat. Pod opatřeními k prevenci nedostatků se rozumí nejen opatření k již identifikovaným/zjištěným nedostatkům, ale také opatření směřující k potenciálním nedostatkům, které mohou nastat v budoucnosti.

§ 25 Sledování plnění opatření

K odst. 1

Na základě návrhu opatření k odstranění nebo prevenci nedostatků ze strany auditované osoby podle ustanovení § 24 odst. 5 návrhu zákona stanoví útvar interního auditu lhůtu, ve které musí auditovaná osoba podat písemnou zprávu o plnění navržených opatření. Návrh a následná realizace opatření k odstranění nebo prevenci nedostatků je plně v kompetenci auditované osoby. Vyhodnocení míry plnění opatření je plně v kompetenci útvaru interního auditu a závisí na konkrétní podobě navržených opatření k odstranění nebo prevenci nedostatků. Návrh zákona nevylučuje, aby interní auditor upřednostnil institut následného auditu a nepožadoval od auditované osoby předložení písemné zprávy.

Ustanovení odstavce 1 je v případě interního auditu vykonávaného u podřízených organizací zvláštní právní úpravou ve vztahu k ustanovení § 10 odst. 2 kontrolního řádu. Kontrolní řád stanoví povinnost kontrolované osoby podat ve lhůtě určené kontrolujícím písemnou zprávu o odstranění nebo prevenci nedostatků zjištěných kontrolou, pokud o to kontrolující požádá. Na ustanovení § 10 odst. 2 kontrolního řádu jsou navázané přestupky v ustanovení § 15 kontrolního řádu. Zvláštní právní úprava v návrhu zákona má v souladu se základními kolizními, resp. derogačními pravidly pro aplikaci práva

přednost před úpravou v kontrolním řádu. Ustanovení § 15 kontrolního řádu se nepoužije, tj. v případě, že auditovaná osoba nepodá ve lhůtě určené útvarem interního auditu písemnou zprávu o plnění opatření, nelze jí uložit pořádkovou pokutu podle kontrolního řádu.

K odst. 2

Útvar interního auditu sleduje plnění opatření k odstranění nebo prevenci nedostatků. Rozsah a doba sledování plnění opatření závisí na charakteru opatření. Útvar interního auditu na základě odborného úsudku určí formu sledování. Sledování opatření může mít formu:

- ověření realizace přijatého opatření na základě dostupných informací,
- následného auditu realizace doporučení a přijatých opatření,
- ověření realizace přijatého opatření v rámci plánovaného interního auditu nebo vrchního auditu s obdobným zaměřením.

Postup pro ukončení auditní zakázky upravují také mezinárodní standardy interního auditu, konkrétně Standard 15.2 Potvrzení implementace doporučení nebo akčních plánů. Podle standardu si útvar interního auditu musí potvrdit implementaci svých doporučení zavedeným postupem, který zahrnuje informování se o postupu implementace a provedení navazujícího posouzení.

V kompetenci útvaru interního auditu je posoudit, zda jsou opatření plněna. V praxi není vyloučeno, že útvar interního auditu dojde k závěru, že opatření nejsou plněna dostatečně, jsou plněna pouze formálně nebo dokonce nebyla vůbec přijata. V takovém případě útvar interního auditu eskaluje řešení nežádoucího stavu na vedoucího orgánu veřejné správy, který v rámci své kompetence rozhodne o dalším postupu.

Obdobně je v kompetenci útvaru interního auditu posoudit, zda jsou opatření plněna nebo ne. Pokud dospěje k závěru, že opatření nejsou plněna, informuje o tom vedoucího orgánu veřejné správy, který útvar interního auditu zřídil.

§ 26 Povinnost zajistit externí hodnocení kvality interního auditu

K odst. 1 a 2

V zájmu zvyšování kvality interního auditu návrh zákona nově stanoví povinnost externího hodnocení kvality útvaru interního auditu minimálně jednou za 5 let.

Externí hodnocení kvality může být provedeno v následující podobě:

- externí hodnocení provedené na základě smluvního vztahu, například se soukromou společností,
- externí hodnocení provedené Ministerstvem financí (pouze u jiných ministerstev),
- externí hodnocení provedené formou tzv. twinningu,
- tzv. validace sebehodnocení.

Externí hodnocení kvality interního auditu je důležitý nástroj pro rozvoj interního auditu, zefektivnění jeho činnosti a pro zvyšování přidané hodnoty, kterou interní audit orgánu veřejné správy přináší. Systém hodnocení kvality interního auditu zahrnuje hodnocení ujišťovacích zakázek i poskytování poradenství. V případě hodnocení ujišťovacích zakázek zahrnuje všechny etapy zakázky, tj. plánování, přípravu, výkon a výstupy, včetně realizace výsledků a přijímání zpětné vazby.

Hodnocení interního auditu se zaměřuje na:

- postavení interního auditu,
- lidské zdroje pro zajištění funkce interního auditu,
- řízení procesů nezbytných k řádnému poskytování služeb interního auditu,

- výstupy interního auditu.

Externí hodnocení provedené formou tzv. twinningu spočívá v provádění externího hodnocení kvality formou spolupráce mezi několika orgány veřejné správy, které mají obdobné úkoly a strukturu. Jeden orgán veřejné správy provádí externí hodnocení kvality jinému orgánu veřejné správy. Reciproční provádění externího hodnocení kvality se nepovažuje za nezávislé.

Sebehodnocení je ucelený a plně zdokumentovaný proces hodnocení souladu s definicí interního auditu, tímto návrhem zákona a mezinárodními standardy interního auditu. Validace představuje nezávislé externí testování tohoto sebehodnocení. Na rozdíl od externího hodnocení validace není primárně zaměřena na doporučení ke zlepšení nebo vyhodnocování všech oblastí interního auditu.

V souladu se Standardem 8.4 Externí hodnocení kvality musí být externí hodnocení prováděno odborně způsobilým a nezávislým externím hodnotitelem nebo externím hodnotícím týmem.

Požadavek na odbornou způsobilost hodnotitele provádějícího externí hodnocení kvality interního auditu v případě zajištění hodnocení na základě smluvního vztahu či Ministerstvem financí se řídí požadavky mezinárodních standardů interního auditu.

Požadavek na odbornou způsobilost při hodnocení formou spolupráce mezi obdobně složitými orgány veřejné správy působícími v obdobném odvětví (tedy formou tzv. twinningu) je považován za splněný tím, že hodnotitel je interním auditorem orgánu veřejné správy, který v rámci vzájemné spolupráce externí hodnocení poskytuje.

Ustanovení § 26 odst. 1 návrhu zákona stanoví povinnost zajistit si externí hodnocení kvality všem orgánům veřejné správy, které zřídily útvar interního auditu. Není přitom rozhodující, zda orgán veřejné správy zřídil útvar interního auditu přímo na základě zákona nebo na základě rozhodnutí správce kapitoly státního rozpočtu podle ustanovení § 17 odst. 2 návrhu zákona. Povinnost je stanovena konkrétnímu orgánu veřejné správy, tj. podřízené organizační složce státu, státní příspěvkové organizaci, veřejné výzkumné instituci nebo veřejné kulturní instituci, ne správci kapitoly státního rozpočtu, který u nich rozhodl o zřízení útvaru interního auditu podle ustanovení § 17 odst. 2 návrhu zákona.

S ohledem na specifické postavení, úkoly a podmínky fungování zpravodajských služeb se povinnost provedení externího hodnocení kvality interního auditu na zpravodajské služby nevztahuje.

K odst. 3

Návrh zákona nekonkretizuje postup externího hodnocení kvality. Z procesního hlediska je nutné zajistit, aby orgán veřejné správy, který zřídil útvar interního auditu, vytvořil pro provedení externího hodnocení kvality podmínky, poskytl k tomu potřebnou součinnost a umožnil přístup do auditní dokumentace. V praxi se bude jednat například o umožnění přístupu k dokumentům, zaměstnancům a vytvoření technického zázemí.

K odst. 4

Externí hodnocení kvality u ministerstev může vykonat pouze Ministerstvo financí nebo auditorská společnost. Za auditorskou společnost se považuje obchodní společnost, které bylo vydáno auditorské oprávnění Komorou auditorů České republiky podle ustanovení § 5 zákona o auditorech. Ministerstvo financí pověří výkonem externího hodnocení kvality k tomu kvalifikované osoby. Podstata externího hodnocení kvality vylučuje, aby útvar interního auditu Ministerstva financí požádal o provedení externího hodnocení kvality Ministerstvo financí. Útvar interního auditu Ministerstva financí zajistí externí hodnocení kvality u auditorské společnosti.

Požadavky na osoby provádějící externí hodnocení kvality interního auditu stanovují mezinárodní standardy interního auditu, konkrétně Standard 8.4 Externí hodnocení kvality. Požadavky jsou z převážné části formulovány jako doporučení, co při poptávání této služby je potřeba zohledňovat (viz formulace „je třeba“, „by měl zvážit“) a výslovně umožňují hodnocení navzájem v širší skupině srovnatelných orgánů veřejné správy. Standardy rovněž umožňují zpracování hodnocení nezávislým

hodnotitelem, požadavek na hodnotící tým není standardy přímo stanoven. To v obecné rovině návrh zákona připouští a podporuje. S ohledem na význam centralizovaných útvarů interního auditu u správců kapitol státního rozpočtu, které budou podle návrhu zákona koncentrovat poskytování ujištění nad fungováním vnitřních kontrolních systémů více než 500 organizací, v rámci či skrze jejichž hospodaření je nakládáno s podstatnou částí státního rozpočtu, však pro externí hodnocení kvality těchto útvarů interního auditu návrh zákona usiluje o zavedení přísnějšího režimu, který kromě odbornosti hodnotícího týmu jednoznačně zajistí i nezávislost a objektivitu prováděného externího hodnocení. Pouhé splnění požadavků mezinárodních standardů (potvrzení členů hodnotícího týmu, že nejsou ve skutečném ani zdánlivém střetu zájmů, zvážení možného narušení nezávislosti hodnotitelů v důsledku minulých, současných nebo předpokládaných budoucích vztahů se společnostmi, jejichmi zaměstnanci nebo funkcí interního auditu) v prostředí velmi omezeného počtu interních auditorů působících dlouhodobě v prostředí ústředních orgánů státní správy podle názoru předkladatele dostatečně nezajišťuje potřebnou míru objektivitu a nezávislosti.

Možnost zajištění externího hodnocení kvality interního auditu jak Ministerstvem financí, tak i soukromoprávními subjekty byla do návrhu zákona doplněna z podnětu interních auditorů ústředních orgánů státní správy jako forma kompromisu s odvoláním na možnost zachování dlouhodobé odborně přínosné spolupráce, v rámci které je získáván kontakt s nejlepší možnou praxí v dané oblasti. Omezení takové možnosti na formu auditorských společností se jeví jako účelné, neboť se jedná o společnosti, které tyto služby běžně poskytují, jejich okruh není nepřiměřeně úzký a zároveň pro ně platí jednoznačně stanovené požadavky na systém řízení kvality a jasná forma regulatorního dohledu ze strany Komory auditorů ČR včetně možnosti podání oznámení o porušení nebo domnělého porušení zákona o auditorech, etického kodexu, vnitřních předpisů Komory auditorů ČR a auditorských standardů.

Jakkoliv není teoreticky vyloučeno, aby statutární auditor měl k dispozici svůj tým a opačně mohla působit auditorská společnost pouze s jedním zaměstnancem, pravděpodobnost takové situace je významně nižší než v případě rozšíření okruhu oprávněných osob na všechny statutární auditory. Požadavky na kvalifikaci osob provádějících externí hodnocení kvality v oblasti interního auditu dané mezinárodními standardy interního auditu budou navíc nad rámec požadované právní formy platit i v případě poptání služby od auditorských společností, neboť povinnost dodržování mezinárodních standardů interního auditu je orgánům veřejné správy stanovena v ustanovení § 20 návrhu zákona.

§ 27 Postup externího hodnocení kvality interního auditu

K odst. 1 a odst. 2

Ustanovení § 27 návrhu zákona upravuje základní procesní rámec pro výkon externího hodnocení kvality interního auditu. Výstupem externího hodnocení kvality interního auditu je zpráva, která obsahuje zjištění, závěry a doporučení. Zjištění obsahují popis zjištěného stavu věci s uvedením nedostatků, případně označení právních předpisů, vnitřních předpisů nebo mezinárodních standardů interního auditu, které podle hodnotícího týmu nejsou naplněny. Pokud je to relevantní, hodnotící tým uvede i příčiny zjištěných nedostatků. Závěr (může být označován také jako výrok) obsahuje hodnocení činnosti útvaru interního auditu zejména z hlediska:

- souladu s návrhem zákona,
- souladu s Globálními standardy interního auditu,
- statutu interního auditu, případně strategie, metodiky, vnitřních procesů, posouzení rizik a plánů útvaru interního auditu,
- dodržování jiných platných právních předpisů,
- kompetencí a náležitě odborné péče, včetně dostatečného používání nástrojů a technik, a zaměření na neustálý rozvoj,

- přispívání k procesům řízení a správy orgánu veřejné správy, řízení rizik a řídicím a kontrolním procesům,
- přispívání ke zlepšení činnosti orgánu veřejné správy a její schopnosti dosahovat svých cílů.

Hodnotící tým formuluje ve zprávě konkrétní doporučení ke zlepšení. Zpráva z externího hodnocení kvality interního auditu poskytuje zpětnou vazbu jako jeden ze základních předpokladů pro posilování kvality interního auditu a je důležitým nástrojem pro poskytování přímé metodické pomoci.

K odst. 3

Externí hodnocení kvality interního auditu je ukončeno předáním zprávy orgánu veřejné správy, který zřídil útvar interního auditu. Dobrou praxí je projednání výsledku externího hodnocení kvality s hodnoceným útvarem interního auditu.

K odst. 4

Na základě zprávy z externího hodnocení kvality, zejména doporučení od hodnotícího týmu, navrhne orgán veřejné správy opatření ke zvyšování kvality interního auditu. Opatření ke zvyšování kvality by měli být výsledkem shody mezi útvarem interního auditu a vedoucím orgánu veřejné správy.

K odst. 5 a odst. 6

Ustanovení stanoví povinnost správce kapitoly státního rozpočtu předat zprávu z externího hodnocení kvality a přehled opatření ke zvyšování kvality interního auditu Ministerstvu financí. Ministerstvo financí využije informace o výsledcích externího hodnocení kvality k metodické a koncepční činnosti a informuje o stavu funkce interního auditu v České republice vládu v rámci souhrnné roční zprávy o řízení a kontrole veřejných financí (viz ustanovení § 39 návrhu zákona). Správce kapitoly státního rozpočtu nemá povinnost předat zprávu z externího hodnocení kvality Ministerstvu financí v případě, že externí hodnocení kvality interního auditu vykonalo Ministerstvo financí.

§ 28 Roční zpráva o výsledcích interního auditu

K odst. 1

Ustanovení upravuje povinnost útvaru interního auditu jednou ročně vypracovat roční zprávu o výsledcích interního auditu, která bude obsahovat nejdůležitější údaje o činnosti útvaru interního auditu v orgánu veřejné správy. Informace obsažené v roční zprávě o výsledcích interního auditu mohou být podkladem pro vypracování roční zprávy o řízení a kontrole veřejných financí.

Útvar interního auditu předkládá roční zprávu o výsledcích interního auditu vedoucímu orgánu veřejné správy, v případě územních samosprávných celků a městských částí nebo městských obvodů také radě.

Termín pro předložení roční zprávy je na nastavení příslušného orgánu veřejné správy. Roční zprávu o výsledcích interního auditu lze v případě územních samosprávných celků předkládat radě společně se závěrečným účtem.

Útvar interního auditu správce kapitoly státního rozpočtu zpracovává jednu roční zprávu o výsledcích interního auditu a předkládá jí příslušnému vedoucímu orgánu veřejné správy. Roční zpráva o výsledcích interního auditu obsahuje informace o činnosti útvaru interního auditu uvnitř správce kapitoly státního rozpočtu a u organizačních složek státu, státních příspěvkových organizací, veřejných výzkumných institucí a veřejných kulturních institucí, jejichž zřizovatel je nebo funkci zřizovatele vykonává správce kapitoly státního rozpočtu.

Pokud organizační složka státu, státní příspěvková organizace, veřejná výzkumná instituce nebo veřejná kulturní instituce, jejíž zřizovatel je nebo funkci zřizovatele vykonává správce kapitoly státního rozpočtu, zřídila útvar interního auditu na základě ustanovení § 17 odst. 2, zpracovává zprávu o výsledcích interního auditu tento útvar a předkládá ji příslušnému vedoucímu orgánu veřejné správy.

Účelem roční zprávy o výsledcích interního auditu je informovat vedoucího orgánu veřejné správy, resp. radu o fungování útvaru interního auditu, o stavu vnitřního kontrolního systému orgánu veřejné správy z pohledu útvaru interního auditu a poskytnout doporučení ke zlepšení fungování vnitřního kontrolního systému. Prostřednictvím zprávy útvar interního auditu upozorňuje na nedostatky, které mohou vyplynout z několika auditních zakázek a z uceleného pohledu mohou zjistit selhávání vnitřního kontrolního systému a jeho příčinu.

Mezinárodní standardy interního auditu upravují požadavky na komunikaci výsledků interního auditu ve Standardu 11.3 Komunikace výsledků.

K odst. 2

Roční zpráva o výsledcích interního auditu obsahuje souhrnnou informaci a provedených interních auditech, tj. ujišťovacích i poradenských zakázkách, plánovaných i mimořádných interních auditech. V návaznosti na to útvar interního auditu informuje o průběžném plnění střednědobého a ročního plánu interního auditu. V případě neplnění plánů doplní útvar interního auditu vysvětlení.

Roční zpráva dále obsahuje přehled nejzávažnějších nedostatků, opatření k jejich odstranění nebo prevenci a jejich plnění. Za nejzávažnější nedostatky se považují nedostatky, které mají zásadní dopad na fungování vnitřního kontrolního systému, hospodaření s veřejnými prostředky nebo významně ohrožují plnění úkolů orgánu veřejné správy. Nejzávažnější nedostatky určuje interní auditor na základě svého odborného úsudku.

Útvar interního auditu formuluje v roční zprávě celkový názor k přiměřenosti a účinnosti vnitřního kontrolního systému. Přiměřenost a účinnost vnitřního kontrolního systému posuzuje z hlediska kritérií stanovených v ustanovení § 9 odst. 3 návrhu zákona. Útvar interního auditu dále formuluje doporučení ke zlepšení vnitřního kontrolního systému. Doporučení ke zlepšení přitom může vyplývat jak ze zjištěných nedostatků, tak z nových příležitostí a trendů (například v oblasti elektronizace).

Součástí roční zprávy o výsledcích interního auditu je zhodnocení souladu s mezinárodními standardy interního auditu, a to zejména shrnutí výsledků externího hodnocení kvality interního auditu, pokud v daném roce proběhlo, a zhodnocení plnění opatření ke zvyšování kvality interního auditu, které vyplývají z výsledků externího hodnocení kvality.

K odst. 3

Ustanovení zavádí kategorizaci pro hodnocení přiměřenosti a účinnosti vnitřního kontrolního systému. Kritéria pro hodnocení přiměřenosti a účinnosti vnitřního kontrolního systému vychází z ustanovení § 9 odst. 3 návrhu zákona. Celkový názor útvaru interního auditu musí obsahovat jednu z uvedených kategorií a odůvodnění (například uvedení konkrétních nedostatků, které byly zjištěny a jejich charakter). Celkový názor útvaru interního auditu vyjadřuje na základě provedených auditních zakázek (ujišťovacích i poradenských) a jiných relevantních informací (například z posouzení rizik orgánu veřejné správy), které vznikly činností útvaru interního auditu. Dále může útvar interního auditu využít i informace, které nevznikly jeho činností (například výsledky činnosti jiných kontrolních útvarů – interních i externích). Celkový názor v sobě odráží požadavky mezinárodních standardů interního auditu. Podle Standardu 9.5 Koordinace a možnost se spolehnout vedoucí útvaru interního auditu musí koordinovat svou činnost s interními a externími poskytovateli ujišťovacích služeb a zvážit možnost spoléhat se na jejich práci. Podle Standardu 11.1 Budování vztahů a komunikace se zainteresovanými subjekty vedoucí útvaru interního auditu musí vypracovat přístup pro funkci interního auditu k budování vztahů a důvěry s klíčovými zainteresovanými subjekty, včetně orgánů společnosti, vrcholového vedení, provozního vedení, regulačních orgánů a interních a externích poskytovatelů ujištění a dalších konzultantů. Podle Standardu 11.3 Komunikace výsledků se od vedoucího útvaru interního auditu může vyžadovat, aby na úrovni obchodní jednotky nebo organizace učinil závěr o účinnosti procesů řízení a správy společnosti, řízení rizik a řídicích a kontrolních procesů, a to z důvodu požadavků odvětví, zákonů a/nebo předpisů nebo očekávání orgánů společnosti, vrcholového vedení a/nebo dalších zainteresovaných subjektů. Takový závěr

odráží odborný úsudek vedoucího útvaru interního auditu založený na více zakázkách a musí být podložen relevantními, spolehlivými a dostatečnými informacemi.

Vnitřní kontrolní systém **a) je přiměřený a účinný**, pokud útvar interního auditu nezjistil žádné nedostatky nebo pouze malé nedostatky. Tyto nedostatky nemají žádný dopad na fungování vnitřního kontrolního systému.

Vnitřní kontrolní systém **b) potřebuje dílčí zlepšení**, pokud útvar interního auditu zjistil nedostatky, které mají mírný dopad na fungování vnitřního kontrolního systému. Útvar interního auditu formuloval doporučení a auditovaná osoba navrhla, případně již realizovala opatření k odstranění nebo prevenci nedostatků.

Vnitřní kontrolní systém **c) potřebuje významná zlepšení**, pokud útvar interního auditu zjistil nedostatky, které mají významný dopad na fungování vnitřního kontrolního systému. Útvar interního auditu formuloval doporučení a auditovaná osoba navrhla, případně již realizovala opatření k odstranění nebo prevenci nedostatků.

Vnitřní kontrolní systém **d) není přiměřený nebo účinný**, pokud útvar interního auditu zjistil početné nedostatky, které mají významný dopad na fungování vnitřního kontrolního systému. Nedostatky jsou systémové a širokého rozsahu. Útvar interního auditu formuloval doporučení a budou potřebná opatření dlouhodobého a systémového charakteru.

Útvar interního auditu nemá povinnost provádět každý rok specifický interní audit na přiměřenost a účinnost celého vnitřního kontrolního systému. Svůj celkový názor formuluje na základě výsledků své činnosti a relevantních informací dostupných v daném roce.

K odst. 4

Celkový názor centralizovaného útvaru interního auditu správce kapitoly státního rozpočtu zahrnuje hodnocení „podřízených“ organizací. Útvar interního auditu správce kapitoly státního rozpočtu nemá povinnost provádět každý rok specifický interní audit u všech organizačních složek státu, státních příspěvkových organizací, veřejných výzkumných instituce nebo veřejné kulturní instituce, u nichž je zřizovatelem nebo funkci zřizovatele vykonává. K formulaci celkového názoru si může vyžádat relevantní informace u „podřízené“ organizace (například výsledky externích kontrol).

Útvar interního auditu formuluje celkový názor na základě výsledků své činnosti ve sledovaném období a dalších dostupných relevantních informací. Kromě kategorizace podle ustanovení § 27 odst. 3 návrhu zákona může vždy útvar interního auditu přidat slovní hodnocení, vysvětlení, na základě, jakých informací celkový názor vyjádřil. V souladu se Standardem 6.3 Podpora vrcholového vedení a orgánů společnosti zajistí vedoucí orgánu veřejný správy přístup útvaru interního auditu k informacím potřebným pro formulaci celkového názoru.

Celkový názor útvaru interního auditu správce kapitoly státního rozpočtu obsahuje souhrnné hodnocení vnitřních kontrolních systémů všech organizačních složek státu, státních příspěvkových organizací, veřejných výzkumných institucí a veřejných kulturních institucí v působnosti správce kapitoly státního rozpočtu.

S ohledem na výjimku stanovenou v ustanovení § 19 odst. 3 návrhu zákona, podle které centralizovaný útvar interního auditu správce kapitoly státního rozpočtu nevykonává interní audit zpravodajské služby, nezahrnuje celkový názor útvaru centralizovaného interního auditu správce kapitoly státního rozpočtu hodnocení vnitřního kontrolního systému zpravodajské služby.

K hlavě II – vrchní audit

§ 29 Působnost útvaru vrchního auditu

K odst. 1

Vrchní audit Ministerstva financí nahrazuje stávající veřejnosprávní kontrolu Ministerstva financí podle ustanovení § 7 odst. 2 a 3 zákona o finanční kontrole. Ustanovení § 29 návrhu zákona stanoví

působnost útvaru vrchního auditu (výkon vrchního auditu) a rozsah této působnosti [okruh orgánu veřejné správy podle písm. a) až d)]. Vrchní audit z hlediska předmětu téměř odpovídá internímu auditu (viz srovnání ustanovení § 19 odst. 6 a § 29 odst. 3 návrhu zákona). Vrchní audit se bude zaměřovat zpravidla na audit systému, tj. ověřování nastavení a fungování vnitřních kontrolních systémů auditovaných osob, v případě „podřízených“ organizací správců kapitol státního rozpočtu s přesahem do nastavení a fungování vnitřních kontrolních systémů těchto správců. Hlavní kvalitativní změna transformace veřejnosprávní kontroly Ministerstva financí na vrchní audit spočívá ve využívání auditních postupů, které oproti veřejnosprávní kontrole navíc zahrnují i analýzu systémových příčin zjištěného stavu a návrh doporučení k jeho nápravě.

V ustanovení je zavedena legislativní zkratka „*útvary vrchního auditu*“ pro útvary Ministerstva financí, který je pověřen výkonem vrchního auditu. Útvary vrchního auditu tvoří zaměstnanci Ministerstva financí.

Na Ministerstvu financí budou nově tři auditní útvary:

- útvary interního auditu, který Ministerstvo financí zřizuje jako správce kapitoly státního rozpočtu podle ustanovení § 17 návrhu zákona,
- útvary vrchního auditu, který je v Ministerstvu financí pověřen výkonem vrchního auditu,
- auditní orgán, který je pověřen výkonem funkce auditního orgánu podle přímo použitelných předpisů Evropské unie usnesením vlády České republiky č. 677/2021 (pro programové období 2021+).

K odst. 2

Podle ustanovení § 8 odst. 3 rozpočtových pravidel Ministerstvo financí řídí práce na vypracování návrhu zákona o státním rozpočtu. Správci kapitol, státní fondy, územní samosprávné celky, dobrovolné svazky obcí a jiné právnické a fyzické osoby, které požadují prostředky ze státního rozpočtu nebo poskytnutí státní záruky, jsou povinni předložit Ministerstvu financí údaje potřebné pro vypracování návrhu zákona o státním rozpočtu. To se netýká tzv. rozpočtově nezávislých kapitol (Kancelář prezidenta republiky, Poslanecká sněmovna, Senát, Ústavní soud, Nejvyšší kontrolní úřad, Kancelář Veřejného ochránce práv a Úřad Národní rozpočtové rady), které návrh celkových příjmů a celkových výdajů předkládají rozpočtovému výboru Poslanecké sněmovny.

Útvary vrchního auditu nebude vykonávat vrchní audit orgánů veřejné správy, které mají Ústavou ČR zaručené postavení a rozpočtovou nezávislost, tj. Kanceláře prezidenta republiky, Kanceláře Poslanecké sněmovny, Kanceláře Senátu, Ústavního soudu a Nejvyššího kontrolního úřadu. Dále nebude útvary vrchního auditu vykonávat vrchní audit u dalších rozpočtově nezávislých kapitol státního rozpočtu, a to Kanceláře Veřejného ochránce práv a Úřadu Národní rozpočtové rady. Útvary vrchního auditu nebude dále vykonávat vrchní audit příspěvkových organizací výše uvedených orgánů veřejné správy a zpravodajské služby. Kontrola zpravodajských služeb je podrobně upravena v zákoně č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Podle ustanovení § 12 až 13a tohoto zákona zpravodajské služby podléhají kontrole vlády, Poslanecké sněmovny, orgánu nezávislé kontroly zpravodajských služeb a Nejvyššímu kontrolnímu úřadu.

Orgány veřejné správy podle odstavce 2 vrchnímu auditu nepodléhají.

K odst. 3

Vrchní audit prověřuje dodržování právních předpisů a přímo použitelných předpisů Evropské unie při nakládání s veřejnými prostředky (např. zákonu o zadávání veřejných zakázek, stavebním předpisům, zákonu o majetku ČR, zákonu o obcích, zákonu o krajích, zákonu o hlavním městě Praze, finanční nařízení EU a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1060 ze dne 24. června 2021 o společných ustanoveních pro Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský sociální fond plus, Fond soudržnosti, Fond pro spravedlivou transformaci a Evropský námořní,

rybářský a akvakulturní fond a o finančních pravidlech pro tyto fondy a pro Azylový, migrační a integrační fond, Fond pro vnitřní bezpečnost a Nástroj pro finanční podporu správy hranic a vízové politiky v případě veřejných prostředků z fondů Evropské unie). Nejde jen o právní předpisy, které upravují financování činnosti orgánu veřejné správy, ale také jiné právní předpisy – např. může jít o právní předpisy upravující zadávání veřejných zakázek, veřejnou podporu, nakládání s majetkem.

Útvar vrchního auditu se zaměřuje na prověřování zásad řízení a kontroly veřejných financí a vnitřních kontrolních systému auditovaných osob. Zásady řízení a kontroly veřejných financí jsou obsaženy v ustanovení § 3 až § 8 návrhu zákona (viz komentář k ustanovením § 3 až § 8 návrhu zákona). Definice přiměřeného a účinného vnitřního kontrolního systému je obsažena v ustanovení § 9 odst. 3 návrhu zákona (viz komentář k ustanovení § 9 odst. 3 návrhu zákona). Prověřování právních předpisů slouží zejména jako prostředek pro získání informací nezbytných pro průkazné zhodnocení funkčnosti vnitřních kontrolních systémů auditovaných osob.

Koncepce vrchního auditu vychází z předpokladu, že na stát nelze nahlížet pouze jako na řadu samostatných orgánů státní správy, které hospodaření samostatně a odděleně, ale jako na jeden nedílný celek, který hospodaří s jedním státním rozpočtem, v jehož rámci rovněž dochází k převodům finančních prostředků. Součástí tohoto celku je Ministerstvo financí, které jakožto ústřední orgán státní správy pro státní rozpočet, státní závěrečný účet, ale také finanční hospodaření a řízení a kontrolu veřejných financí, plní speciální funkci – funkci vrchního auditu.

§ 30 Plánování, výkon a ukončení vrchního auditu

K odst. 1

Pro útvar vrchního auditu se obdobně použijí taxativně vyjmenovaná procesní ustanovení k výkonu interního auditu týkající se plánování, vedení auditní dokumentace, auditní zprávy a požadavků na roční zprávu o výsledcích vrchního auditu.

Plány vrchního auditu vychází z vlastního posouzení rizik útvaru vrchního auditu, které zohledňuje především relevantní informace o orgánech veřejné správy, které podléhají vrchnímu auditu, informace o funkčnosti jejich řídicích a kontrolních systémů, cíle vlády České republiky, výsledky jiných kontrolních a auditních orgánů, externí i interní podněty, atd. Plány vrchního auditu musí být aktualizovány v nezbytné míře v návaznosti na významné změny okolností, potřeb a především relevance zjištěných rizik. Útvar vrchního auditu dbá při sestavování plánů o dodržení zásady spolupráce.

Střednědobý plán nemá být tvořen výčtem konkrétních plánovaných auditů. Zpravidla by měl mít spíše podobu logicky odůvodněných, zdokumentovaných, a podle míry rizik seřazených oblastí a okruhů, které by v konkretizovaném časovém intervalu měly být prověřeny. Za předpokladu trvání odůvodněných a zdokumentovaných rizik těchto oblastí se z nich následně tvoří konkrétní roční plány auditních zakázek. Útvar vrchního auditu může v rámci střednědobého plánu popsat rovněž strategii pro dosažení cílů útvaru vrchního auditu a konkrétnější proces a principy tvorby ročních plánů.

Roční plán se sestavuje na období leden až prosinec každého kalendářního roku. Obecnější rizikové oblasti ze střednědobého plánu rozpracovává do podoby seznamu konkrétních auditních zakázek. Roční plán zpravidla zahrnuje konkretizovaný rozsah, věcné zaměření a cíle auditů, jejich časové rozvržení a personální zajištění. Návrh zákona nevylučuje výkon mimořádných auditů, tj. auditů, které nejsou obsaženy v ročním plánu. Mimořádný audit se vykonává zpravidla nad rámec ročního plánu vrchního auditu.

Útvar vrchního auditu zpracovává roční zprávu o výsledcích vrchního auditu a předkládá ji ministrovi financí. Obsah roční zprávy o výsledcích vrchního auditu odpovídá obsahu podle ustanovení § 28 odst. 2 návrhu zákona. Celkový názor k přiměřenosti a účinnosti vnitřního kontrolního systému útvar vrchního auditu formuluje na základě provedených vrchních auditů a jiných dostupných relevantních informací, které vznikly činností útvaru vrchního auditu (posouzení rizik, informace získané na základě úkonů předcházejících kontrole podle ustanovení § 3 kontrolního řádu). Dále může útvar

vrchního auditu využít informace, které nevznikly jeho činností (například výsledky činnosti jiných kontrolních orgánů).

Na výkon vrchního auditu se subsidiárně použije kontrolní řád a správní řád. Útvar vrchního auditu při své činnosti rovněž zohledňuje mezinárodní standardy interního auditu. Pokud návrh zákona stanoví speciální procesní postup pro výkon vrchního auditu, kontrolní řád se nepoužije. Kontrolní řád se použije pro procesní postupy, které nejsou v návrhu zákona upraveny, například:

- úkony předcházející výkonu interního auditu nebo vrchního auditu,
- využití institutu přizvané osoby,
- práva a povinnosti auditovaných osob,
- mlčenlivost,
- oprava nesprávností a došetření věci,
- spolupráce kontrolních orgánů.

K odst. 2

Plány vrchního auditu, případné aktualizace a případné návrhy na provedení mimořádného auditu vypracuje útvar vrchního auditu. Plány vrchního auditu, jejich aktualizaci a případně mimořádné audity schvaluje ministr financí. Ministr financí může pověřit schvalováním plánů vrchního auditu, jejich aktualizací a případně schvalováním mimořádných auditů jinou osobu.

K odst. 3

Útvar vrchního auditu předává auditní zprávu auditované osobě a ministrovi financí. Ministr financí může pověřit jinou osobu k tomu, aby přebírala auditní zprávy vrchního auditu. Pro zajištění právní jistoty ustanovení stanoví okamžik ukončení vrchního auditu. Vrchní audit je ukončen předáním auditní zprávy auditované osobě.

K odst. 4

Na základě zjištění a doporučení útvaru vrchního auditu má auditovaná osoba povinnost navrhnout opatření k odstranění nebo prevenci nedostatků. Útvar vrchního auditu stanoví s ohledem na rozsah a složitost zjištění přiměřenou lhůtu k návrhu opatření. Tato lhůta může být vázána i na předání návrhu auditní zprávy. Návrh opatření je plně v kompetenci auditované osoby.

Na základě návrhu opatření k odstranění nebo prevenci nedostatků ze strany auditované osoby stanoví útvar vrchního auditu lhůtu, ve které musí auditovaná osoba podat písemnou zprávu o plnění navržených opatření. Vyhodnocení míry plnění opatření je plně v kompetenci útvaru vrchního auditu a závisí na konkrétní podobě navržených opatření k odstranění nebo prevenci nedostatků.

K odst. 5

Útvar vrchního auditu sleduje plnění opatření k odstranění nebo prevenci nedostatků. Sledování opatření může mít formu:

- ověření realizace přijatého opatření na základě dostupných informací,
- následného auditu realizace doporučení a přijatých opatření.

V kompetenci útvaru vrchního auditu je posoudit, zda jsou opatření plněna. V praxi není vyloučeno, že útvar vrchního auditu dojde k závěru, že opatření nejsou plněna dostatečně, jsou plněna pouze formálně nebo dokonce nebyla vůbec přijata. V takovém případě útvar vrchního auditu o tom uvědomí ministra financí. Ministr financí může pověřit jinou osobu k tomu, aby přebírala informace útvaru vrchního auditu o neplnění opatření ze strany auditované osoby.

K části páté – veřejnosprávní kontrola

Systém řízení a kontroly veřejných financí mezi orgány veřejné správy a mezi orgány veřejné správy a žadateli o veřejnou finanční podporu nebo příjemci veřejné finanční podpory zahrnuje výkon veřejnosprávní kontroly, která je předmětem této části návrhu zákona. Návrh zákona zachovává zavedenou terminologii ze zákona o finanční kontrole.

Pojem veřejnosprávní kontrola vychází ze skutečnosti, že se jedná o kontrolu vykonávanou ve veřejné správě (státní správě i územní samosprávě) a kontrolu vykonávanou orgány veřejné správy. Pojem veřejnosprávní nelze zaměňovat s pojmem veřejnoprávní, který popisuje jev týkající se veřejného práva. Veřejnosprávní kontrolu lze chápat jako postup orgánu veřejné správy, při kterém dochází ke srovnávání skutečného stavu (například hospodaření příspěvkové organizace, použití veřejné finanční podpory) se stavem žádoucím (například stanoveným právními předpisy) v rozsahu působnosti vymezené návrhem zákona.

Materiálně pod pojem veřejnosprávní kontroly spadá také výkon auditu ze strany auditního orgánu, byť je terminologicky označen jinak a podléhá procesní úpravě, která se částečně liší od obecné procesní úpravy veřejnosprávní kontroly, která je obsažena v kontrolním řádu.

Podle návrhu zákona

- kraj, hlavní město Praha, městská část hlavního města Prahy, obec, městský obvod nebo městská část statutárního města a dobrovolný svazek obcí vykonává **veřejnosprávní kontrolu hospodaření** jím zřízené příspěvkové organizace (ustanovení § 32 návrhu zákona);
- poskytovatel veřejné finanční podpory vykonává **veřejnosprávní kontrolu veřejné finanční podpory** žadatele o veřejnou finanční podporu a příjemce veřejné finanční podpory (ustanovení § 33 návrhu zákona);
- orgán zapojený do správy zahraničních prostředků vykonává **veřejnosprávní kontrolu veřejné finanční podpory** žadatele o veřejnou finanční podporu a příjemce veřejné finanční podpory (ustanovení § 34 odst. 1 návrhu zákona);
- přeneše-li orgán zapojený do správy zahraničních prostředků některé činnosti spojené s poskytováním veřejné finanční podpory na právnickou osobu nebo organizační složku státu, vykonává **veřejnosprávní kontrolu těchto činností** (ustanovení § 34 odst. 2 návrhu zákona);
- útvar Ministerstva financí pověřený koordinací a správou zahraničních prostředků vykonává **veřejnosprávní kontrolu orgánu zapojeného do správy zahraničních prostředků** (ustanovení § 34 odst. 3 návrhu zákona);
- auditní orgán vykonává **veřejnosprávní kontrolu – audit** orgánu zapojeného do správy zahraničních prostředků, orgánu koordinujícího využívání zahraničních prostředků, správce a provozovatele monitorovacího systému a audit veřejné finanční podpory příjemce veřejné finanční podpory (ustanovení § 34 odst. 4 návrhu zákona).

Schvalovací postupy řídicí kontroly a veřejnosprávní kontrola jsou součástí systému řízení a kontroly veřejných financí. Řízení a kontrola veřejných financí uvnitř orgánů veřejné správy zahrnuje výkon řídicí kontroly. Řízení a kontrola veřejných financí mezi orgány veřejné správy a orgány veřejné správy a žadateli nebo příjemci veřejné finanční podpory zahrnuje výkon veřejnosprávní kontroly. Řídicí kontrola i veřejnosprávní kontrola sledují společný cíl – ochranu veřejných prostředků, ale pro podporu dosažení tohoto cíle používají jiné postupy. Řídicí kontrola je založena na jednoznačném stanovení odpovědnosti konkrétních osob za schvalování operací a prověřuje činnosti uvnitř orgánu veřejné správy. Veřejnosprávní kontrola působí navenek – vůči příspěvkovým organizacím, žadatelům a příjemcům veřejné finanční podpory. Prolínání těchto dvou nástrojů řízení a kontroly veřejných financí není v praxi vyloučeno, nicméně ho nelze normativně uchopit a regulovat. Návrh zákona již dále neupravuje časové rozlišení veřejnosprávní kontroly na kontrolu předběžnou, průběžnou a následnou. Není vyloučeno provádět veřejnosprávní kontrolu u žadatele o veřejnou

finanční podporu, jejíž výsledek může být podkladem pro rozhodnutí o poskytnutí veřejné finanční podpory.

Účelem veřejnosprávní kontroly je poskytovat osobám, které s veřejnými prostředky hospodaří, případně osobám a orgánům, které jim tyto prostředky poskytují, informace pro kvalifikované vyhodnocení účelnosti, hospodárnosti a efektivity vynaložených prostředků potřebné pro jejich rozhodování o dalším postupu.

§ 31 Povinnosti vedoucího orgánu veřejné správy

Vedoucí orgánu veřejné správy dále podle písmena zajistí, aby veřejnosprávní kontrolu vykonávaly bezúhonné osoby s odpovídajícími kvalifikačními předpoklady. Veřejnosprávní kontrolu mohou vykonávat fyzické osoby, které kontrolní řád označuje pojmem „kontrolující“. Nemusí se jednat pouze o zaměstnance orgánu veřejné správy. Ustanovení nově umožňuje outsourcing výkonu veřejnosprávní kontroly. Podle ustanovení § 5 odst. 2 písm. b) zákona o finanční kontrole vedoucí orgánu veřejné správy musel dbát na to, aby finanční kontrolu vykonávali zaměstnanci s kvalifikačními předpoklady. Toto ustanovení představovalo obecný zákaz outsourcingu výkonu finanční kontroly, včetně veřejnosprávní kontroly. Zákaz outsourcingu způsoboval v praxi, zejména u menších orgánů veřejné správy, problémy v důsledku nedostatečné personální kapacity nebo odbornosti zaměstnanců. Tyto problémy se orgány veřejné správy snažily překlenout využíváním institutu přizvaných osob podle ustanovení § 6 kontrolního řádu. V postavení přizvané osoby plnily externí subjekty funkci kontrolorů a do kontrolního týmu byl zařazen také zaměstnanec orgánu veřejné správy pro formální naplnění požadavku zákona o finanční kontrole. U územních samosprávných celků nastávala obdobná situace v případech, kdy do veřejnosprávní kontroly byli zapojeni členové kontrolního nebo finančního výboru, kteří neměli statut zaměstnance územního samosprávného celku.

Návrh zákona dává do souladu právní stav se stávající praxí výkonu veřejnosprávní kontroly a umožňuje, aby výkonem veřejnosprávní kontroly mohla být pověřena jiná osoba než zaměstnanec orgánu veřejné správy. Návrh zákona nestanoví žádné podmínky ani způsob outsourcingu veřejnosprávní kontroly. Není vyloučeno uzavření smlouvy se soukromoprávním subjektem nebo pověření výkonem veřejnosprávní kontroly zastupitelů územního samosprávného celku. Zavedením outsourcingu výkonu veřejnosprávní kontroly není nijak dotčena možnost využívání institutu přizvaných osob.

Návrh zákona stanoví pouze obecný požadavek na odpovídající kvalifikaci osob, které vykonávají veřejnosprávní kontrolu. Komplexita činnosti osob vykonávajících veřejnosprávní kontrolu se může zásadně lišit. Není žádoucí stanovovat předpoklad vzdělání, odborné způsobilosti či délky praxe pro všechny jednotně. Předpoklad vzdělání pro státní zaměstnance upravuje zákon o státní službě podle jednotlivých platových tříd v příloze č. 1. Pro zaměstnance orgánů veřejné správy, na které se vztahuje zákon o státní službě, dále platí povinnost vykonat úřednickou zkoušku. Účelem úřednické zkoušky je ověřit, zda má zaměstnanec potřebné vědomosti a schopnosti a je dostatečně odborně připraven pro výkon služby v oboru služby, k jehož výkonu byl na služební místo zařazen nebo jmenován (viz ustanovení § 36 zákona o státní službě). Obor státní služby Audit zahrnuje požadavky na znalosti právní úpravy a procesního postupu výkonu veřejnosprávní kontroly. Obor státní služby Finance zahrnuje požadavky na znalosti systému řízení a kontroly veřejných financí. Pro zaměstnance územních samosprávných celků je stanovena povinnost prokázat zvláštní odbornou způsobilost, konkrétně pro oblast správní činnosti při finančním hospodaření územních samosprávných celků a jeho přezkumu.

Osoba vykonávající veřejnosprávní kontrolu musí být bezúhonná. K bezúhonnosti viz dále komentář k ustanovení § 2 odst. 5 návrhu zákona.

§ 32 Působnost kraje, hlavního města Prahy, městské části hlavního města Prahy, obce, městského obvodu nebo městské části statutárního města a dobrovolného svazku obcí

K odst. 1

Návrh zákona zachovává stávající koncepci výkonu veřejnosprávní kontroly hospodaření s veřejnými prostředky územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí u jimi zřízených příspěvkových organizací podle ustanovení § 9 a § 9a zákona o finanční kontrole. Působnost kraje, hlavního města Prahy obce a dobrovolného svazku obcí je upravena pouze v nezbytném rozsahu, ustanovení jejich dosavadní působnost nijak nerozšiřuje. Ustanovení dále nově upravuje působnost městských částí hlavního města Prahy a městských obvodů nebo městských částí statutárního města k výkonu veřejnosprávní kontroly hospodaření jimi zřízených příspěvkových organizací.

Městské části hlavního města Prahy jsou oprávněny v rámci samostatné působnosti zřizovat a rušit příspěvkové organizace potřebné pro jejich rozvoj a pro uspokojování potřeb občanů městských částí přímo na základě zákona, konkrétně ustanovení § 18 odst. 1 zákona o hlavním městě Praze. Zákon o finanční kontrole neupravoval působnost městských částí hlavního města Prahy k výkonu veřejnosprávní kontroly hospodaření jimi zřízených příspěvkových organizací. Městské části hlavního města Prahy vykonávaly tuto kontrolu na základě ustanovení § 3 odst. 4 zákona o hlavním městě Praze, které stanovilo povinnost městských částí hlavního města Prahy zajišťovat finanční kontrolu podle zákona o finanční kontrole.

Městské obvody nebo městské části statutárního města nejsou oprávněné zřizovat příspěvkové organizace přímo na základě zákona. Podle ustanovení § 130 zákona o obcích statutární město může stanovit ve statutu rozsah oprávnění městských obvodů a městských částí zřizovat a rušit právnické osoby. Zákon o finanční kontrole neupravoval působnost městských obvodů nebo městských částí k výkonu veřejnosprávní kontroly hospodaření jimi zřízených příspěvkových organizací. Městské obvody nebo městské části statutárních měst vykonávaly tuto kontrolu pouze v případě, že na ně byla tato povinnost přenesena statutárním městem.

Dosavadní nedostatečná a roztržitá úprava působnosti městských částí hlavního města Prahy a městských obvodů nebo městských částí statutárního města k výkonu veřejnosprávní kontroly hospodaření jimi zřízených příspěvkových organizací je návrhem zákona nahrazena stručným vymezením jejich působností v ustanovení § 32 návrhu zákona.

Působnost územního samosprávného celku a dobrovolného svazku obcí k výkonu veřejnosprávní kontroly žadatele o veřejnou finanční podporu a příjemce veřejné finanční podpory, kterou doposud upravoval zákon o finanční kontrole v ustanovení § 9 a § 9a, je zahrnuta v ustanovení § 33 návrhu zákona, které upravuje působnost všech poskytovatelů veřejné finanční podpory.

Kraj, hlavní město Praha, městská část hlavního města Prahy, obec, městský obvod nebo městská část statutárního města a dobrovolný svazek obcí postupují při výkonu veřejnosprávní kontroly plně podle kontrolního řádu. Použití kontrolního řádu při výkonu veřejnosprávní kontroly vyplývá přímo z ustanovení § 1 kontrolního řádu (jedná se o postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků, jiných orgánů a právnických nebo fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy, při kontrole činnosti orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků, jiných orgánů, právnických a fyzických osob).

Veřejnosprávní kontrolu hospodaření je nutno odlišit od kontroly hospodaření, kterou může u příspěvkových organizací vykonávat finanční nebo kontrolní výbor územního samosprávného celku (viz například ustanovení § 119 odst. 2 a 3 zákona o obcích). Finanční výbor zastupitelstva kraje jako celek (na rozdíl od finančního výboru obce) má výslovnou pravomoc ze zákona provádět kontrolu hospodaření právnických osob a zařízení založených nebo zřízených krajem, nebo které na kraj byly převedeny [srov. § 78 odst. 4 písm. b) zákona o krajích]. Kontrola finančního a kontrolního výboru je prováděna výhradně podle příslušného zákona o územním samosprávném celku (vyloučeno je i použití kontrolního řádu). Uvolnění zákazu outsourcingu veřejnosprávní kontroly v ustanovení § 31 návrhu zákona umožňuje, aby veřejnosprávní kontrolu u příspěvkové organizace vykonávali

také členové finančního nebo kontrolního výboru. Propojení těchto kontrolních činností může dopomáhat ke snižování administrativní zátěže.

Na veřejnosprávní kontrole hospodaření u příspěvkových organizací se mohou podílet členové finančního a kontrolního výboru zastupitelstva územního samosprávného celku. Návrh zákona na rozdíl od zákona o finanční kontrole nestanoví podmínku, aby veřejnosprávní kontrolu vykonávali pouze zaměstnanci. Členové finančního a kontrolního výboru se na veřejnosprávní kontrole mohou podílet pouze jako jednotlivci, nikoliv jako celek, tj. finanční nebo kontrolní výbor.

Veřejnosprávní kontrola hospodaření není vykonávána u školských právnických osob. S ohledem na speciální právní formu školských právnických osob je jejich kontrola ponechána na speciální právní úpravě obsažené ve školském zákoně. Tato kontrola je prováděná prostřednictvím zástupců v radě. Pokud jsou školské právnické osoby žadatelem nebo příjemcem veřejné finanční podpory, vztahuje se na ně působnost poskytovatele veřejné finanční podpory k výkonu veřejnosprávní kontroly veřejné finanční podpory. Obdobně platí pro veřejné výzkumné instituce a veřejné kulturní instituce zřizované územními samosprávnými celky.

K odst. 2

Veřejnosprávní kontrola hospodaření zřízených příspěvkových organizací zahrnuje prověřování, zda:

- příspěvková organizace dodržuje právní předpisy a přímo použitelné předpisy Evropské unie a plní zásady řízení a kontroly veřejných financí,
- vnitřní kontrolní systém příspěvkové organizace je přiměřený a účinný a
- příspěvková organizace plní povinnosti stanovené zřizovatelem.

Veřejnosprávní kontrola hospodaření není omezena pouze na kontrolu hospodaření s peněžními prostředky přijatými z rozpočtu zřizovatele a svěřeného majetku, zahrnuje kontrolu hospodaření s jakýmkoliv peněžními prostředky a majetkem, kterými příspěvková organizace disponuje.

Předmětem veřejnosprávní kontroly hospodaření je hledisko zákonnosti (legality), tj. prověřování, zda kontrolované osoby plní povinnosti jim stanovené zákonem, případně na základě zákona. Zřizovatel může prověřovat plnění jakýchkoliv právních předpisů, které se týkají hospodaření příspěvkové organizace (např. zákonu o zadávání veřejných zakázek, finanční nařízení EU a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1060 ze dne 24. června 2021 o společných ustanoveních pro Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský sociální fond plus, Fond soudržnosti, Fond pro spravedlivou transformaci a Evropský námořní, rybářský a akvakulturní fond a o finančních pravidlech pro tyto fondy a pro Azylový, migrační a integrační fond, Fond pro vnitřní bezpečnost a Nástroj pro finanční podporu správy hranic a vízové politiky v případě veřejných prostředků z fondů Evropské unie). Nejde jen o právní předpisy, které upravují financování činnosti orgánu veřejné správy, ale také jiné právní předpisy, které regulují různé aspekty operace – např. může jít o právní předpisy upravující zadávání veřejných zakázek, veřejnou podporu, nakládání s majetkem.

Zřizovatel je oprávněn stanovit příspěvkové organizaci povinnosti v rámci zřizovací listiny nebo v rámci výkonu zřizovatelských funkcí. Může se jednat například o povinnost účelného, hospodárného a efektivního využívání, péče a ochrany svěřeného majetku.

Zřizovatel prověřuje plnění zásad řízení a kontroly veřejných financí. Zásady řízení a kontroly veřejných financí jsou obsaženy v ustanovení § 3 až § 8 návrhu zákona (viz komentář k ustanovením § 3 až § 8 návrhu zákona).

Povinnost prověřovat při kontrole hospodaření přiměřenost a účinnost vnitřního kontrolního systému příspěvkové organizace navazuje na povinnost územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí prověřovat přiměřenost a účinnost systému finanční kontroly (včetně vnitřního kontrolního systému), kterou upravoval zákon o finanční kontrole v ustanovení § 9 odst. 3 a § 9a odst. 3. Definice přiměřeného a účinného vnitřního kontrolního systému je obsažena v ustanovení § 9 odst. 3 návrhu zákona (viz dále komentář k ustanovení § 9 odst. 3 návrhu zákona).

Veřejnosprávní kontrola a interní nebo vrchní audit mají podobně vymezené oblasti prověřování. Veřejnosprávní kontrola se na rozdíl od interního nebo vrchního auditu zaměřuje primárně na prověřování souladu s právními předpisy a směřuje především na ex post identifikaci nedostatků při hospodaření, zatímco interní nebo vrchní audit klade důraz na zjišťování systémových příčin a formulaci doporučení.

Při výkonu veřejnosprávní kontroly postupují kontrolní orgány podle kontrolního řádu (viz ustanovení § 40 odst. 2 návrhu zákona). Návrh zákona procesní pravidla výkonu veřejnosprávní kontroly nestanoví.

§ 33 Působnost poskytovatele veřejné finanční podpory

K odst. 1

Návrh zákona zachovává a akcentuje stávající koncepci výkonu veřejnosprávní kontroly veřejné finanční podpory ze strany poskytovatele veřejné finanční podpory. Výkon veřejnosprávní kontroly veřejné finanční podpory ze strany Ministerstva financí byl omezen pouze na oblast správy zahraničních prostředků (činnost subjektu vykonávajícího účetní funkci a auditního orgánu, viz ustanovení § 34 návrhu zákona). Oprávnění Ministerstva financí k výkonu veřejnosprávní kontroly žadatelů o veřejnou finanční podporu, příjemců veřejné finanční podpory a poskytovatelů veřejné finanční podpory podle ustanovení § 7 odst. 2 zákona o finanční kontrole bylo zrušeno bez náhrady.

Návrh zákona nedefinuje pojem „poskytovatel“. Okruh orgánů veřejné správy, které mohou poskytovat veřejnou finanční podporu, určuje například ustanovení § 14 odst. 2 rozpočtových pravidel, které stanoví, že dotaci nebo návratnou finanční výpomoc ze státního rozpočtu může poskytnout ústřední orgán státní správy, Akademie věd České republiky, Grantová agentura České republiky, Technologická agentura České republiky nebo organizační složka státu, kterou určí zvláštní zákon. Podle ustanovení § 10a rozpočtových pravidel územních rozpočtů je poskytovatelem územní samosprávný celek, městská část hlavního města Prahy a dobrovolný svazek obcí.

Pojem veřejná finanční podpora definuje návrh zákona v ustanovení § 2 odst. 7 písm. b) návrhu zákona.

K odst. 2

Poskytovatel prověřuje při výkonu veřejnosprávní kontroly veřejné finanční podpory hledisko zákonnosti (legality), tj. prověřování, zda kontrolované osoby plní povinnosti stanovené právními předpisy, které přímo souvisí s poskytovanou veřejnou finanční podporou, a hledisko souladu s podmínkami stanovenými poskytovatelem veřejné finanční podpory. Posouzení, které právní předpisy přímo souvisí s poskytnutou veřejnou finanční podporou je nutno činit individuálně u konkrétní veřejné finanční podpory. Přímá souvislost s poskytnutou veřejnou finanční podporou se posuzuje z hlediska dopadu na plnění účelu a podmínek veřejné finanční podpory (např. zákonu o zadávání veřejných zakázek, finanční nařízení EU a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1060 ze dne 24. června 2021 o společných ustanoveních pro Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský sociální fond plus, Fond soudržnosti, Fond pro spravedlivou transformaci a Evropský námořní, rybářský a akvakulturní fond a o finančních pravidlech pro tyto fondy a pro Azylový, migrační a integrační fond, Fond pro vnitřní bezpečnost a Nástroj pro finanční podporu správy hranic a vízové politiky v případě veřejných prostředků z fondů Evropské unie).

Návrh zákona již dále nerozlišuje výkon veřejnosprávní kontroly z časového hlediska, tzn., že není upravena veřejnosprávní kontrola předběžná, průběžná a následná. Veřejnosprávní kontrola může probíhat ve fázi před poskytnutím veřejné finanční podpory. V této fázi se jedná o kontrolu žadatele o veřejnou finanční podporu, která je zaměřena zejména na posouzení, zda plánované a připravované projekty odpovídají požadavkům, které poskytovatel veřejně deklaroval (zpravidla ve formě vypsání dotační výzvy) a zda jsou v souladu s právními předpisy nebo pravidly příslušných programů. Ve fázi po poskytnutí veřejné finanční podpory (vydání právního aktu) se jedná o kontrolu příjemce veřejné finanční podpory, která je zaměřená na prověření hlediska zákonnosti a souladu s podmínkami

stanovenými poskytovatelem veřejné finanční podpory při použití veřejné finanční podpory (zpravidla realizaci projektu), a po použití veřejné finanční podpory (zpravidla ukončení realizace projektu, vyúčtování projektu).

Při výkonu veřejnosprávní kontroly postupují kontrolní orgány podle kontrolního řádu (viz ustanovení § 40 odst. 2 návrhu zákona). Návrh zákona procesní pravidla výkonu veřejnosprávní kontroly nestanoví.

K odst. 3

Ustanovení stanoví oprávnění orgánu veřejné správy uzavřít veřejnoprávní smlouvu, jejímž předmětem je výkon veřejnosprávní kontroly veřejné finanční podpory, s jiným orgánem veřejné správy.

Orgán veřejné správy může poskytovat veřejnou finanční podporu ze státního rozpočtu prostřednictvím kraje nebo obce. V praxi se tento postup vyskytuje například při poskytování veřejné finanční podpory v oblasti sociální práce nebo školství. Podle ustanovení § 19 odst. 2 rozpočtových pravidel se dotace ze státního rozpočtu poskytují do rozpočtů obcí prostřednictvím krajů, v jejichž obvodu leží příslušné obce. Podle ustanovení § 28 odst. 15 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů zprostředkovává vztah příspěvkové organizace ke státnímu rozpočtu rozpočet zřizovatele (kraje nebo obce). Podle ustanovení § 133 odst. 3 školského zákona zprostředkovává vztah školské právnické osoby ke státnímu rozpočtu rozpočet zřizovatele školské právnické osoby (kraj nebo obec).

„Prostředník“ přitom nemá postavení poskytovatele veřejné finanční podpory a není oprávněn vykonávat veřejnosprávní kontrolu podle ustanovení § 33 návrhu zákona. Tento stav vytváří právní nejistotu, zejména na straně příjemce dotace, který jedná zpravidla pouze s „prostředníkem“, ne s poskytovatelem veřejné finanční podpory. Ustanovení v odstavci 3 umožňuje vzájemnou dohodu poskytovatele veřejné finanční podpory a „prostředníka“ o tom, kdo z nich zajistí výkon veřejnosprávní kontroly žadatele veřejné finanční podpory a příjemce veřejné finanční podpory.

Smlouva mezi orgány veřejné správy je z povahy věci veřejnoprávní smlouvou a řídí se příslušnými ustanoveními správního řádu (část pátá správního řádu). Organizační složky státu nedisponují vlastní právní osobností, jedná se pouze o jednotlivé orgány státu coby jednoho subjektu veřejné správy. Organizační složky státu nemohou uzavřít veřejnoprávní smlouvu mezi sebou, mohou však vstupovat do vzájemných vztahů veřejnoprávním smlouvám obdobným (viz ustanovení § 160 odst. 3 správního řádu).

§ 34 Působnost orgánů zapojených do správy zahraničních prostředků

K odst. 1

Ustanovení upravuje působnost orgánů zapojených do správy zahraničních prostředků při výkonu veřejnosprávní kontroly veřejné finanční podpory žadatele o veřejnou finanční podporu a příjemce veřejné finanční podpory. Cílem ustanovení je upravit pravomoc k výkonu veřejnosprávní kontroly jakékoliv veřejné finanční podpory, která je poskytována ze zahraničí. V současnosti se jedná o veřejnou finanční podporu poskytnutou z Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu plus, Fondu soudržnosti, Fondu pro spravedlivou transformaci, Evropského námořního, rybářského a akvakulturního fondu, Azylového, migračního a integračního fondu, Fondu pro vnitřní bezpečnost, Nástroje pro finanční podporu správy hranic a vízové politiky, Evropského zemědělského záručního fondu, Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova, Nástroje pro oživení a odolnost, Finančních mechanismů Evropského hospodářského prostoru/Norska a z Programu švýcarsko-české spolupráce.

Návrh zákona nekonkretizuje, kdo se považuje za orgán zapojený do správy zahraničních prostředků. Při definování pojmu by bylo nemožné vyhnout se tautologii a taková definice nemá praktický význam. Řešením by mohl být výčet orgánů veřejné správy, které se považují za orgány zapojené do správy zahraničních prostředků. Tento výčet by bylo možné stanovit pouze pro konkrétní programové

období, zatímco působnost orgánů zapojených do správy zahraničních prostředků je nutné stanovit obecně s ohledem na dynamický vývoj týkající se poskytování veřejné finanční podpory ze zahraničí. Pro konkrétní programové období jsou konkrétní orgány veřejné správy pověřeny správou zahraničních prostředků například usnesením vlády České republiky. Ke změně pověření může dojít při změně programového období, ale také v rámci stejného programového období.

Orgánem zapojeným do správy zahraničních prostředků se rozumí orgán veřejné správy vykonávající funkce spojené se správou zahraničních prostředků, které definuje příslušný právní předpis upravující poskytování veřejné finanční podpory ze zahraničí. Na úrovni Evropské unie jde zpravidla o nařízení, které má obecnou působnost a je obecně právně závazné v celém svém rozsahu v celé Evropské unii, a tedy i v České republice. Vztahuje se nejen na členské státy, ale i na vnitrostátní subjekty, a to bez nutnosti jeho transpozice. Tabulka níže uvádí příkladný výčet.

Právní předpis	Funkce
Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1060 ze dne 24. června 2021 o společných ustanoveních pro Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský sociální fond plus, Fond soudržnosti, Fond pro spravedlivou transformaci a Evropský námořní, rybářský a akvakulturní fond a o finančních pravidlech pro tyto fondy a pro Azylový, migrační a integrační fond, Fond pro vnitřní bezpečnost a Nástroj pro finanční podporu správy hranic a vízové politiky	<ul style="list-style-type: none"> • Řídící orgán • Účetní funkce
Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/2116 ze dne 2. prosince 2021 o financování, řízení a monitorování společné zemědělské politiky a zrušení nařízení (EU) č. 1306/2013	<ul style="list-style-type: none"> • Platební agentura • Certifikační subjekt
Nařízení o implementaci Finančního mechanismu Norska 2014-2021 přijaté Ministerstvem zahraničních věcí Norska dne 22. září 2016 podle článku 10.5 Dohody mezi Norským královstvím a Evropskou unií o Finančním mechanismu Norska 2014-2021	<ul style="list-style-type: none"> • Národní kontaktní místo • Zprostředkovatel programu • Certifikační orgán
Nařízení o implementaci druhého švýcarského příspěvku vybraným členskými státy Evropské unie na snížení hospodářských a sociálních rozdílů v rámci Evropské unie ze dne 22. května 2022	<ul style="list-style-type: none"> • Národní koordinační jednotka • Zprostředkující subjekt • Platební orgán

Tabulka 4 Příklady funkcí, který vykonávají orgány zapojené do správy zahraničních prostředků

Pověření konkrétních orgánů veřejné správy k výkonu funkce, kterou definuje příslušný právní předpis upravující poskytování veřejné finanční podpory ze zahraničí, je v České republice provedeno prostřednictvím usnesení vlády (výjimkou je pověření orgánů k implementaci Finančního mechanismu Norska na období 2014-2021 ve formě Memoranda o porozumění mezi Norským královstvím a Českou republikou). Tabulka níže uvádí příkladný výčet usnesení vlády.

Usnesení	Pověření
<p>Usnesení vlády České republiky ze dne 26. července 2021 č. 677 k Pravidlům řízení a koordinace Dohody o partnerství v programovém období 2021–2027</p>	<p>Pověření Ministerstva financí výkonem funkce platebního orgánu vykonávajícího účetní funkci, a výkonem funkce auditního orgánu pro programy spolufinancované z Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu plus, Fondu soudržnosti, Evropského námořního, rybářského a akvakulturního fondu a Fondu pro spravedlivou transformaci v programovém období 2021–2027.</p>
<p>Usnesení vlády České republiky ze dne 4. února 2019 č. 94 k Národní koncepci realizace politiky soudržnosti v ČR po roce 2020 – podkladu pro Dohodu o partnerství pro období 2021–2027, k přípravě Dohody o partnerství a operačních programů ČR pro fondy EU v oblasti politiky soudržnosti na období 2021–2027</p>	<p>Pověření Ministerstva průmyslu a obchodu, Ministerstva dopravy, Ministerstva životního prostředí, Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstva práce a sociálních věcí a Ministerstva pro místní rozvoj výkonem funkce řídicího orgánu pro operační programy Evropského fondu pro regionální rozvoj, Fondu soudržnosti a Evropského sociálního fondu Plus v programovém období 2021–2027.</p>
<p>Usnesení vlády České republiky ze dne ze dne 30. září 2019 č. 685 k institucionálnímu zabezpečení Společné zemědělské politiky a Společné rybářské politiky v České republice pro programové období 2021– 2027</p>	<p>Pověření Ministerstva zemědělství výkonem funkce řídicího orgánu pro Strategický plán Společné zemědělské politiky 2021–2027 spolufinancovaného z Evropského zemědělského záručního fondu a Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova a operační program rybářství 2021–2027 spolufinancovaného z Evropského námořního a rybářského fondu.</p> <p>Pověření Ministerstva financí k zajištění účetní funkce pro Evropský námořní a rybářský fond a auditního orgánu pro Evropský námořní a rybářský fond.</p> <p>Pověření Státního zemědělského intervenčního fondu výkonem funkce jediné platební agentury pro Společnou zemědělskou politiku, tj. pro Evropský zemědělský záruční fond a Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova a výkonem funkce zprostředkujícího subjektu pro Evropský námořní a rybářský fond.</p>
<p>Usnesení vlády České republiky ze dne ze dne 27. července 2020 č. 811 k návrhu využití prostředků ReactEU a přesunu prostředků mezi operačními programy v rámci programového období 2014–2020 a návrhu implementace Fondu pro</p>	<p>Pověření Ministerstva životního prostředí výkonem funkce řídicího orgánu pro Operační program pro implementaci Fondu pro spravedlivou transformaci.</p>

Usnesení	Pověření
spravedlivou transformaci v programovém období 2021–2027	
Usnesení vlády České republiky ze dne 1. března 2021 č. 233 k návrhu rozdělení alokace pro ČR v programovém období 2021–2027 mezi operační programy	Pověření Ministerstva vnitra výkonem funkce řídicího orgánu pro Operační program Azylového, migračního a integračního fondu, Operační program Fondu pro vnitřní bezpečnost a Operační program Nástroje pro finanční podporu správy hranic.
Memorandum o porozumění o implementaci Finančního mechanismu Norska na období 2014–2021 mezi Norským královstvím a Českou republikou	Pověření Ministerstva financí výkonem funkce certifikačního orgánu, funkce auditního orgánu.
Usnesení vlády České republiky ze dne 14. června 2023 č. 417 o sjednání Rámcové dohody mezi vládou České republiky a Švýcarskou federální radou ve věci implementace Druhého švýcarského příspěvku vybraným členskými státy Evropské unie na snížení hospodářských a sociálních rozdílů v rámci Evropské unie	Pověření Ministerstva financí výkonem funkce Národní koordináční jednotky, funkce platebního orgánu a funkce auditního orgánu Druhého švýcarského příspěvku a řízení Druhého švýcarského příspěvku.

Tabulka 5 Přehled usnesení vlády a pověřených orgánů

Nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/241 ze dne 12. února 2021, kterým se zřizuje Nástroj pro oživení a odolnost, a Prováděcím rozhodnutím Rady o schválení posouzení plánu pro oživení a odolnost Česka byl zřízen Nástroj pro oživení a odolnost, z něhož Česká republika v roce 2021 požádala o finanční příspěvek na základě strategického dokumentu Národní plán obnovy. Národní plán obnovy upravuje rozdělení a institucionální ukotvení činností konkrétně pro:

- Řídicí výbor Národního plánu obnovy,
- Delivery unit na Ministerstvu průmyslu a obchodu,
- Vlastníky komponent (implementace a odpovědnost za jednotlivé komponenty Národního plánu obnovy),
- Ministerstvo financí (kontrolní a auditní činnost, oblast hlášení nesrovnalostí).

Přesné vymezení povinností, činností, kompetencí, pravomocí a úkolů subjektů zapojených do realizace Národního plánu obnovy je řešeno v usnesení vlády České republiky č. 467 ze dne 17. května 2021.

Orgán zapojený do správy zahraničních prostředků vykonává veřejnosprávní kontrolu žadatelů o veřejnou finanční podporu a příjemců veřejné finanční podpory. Orgán zapojený do správy zahraničních prostředků postupuje při výkonu veřejnosprávní kontroly plně podle kontrolního řádu. Použití kontrolního řádu při výkonu veřejnosprávní kontroly veřejné finanční podpory vyplývá přímo z ustanovení § 1 kontrolního řádu.

Rozsah veřejnosprávní kontroly zahraničních prostředků vyplývá z přímo aplikovatelných předpisů Evropské unie či mezinárodních smluv a dohod.

Některé orgány zapojené do správy zahraničních prostředků mají postavení poskytovatele dotace a vztahuje se na ně také ustanovení § 33 návrhu zákona.

K odst. 2

Některé činnosti orgánu zapojeného do správy zahraničních prostředků mohou být přeneseny/delegovány na jinou právnickou osobu nebo organizační složku státu. Orgán zapojený do správy zahraničních prostředků je oprávněn vykonávat veřejnosprávní kontrolu u právnické osoby nebo jiné organizační složky státu. Předmětem veřejnosprávní kontroly jsou pouze přenesené činnosti.

Příkladem může být vztah řídicího orgánu a zprostředkujícího subjektu, který jedná v odpovědnosti řídicího orgánu nebo provádí jeho jménem činnosti týkající se konečných příjemců.

K odst. 3

Ministerstvo financí v souladu s ustanovením § 37 rozpočtových pravidel jako platební orgán koordinuje řízení finančních toků prostředků poskytnutých z rozpočtu Evropské unie Národnímu fondu a spravuje tyto prostředky. Ministerstvo financí dále koordinuje řízení finančních toků prostředků poskytnutých z finančních mechanismů a spravuje tyto prostředky. Ustanovení upravuje působnost útvaru Ministerstva financí, který je pověřen koordinací a správou zahraničních prostředků k výkonu veřejnosprávní kontroly orgánu zapojeného do správy zahraničních prostředků.

K odst. 4

Ustanovení upravuje působnost útvaru Ministerstva financí pověřeného výkonem auditní činnosti zahraničních prostředků. Tato funkce je označena příslušnými předpisy upravujícími poskytování veřejné finanční podpory ze zahraničí jako auditní orgán a je v různé míře dále upřesněna. Například nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1060 ze dne 24. června 2021 o společných ustanoveních pro Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský sociální fond plus, Fond soudržnosti, Fond pro spravedlivou transformaci a Evropský námořní, rybářský a akvakulturní fond a o finančních pravidlech pro tyto fondy a pro Azylový, migrační a integrační fond, Fond pro vnitřní bezpečnost a Nástroj pro finanční podporu správy hranic a vízové politiky v ustanovení čl. 71 stanoví že „*auditním orgánem je orgán veřejné správy. Audit může být na odpovědnost auditního orgánu proveden veřejným nebo soukromým subjektem, který není auditním orgánem. Auditní orgán a jakýkoli subjekt provádějící audit na odpovědnost auditního orgánu musí být funkčně nezávislý na auditovaných subjektech.*“ Funkci auditního orgánu dále specifikuje ustanovení čl. 77 obecného nařízení, jenž stanoví, že auditní orgán „*je odpovědný za provádění auditů systému, auditů operací a auditů účtů s cílem poskytnout Komisi nezávislé ujištění, pokud jde o účinné fungování systémů řízení a kontroly a legalitu a správnost výdajů zahrnutých do účtů předložených Komisi*“.

Funkci auditního orgánu pro programy spolufinancované z Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu plus, Fondu soudržnosti, Evropského námořního, rybářského a akvakulturního fondu a Fondu pro spravedlivou transformaci v programovém období 2021–2027 vykonává Ministerstvo financí na základě pověření v usnesení vlády České republiky ze dne 26. července 2021 č. 677 k Pravidlům řízení a koordinace Dohody o partnerství v programovém období 2021–2027. Ustanovení odstavce 2 pro orgán pověřený výkonem auditní činnosti zahraničních prostředků zavádí legislativní zkratku „auditní orgán“, která odpovídá stávajícímu pojmenování útvaru Ministerstva financí, který funkci auditního orgánu vykonává.

Auditní orgán vykonává audit u:

- orgánu zapojeného do správy zahraničních prostředků (viz tabulku č. 3, například řídicí orgán, zprostředkovatel programu),

- orgánu koordinujícího využívání zahraničních prostředků [například Národní kontaktní místo podle Memoranda o porozumění o implementaci Finančního mechanismu Norska na období 2014-2021 mezi Norským královstvím a Českou republikou, Národní orgán pro koordinaci, který koordinuje činnosti řídicích orgánů podle ustanovení § 17a zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákon o podpoře regionálního rozvoje")],
- správce a provozovatele monitorovacího systému (Ministerstvo pro místní rozvoj podle ustanovení § 17a zákona o podpoře regionálního rozvoje),
- příjemce veřejné finanční podpory.

Auditní orgán vykonává zejména:

- Audit systému – prověření účinného fungování řídicího a kontrolního systému operačních programů na všech úrovních příslušné implementační struktury. Auditovanou osobou je v případě auditu systému zejména poskytovatel dotace (řídicí orgán), případně zprostředkující subjekty a orgán vykonávající účetní funkci.
- Audit operace – ověření legality a správnosti výdajů zahrnutých do účtů předložených Evropské komisi za účetní rok. Součástí auditů operací je v příslušných případech ověření fyzického provádění operace na místě u příjemce veřejné finanční podpory. Auditovanou osobou je v případě auditu operace příjemce veřejné finanční podpory.
- Audit účetní závěrky – ověření úplnosti, přesnosti a pravdivosti částek vykázaných v účetních závěrkách. Pro tyto účely přihlédne auditní orgán zejména k výsledkům auditů systémů provedených u orgánu vykonávajícího účetní funkci a k výsledkům auditů operací. Součástí auditu systémů je ověření spolehlivosti účetního systému. Auditovaným subjektem je v případě auditu účetní závěrky orgán vykonávající účetní funkci.

Rozsah auditu zahraničních prostředků vyplývá z přímo aplikovatelné legislativy Evropské unie či mezinárodních smluv a dohod.

Při výkonu veřejnosprávní kontroly postupují kontrolní orgány podle kontrolního řádu (viz ustanovení § 40 odst. 2 návrhu zákona). V případě auditního orgánu návrh zákona stanoví speciální úpravu, jejíž aplikace má přednost před aplikací ustanovení kontrolního řádu – místo protokolu o kontrole je výstupem auditu zahraničních prostředků auditní zpráva a místo práva auditované osoby podávat námítky proti kontrolním zjištěním má auditovaná osoba právo písemně se vyjádřit k návrhu auditní zprávy. Podrobnosti stanoví ustanovení § 35 návrhu zákona.

§ 35 Audit zahraničních prostředků

Na výkon auditu zahraničních prostředků se použije kontrolní řád (viz ustanovení § 40 odst. 2 návrhu zákona). Návrh zákona upravuje speciální procesní úpravu, která nahrazuje a vylučuje použití některých ustanovení kontrolního řádu (například ustanovení § 9 písm. f), § 10 písm. c) a d), § 12 až § 14 kontrolního řádu). Auditní orgán dále vykonává audit zahraničních prostředků v souladu s příslušnými právními předpisy Evropské unie, metodickými dokumenty Evropské komise a dalších orgánů odpovědných za správu mezinárodních fondů. Auditní orgán při své činnosti zohledňuje mezinárodně uznávané auditorské standardy.

K odst. 1

Ustanovení § 35 návrhu zákona upravuje procesní postupy auditního orgánu při zpracování auditní zprávy a její minimální náležitosti. Auditní orgán má povinnost vypracovat návrh auditní zprávy v termínu do 60 dnů ode dne provedení posledního úkonu auditu zahraničních prostředků. Návrh zákona nekonkretizuje, co je posledním úkonem auditu zahraničních prostředků. Může se jednat o poskytnutí vysvětlení, poslední osobní kontakt auditního orgánu s auditovanou osobou nebo obdržení stanoviska nebo znaleckého posudku externího subjektu. Datum posledního úkonu uvede

auditní orgán v návrhu auditní zprávy. Poslední úkon auditu zahraničních prostředků je obdobou posledního kontrolního úkonu podle ustanovení § 12 odst. 2 kontrolního řádu.

Návrh auditní zprávy by měl vycházet z řádně provedené analýzy a vyhodnocení všech dostupných informací, které jsou pro konkrétní auditní zakázku relevantní, užitečné a dostatečné. Auditní orgán má povinnost návrh auditní zprávy předat auditované osobě. Dobrou praxí je projednání návrhu auditní zprávy s auditovanou osobou. Účelem projednání je dostatečné vysvětlení zjištění, závěrů a doporučení auditního orgánu.

V návrhu auditní zprávy formuluje auditní orgán zjištění, doporučení a závěry, které jsou relevantní, kvalitní, srozumitelné a které umožní auditovaným osobám pochopit, v čem spočívají zjištěné nedostatky. Návrh auditní zprávy obsahuje auditní zjištění, které obsahuje popis zjištěného stavu věci s uvedením nedostatků, případné označení právních předpisů, které byly porušeny. Součástí zjištění by měly být důkazy, z kterých tato auditní zjištění vycházejí. Pokud je to relevantní, auditní orgán uvede příčiny vzniku zjištěných nedostatků. K nápravě zjištěných nedostatků formuluje auditní orgán jasná doporučení, na jejichž základě lze přijmout vhodná opatření k odstranění nebo prevenci nedostatků. Shrnutí výsledků auditu zahraničních prostředků provede auditní orgán v závěru auditní zprávy.

Povinnost uvést do auditní zprávy zjištění a doporučení se vztahuje pouze na případy, kdy byla zjištění identifikována a formulace doporučení je s ohledem na jejich charakter relevantní.

Ustanovení odstavce 1 stanoví minimální náležitosti auditní zprávy. Formální náležitosti auditní zprávy (označení auditované osoby, složení auditorského týmu, datum zahájení auditu zahraničních prostředků, datum vyhotovení, podpisy všech členů auditorského týmu) se považují za samozřejmost, která nemusí být předmětem právní úpravy.

K odst. 2

Auditovaná osoba má právo se v určené lhůtě písemně vyjádřit k návrhu auditní zprávy. Vyjádření auditované osoby by mělo směřovat do věcné podstaty zjištění a závěru, musí z něj být zřejmé proti jaké části návrhu auditní zprávy směřuje a musí být odůvodněné. Auditovaná osoba se může také vyjádřit k navrženým doporučením.

Lhůta pro auditovanou osobu nesmí být kratší než 15 kalendářních dní od předání návrhu auditní zprávy, auditní orgán může lhůtu s ohledem na zjištěné nedostatky prodloužit podle vlastního uvážení.

K odst. 3 a 4

Auditní orgán posoudí obsah vyjádření a zapracuje jej do auditní zprávy v rozsahu, v jakém se s ním ztotožňuje. Pokud vyjádření auditované osoby nezpracuje v plném rozsahu, zpracuje k tomu vypořádání vyjádření s uvedením důvodů, proč vyjádření auditované osoby nezpracoval. Vypořádání vyjádření auditním orgánem je součástí auditní zprávy.

Po vypořádání vyjádření auditované osoby se z návrhu auditní zprávy stává auditní zpráva ve finální podobě. Auditní zpráva musí být úplná, přesná, jasná, stručná, objektivní, výstižná, včasná a konstruktivní. Auditní zprávu ve finální podobě předá auditní orgán auditované osobě. Pro vypracování finální auditní zprávy je stanovena lhůta 30 dnů, ve zvláště složitých případech do 60 dnů, ode dne předání vyjádření auditované osoby nebo uplynutí lhůty pro podání vyjádření auditované osoby.

Pro zajištění právní jistoty ustanovení stanoví okamžik ukončení auditu zahraničních prostředků. Audit zahraničních prostředků je ukončen předáním auditní zprávy auditované osobě.

K odst. 5

Auditní orgán stanoví auditované osobě s ohledem na rozsah a složitost zjištěných nedostatků přiměřenou lhůtu k přijetí opatření k odstranění nebo prevenci nedostatků. Na základě zjištění a doporučení auditního orgánu má auditovaná osoba povinnost přijmout opatření k odstranění nebo

prevenci nedostatků. Pokud auditovaná osoba rozhodne o akceptaci rizika a nepřijme žádná opatření k odstranění a prevenci nedostatků, musí svůj postup písemně odůvodnit.

K odst. 6

Auditní orgán určí lhůtu, ve které musí auditovaná osoba podat písemnou zprávu o odstranění nebo prevenci nedostatků. Realizace opatření k odstranění nebo prevenci nedostatků je plně v kompetenci auditované osoby. Auditní orgán sleduje plnění opatření k odstranění nebo prevenci nedostatků. Sledování opatření může mít formu:

- ověření realizace přijatého opatření na základě dostupných informací,
- následného auditu realizace doporučení a přijatých opatření.

K odst. 7

Ustanovení upravuje novou povinnost auditního orgánu zveřejňovat auditní zprávy, a to způsobem umožňujícím dálkový přístup. Tato povinnost bude přispívat k naplňování zásady spolupráce, sjednocování auditních postupů, vytvoření předpokladů pro využití výsledků auditů zahraničních prostředků jinými kontrolními orgány, dále pak k prevenci vzniku chyb a nezpůsobilých výdajů a lepší předvídatelnosti závěrů auditního orgánu.

§ 36 Opatření k odstranění nebo prevenci nedostatků

K odst. 1

Příspěvková organizace zřízená krajem, hlavním městem Praha, městskou částí hlavního města Prahy, obcí, městským obvodem nebo městskou částí statutárního města nebo dobrovolným svazkem obcí má povinnost přijmout opatření k odstranění nebo prevenci nedostatků zjištěných zřizovatelem při výkonu veřejnosprávní kontroly podle ustanovení § 32 návrhu zákona. Žadatel o veřejnou finanční podporu a příjemce veřejné finanční podpory má povinnost přijmout opatření k odstranění nebo prevenci nedostatků zjištěných poskytovatelem veřejné finanční podpory nebo orgánem zapojeným do správy zahraničních prostředků při výkonu veřejnosprávní kontroly podle ustanovení § 33 nebo § 34 odst. 1 návrhu zákona. V souladu s ustanovením § 10 odst. 2 kontrolního řádu může kontrolující stanovit lhůtu pro vypracování písemné zprávy o odstranění nebo prevenci nedostatků. Povinnost přijmout opatření k odstranění nebo prevenci nedostatků vzniká přímo na základě zjištění v protokolu z ukončené veřejnosprávní kontroly. V praxi není vyloučeno, aby bylo opatření k odstranění nebo prevenci nedostatků přijato již v průběhu veřejnosprávní kontroly.

Na příjemce dotace poskytnuté ze státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu se vztahuje povinnost provést opatření k nápravě podle ustanovení § 14f rozpočtových pravidel. Na příjemce dotace poskytnuté z rozpočtu územního samosprávného celku, městské části hlavního města Prahy nebo svazku obcí se vztahuje povinnost provést opatření k nápravě podle ustanovení § 22 odst. 6 rozpočtových pravidel územních rozpočtů. Ustanovení § 14f rozpočtových pravidel a ustanovení § 22 odst. 6 rozpočtových pravidel územních rozpočtů jsou ustanovení speciální ve vztahu k obecnému ustanovení § 36 odst. 1 návrhu zákona.

Povinnost orgánu zapojeného do správy zahraničních prostředků, orgánu koordinujícího využívání zahraničních prostředků, správce a provozovatele monitorovacího systému a příjemce veřejné finanční podpory přijmout opatření k odstranění nebo prevenci nedostatků zjištěných auditním orgánem při výkonu auditu zahraničních prostředků vyplývá z ustanovení § 35 odst. 5 návrhu zákona.

Ustanovení neumožňuje kontrolnímu orgánu ukládat kontrolované osobě opatření k odstranění nebo prevenci nedostatků. Návrh a přijetí konkrétních opatření k odstranění nebo prevenci nedostatků je v kompetenci kontrolované osoby. Zvláštní právní předpisy, které mohou upravit oprávnění konkrétního kontrolního orgánu k uložení opatření k nápravě (například rozpočtová pravidla územních rozpočtů, zákon o krajích), se ve vztahu k obecnému ustanovení § 36 návrhu zákona použijí přednostně na základě kolizních pravidel pro aplikaci práva.

K odst. 2

Kraj, hlavní město Praha, městská část hlavního města Prahy, obec, městský obvod nebo městská část statutárního města, dobrovolný svazek obcí, poskytovatel veřejné finanční podpory, orgán zapojený do správy zahraničních prostředků a auditní orgán sleduje, zda kontrolovaná osoba plní nebo splnila opatření k odstranění nebo prevenci nedostatků. Sledování může být provedeno na základě předložených dokumentů, například na základě zprávy o odstranění nebo prevenci nedostatků, kterou kontrolovaná osoba vypracovala podle ustanovení § 10 odst. 2 kontrolního řádu, nebo na základě pravidelné monitorovací zprávy. Sledování může být dále provedeno v rámci navazující veřejnosprávní kontroly, u které plnění opatření k odstranění nebo prevenci nedostatků může být hlavním předmětem nebo pouze součástí širšího předmětu prověření.

K části šesté – povinnost koordinace a spolupráce

§ 37 Povinnost koordinace a spolupráce při plánování kontrol

K odst. 1

V návaznosti na úpravu zásady spolupráce v ustanovení § 4 návrhu zákona část šestá upravuje konkrétní povinnosti kontrolních orgánů sdílet informace o plánovaných kontrolách veřejné finanční podpory vzájemně koordinovat plánované kontroly veřejné finanční podpory a využívat výsledky jiných kontrolních orgánů.

Usnesením vlády České republiky č. 402 z 29. května 2013 bylo uloženo členům vlády a vedoucím ostatních správních úřadů zajistit koordinaci plánů veřejnosprávních kontrol veřejné finanční podpory, poskytnuté ze státního rozpočtu nebo z Národního fondu, prostřednictvím Informačního systému pro koordinaci plánování veřejnosprávních kontrol veřejné finanční podpory. Z usnesení vyplývá povinnost vkládat informace o plánovaných kontrolách veřejné finanční podpory pouze pro ústřední orgány státní správy. Ustanovení § 37 odst. 1 návrhu zákona stanoví tuto povinnost pro ústřední orgány státní správy a rozšiřuje jí na další kontrolní orgány provádějící kontrolu veřejné finanční podpory. Ustanovení obsahuje taxativní výčet povinných kontrolních orgánů:

- poskytovatel veřejné finanční podpory, který vykonává veřejnosprávní kontrolu veřejné finanční podpory podle ustanovení § 33 návrhu zákona;
- orgán zapojený do správy zahraničních prostředků, který vykonává veřejnosprávní kontrolu veřejné finanční podpory podle ustanovení § 34 odst. 1 návrhu zákona;
- auditní orgán, který vykonává audit zahraničních prostředků podle ustanovení § 34 odst. 4 návrhu zákona;

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, který vykonává dozor nad dodržováním pravidel stanovených zákonem o zadávání veřejných zakázek a zadávacími podmínkami pro zadání veřejné zakázky podle ustanovení § 248 zákona o zadávání veřejných zakázek;

orgán Finanční správy České republiky, který vykonává daňovou kontrolu v rámci správy odvodu za porušení rozpočtové kázně a penále podle ustanovení § 44a odst. 11 rozpočtových pravidel.

Vzhledem k ústavně zakotvené nezávislosti podle ustanovení čl. 97 Ústavy ČR se povinnost vkládat informace o plánovaných kontrolách veřejné finanční podpory do informačního systému Ministerstva financí nevztahuje na Nejvyšší kontrolní úřad. Nejvyšší kontrolní úřad plánuje svou kontrolní činnost podle ustanovení § 17 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů, a schválený plán kontrolní činnosti zveřejňuje ve Věstníku Nejvyššího kontrolního úřadu (zpravidla v prosinci předcházejícího kalendářního roku).

Povinnost poskytovatele veřejné finanční podpory, orgánu zapojeného do správy zahraničních prostředků, auditního orgánu a Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže zpracovat plán kontrol, nebrání-li tomu jejich povaha nebo účel, vyplývá z ustanovení § 27 kontrolního řádu. Orgány Finanční správy České republiky při správě odvodů za porušení rozpočtové kázně vykonávají

daňovou kontrolu na základě vlastní vyhledávací činnosti nebo na základě zasílaných podnětů. Povinnost zpracovat plán daňových kontrol není stanovena zákonem.

S ohledem na různou praxi plánování kontrol návrh zákona nestanoví konkrétní termín pro vložení informace o plánovaných kontrolách veřejné finanční podpory do informačního systému. Kontrolní orgán by tak měl učinit bez zbytečného odkladu po schválení plánu kontrol.

Ministerstvo financí v současnosti provozuje Modul koordinace plánování informačního systému pro Finanční kontroly ve veřejné správě. Koordinace a spolupráce při plánování kontrol veřejné finanční podpory bude probíhat v rámci tohoto informačního systému Ministerstva financí, případně jiného funkčně obdobného informačního systému.

Předpokládá se, že po vložení plánu kontrol informační systém pro koordinaci plánů informuje kontrolní orgán o všech případech, kdy v plánu kontrol jsou zařazeny duplicitní kontrolní akce u dotací, projektů nebo příjemců veřejné finanční podpory, které mají ve svých kontrolních plánech na dané období i další kontrolní orgány, případně sám vkládající kontrolní orgán. V návaznosti na to kontrolní orgán posoudí nezbytnost provedení takových duplicitních kontrol. V případě, že i po tomto posouzení budou trvat důvody pro ponechání dané kontrolní akce v plánu kontrol, zaznamená kontrolní orgán tyto důvody do informačního systému a budou o nich automaticky informovány ostatní kontrolní orgány, které budou mít ve svých plánech kontrol duplicitní kontrolní akci s požadavkem na posouzení nezbytnosti jimi zařazené kontrolní akce podle předchozího postupu. Informační systém umožní elektronickou komunikaci mezi kontrolními orgány k dořešení konkrétních duplicit. Konkrétní podoba informačního systému, technické možnosti a postupy budou upraveny v metodických materiálech.

K odst. 2

Poskytovatel veřejné finanční podpory, orgán zapojený do správy zahraničních prostředků, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže a orgán Finanční správy České republiky mají povinnost vzájemně koordinovat plánované kontroly veřejné finanční podpory s cílem předcházet neodůvodněnému souběhu kontrol stejného žadatele o veřejnou finanční podporu nebo příjemce veřejné finanční podpory. Ustanovení konkretizuje stávající povinnost koordinace kontrol, kterou stanoví ustanovení § 25 odst. 1 kontrolního řádu, a zároveň ji rozšiřuje na orgány Finanční správy České republiky.

Auditní orgán do informačního systému Ministerstva financí pouze vkládá svůj plán. Na auditní orgán se nevztahuje povinnost plán přizpůsobovat kontrolám jiných kontrolních orgánů. Důvodem je nutnost zachovat nezávislé a objektivní plánování auditů tak, jak vyplývá z přímo aplikovatelných předpisů Evropské unie či mezinárodních smluv a dohod. Povinné kontrolní orgány musí předcházet neodůvodněnému souběhu kontrol stejného žadatele o veřejnou finanční podporu nebo příjemce veřejné finanční podpory v informačním systému také ve vztahu k plánu auditního orgánu. Přestože Nejvyšší kontrolní úřad nemá povinnost vkládat plány do informačního systému, povinné kontrolní orgány by měly zohledňovat také jeho plány a předcházet neodůvodněnému souběhu kontrol stejného žadatele o veřejnou finanční podporu nebo příjemce veřejné finanční podpory.

Koordinace plánování bude i nadále digitalizovaná, tj. bude probíhat prostřednictvím informačního systému. Informační systém upozorní kontrolní orgán na skutečnost, že dochází k souběhu kontroly u stejného žadatele o veřejnou finanční podporu nebo příjemce veřejné finanční podpory s jiným kontrolním orgánem. Kontrolní orgány by v návaznosti na toto zjištění měly navázat spolupráci a musí zabránit neodůvodněnému souběhu kontrol. Důvodem vykonání duplicitní kontroly nesmí být pouze skutečnost, že kontrolní orgán je oprávněn kontrolu vykonat a má ji zařazenou v již schváleném plánu.

Koordinaci plánované kontroly by mohl bránit účel kontroly, například pokud je provedení kontroly součástí daňového nebo správního řízení.

K odst. 3

Ustanovení předchozích odstavců se vztahují na kontrolu veřejné finanční podpory. Kontrolou veřejné finanční podpory je i daňová kontrola, kterou vykonávají orgány Finanční správy České republiky v rámci správy odvodů za porušení rozpočtové kázně. Orgány Finanční správy České republiky, resp. úřední osoby a osoby zúčastněné na správě daní, jsou podle ustanovení § 52 daňového řádu vázány povinností mlčenlivosti. Povinnost mlčenlivosti se vztahuje i na přípravu, plánování a výkon daňové kontroly.

S ohledem na výše uvedené ustanovení odstavce 3 upravuje přímé zákonné prolomení povinnosti mlčenlivosti. Pokud orgány Finanční správy České republiky vloží informace o plánovaných kontrolách do informačního systému pro koordinaci plánu kontrol a následně budou plán koordinovat s jinými kontrolními orgány, nebude porušena povinnost mlčenlivosti podle daňového řádu.

§ 38 Využívání výsledků kontrol

Ustanovení § 38 navazuje na zásadu spolupráce upravenou v ustanovení § 4 návrhu zákona. Účel obou ustanovení je obdobný, ale ustanovení § 38 konkretizuje povinné subjekty ve vztahu k povinnosti výsledky kontrol využívat (nejen na ně spoléhat tam, kde je to možné). Povinnost využívat výsledky kontrol zavazuje kontrolní orgán k tomu, aby se vypořádal s dostupnými závěry jiných kontrol, tj. aby posoudil jejich relevanci a v případě rozdílného závěru řádně odůvodnil vzniklý rozdíl v posouzení skutkové podstaty.

Kontrolní řád v ustanovení § 25 odst. 2 upravuje možnost kontrolních orgánů požádat o výsledky kontroly jiných kontrolních orgánů a zároveň o povinnost jiných kontrolních orgánů výsledky kontrol sdělit. Ustanovení § 37 návrhu zákona nad rámec tohoto ustanovení stanoví povinnost poskytovatele veřejné finanční podpory, orgánu zapojeného do správy zahraničních prostředků, Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a orgánu Finanční správy České republiky výsledky kontrol jiných kontrol využívat při kontrolní činnosti. Kontrolní orgány sdílí informace o provedených kontrolách zejména ad hoc na základě žádostí podle ustanovení § 25 kontrolního řádu.

Předpokladem pro naplnění tohoto ustanovení je využívání oprávnění požádat o výsledky kontroly jiných kontrolních orgánů a posouzení relevantnosti a kvality sdílených výsledků kontrol ve vztahu k účelu provádění kontroly na straně kontrolního orgánu, který kontrolu vykonává, a sdílení ucelené informace o výsledku kontroly, včetně účelu předchozí kontroly a vypořádání námitek ke kontrolním zjištěním na straně kontrolního orgánu, který kontrolu již v minulosti vykonal.

Povinnost využívat výsledky kontrol jiných kontrolních orgánů nezavazuje kontrolní orgán k tomu, aby dospěl ke stejným závěrům, tj. kontrolní orgán není vázán výsledky předchozích kontrol. Účel, rozsah a zaměření kontrol zpravidla nemusí být shodný. Nicméně pokud kontrolní orgán posuzuje stejný skutkový stav a dochází k jiným závěrům než předchozí kontrola, měl by se řádně vypořádat se vzniklým rozporem a rozdíl řádně odůvodnit.

Orgány Finanční správy České republiky využívají výsledky jiných kontrolních orgánů v rámci správy odvodu za porušení rozpočtové kázně, tj. provádění daňové kontroly a vedení daňového řízení podle daňového řádu. Výsledky jiných kontrolních orgánů slouží jako podklad nebo důkazní prostředek.

K části sedmé – vyhodnocování řízení a kontroly veřejných financí

§ 39

K odst. 1 a 2

Ustanovení zachovává dosavadní povinnost orgánů veřejné správy předkládat každoročně Ministerstvu financí zprávu o výsledcích finančních kontrol (nově zprávu o výsledcích řízení a kontroly veřejných financí) v termínu do 1. března kalendářního roku následujícího po vykazovaném roce.

Sběr informací o řízení a kontrole veřejných financí Ministerstvem financí vyplývá z kompetence Ministerstva financí jakožto ústředního orgánu státní správy pro řízení a kontrolu veřejných financí podle ustanovení § 4 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Roční zprávu o výsledcích finančních kontrol předkládají pouze orgány veřejné správy, u nichž je na základě ustanovení § 17 odst. 1 návrhu zákona povinně zřizován útvar interního auditu. Dochází k zúžení okruhu povinných orgánů veřejné správy (výjimka byla doposud stanovena pouze pro orgány veřejné správy, které nezřídily útvar interního auditu a zároveň nevykonávaly veřejnosprávní kontrolu). Od povinnosti předkládat zprávu o výsledcích řízení a kontroly veřejných financí jsou osvobozené zejména všechny obce do 15 000 obyvatel. Ustanovení se nevztahuje na orgány veřejné správy, které zřídily útvar interního auditu na základě ustanovení § 17 odst. 2 a 3 návrhu zákona.

Sběr dat bude nadále probíhat prostřednictvím webové aplikace, do níž se orgány veřejné správy hlásí prostřednictvím svých datových schránek. Rozsah a struktura sbíraných informací je dána strukturou příslušného formuláře, který orgány veřejné správy vyplňují. S ohledem na detail informací se nejeví jako vhodné je definovat ve formě normativního textu. Pro tyto účely budou v dostatečném předstihu vydány metodické materiály.

S ohledem na specifické postavení, úkoly a podmínky fungování zpravodajských služeb se povinnost předkládat Ministerstvu financí roční zprávu o řízení a kontrole veřejných financí na zpravodajské služby nevztahuje.

K odst. 3

Ustanovení v podstatě zachovává rozsah vykazovacích povinností. Nově je doplněna pouze povinnost zahrnout do zprávy celkový názor útvaru interního auditu k přiměřenosti a účinnosti vnitřního kontrolního systému. Povinnost formulovat celkový názor útvaru interního auditu vyplývá z ustanovení § 28 odst. 2 návrhu zákona a celkový názor je již součástí roční zprávy o výsledcích interního auditu, kterou útvar interního auditu předkládá vedoucímu orgánu veřejné správy, případně kolektivnímu orgánu podle ustanovení § 28 odst. 1 návrhu zákona.

Roční zpráva o řízení a kontrole veřejných financí bude obsahovat:

- informace o stavu vnitřního kontrolního systému včetně celkového názoru,
- informace o činnosti útvaru interního auditu a
- informace o vykonaných veřejnosprávních kontrolách.

K odst. 4

Ustanovení zabraňuje duplicitní vykazovací povinnosti informací o veřejnosprávních kontrolách veřejné finanční podpory, které jsou povinně vykazovány v rámci monitorovacího systému podle zákona o podpoře regionálního rozvoje.

Monitorovací systém slouží k administraci, monitorování, řízení, hodnocení a vykazování zpráv a informací o implementaci fondů Evropské unie v České republice, a to na všech úrovních implementace (operace, program, Dohoda o partnerství). Aktuálně se jedná o verzi monitorovacího systému pod zkratkou MS2021+/MS21+. Monitorovací systém spravuje Ministerstvo pro místní rozvoj a mimo jiné obsahuje informace o počtech provedených veřejnosprávních kontrol veřejné finanční podpory poskytnuté z fondů Evropské unie a zjištěných z těchto kontrol. Z tohoto důvodu nebudou tyto informace zahrnuté do vykazovací povinnosti podle ustanovení § 39 odst. 1 návrhu zákona.

K odst. 5

Ministerstvo financí předkládá pro informaci Vládě České republiky souhrnnou roční zprávu o řízení a kontrole veřejných financí. Ustanovení nově stanoví konkrétní termín pro předložení zprávy.

Obsah souhrnné roční zprávy o řízení a kontrole veřejných financí bude vycházet z předložených zpráv o výsledcích řízení a kontroly veřejných financí orgánů veřejné správy, z informací o kontrolách veřejné finanční podpory, které jsou zadávané do monitorovacího systému podle zákona o podpoře regionálního rozvoje, případně dalších relevantních informací týkajících se systému řízení a kontroly veřejných financí v České republice (například informace o daňových kontrolách orgánů Finanční správy České republiky).

K části osmé – společná, zrušovací a závěrečná ustanovení

§ 40 Společná ustanovení

K odst. 1

Pokud návrh zákona stanoví povinnost upravit konkrétní oblast řízení a kontroly veřejných financí vnitřním předpisem, v případě veřejných vysokých škol se tímto vnitřním předpisem rozumí opatření rektora, tzn. interní akt řízení vydaný rektorem jako vedoucím orgánem veřejné správy. Nejedná se o vnitřní předpis ve smyslu ustanovení § 17 zákona o vysokých školách.

K odst. 2

Na výkon interního auditu správce kapitoly státního rozpočtu u organizačních složek státu, státních příspěvkových organizací, veřejných výzkumných institucí a veřejných kulturních institucí, u nichž je správce kapitoly státního rozpočtu zřizovatelem nebo funkci zřizovatele vykonává, se subsidiárně použije kontrolní řád a správní řád. Na výkon interního auditu správce kapitoly státního rozpočtu u organizačních složek státu, státních příspěvkových organizací, veřejných výzkumných institucí a veřejných kulturních institucí se přednostně použije návrh zákona. Mezinárodní standardy a kontrolní řád se použijí podpůrně/subsidiárně, tj. pouze pokud příslušnou otázku neupravuje návrh zákona. Pokud návrh zákona stanoví procesní postup pro výkon interního auditu, kontrolní řád se nepoužije. Kontrolní řád se nepoužije

- na jakékoliv formy vnitřní kontroly a interního auditu, které jsou prováděné uvnitř jednoho subjektu. Není zde naplněna základní podmínka kontrolního řádu – kontrola je vykonávána mezi dvěma subjekty;
- pokud jiný právní předpis obsahuje kromě věcné působnosti také komplexní procesní pravidla pro výkon kontroly (například zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu);
- na kontrolu založených právnických osob (např. obchodních společností), která se odehrává v rovině soukromoprávních vztahů, a to i navzdory tomu, že zakladatelem je veřejnoprávní subjekt (kontrolní řád se použije, pokud je založená právnická osoba žadatelem nebo příjemcem veřejné finanční podpory);
- na časově přesně neohrazenou kontrolní činnost (průběžně vykonávaný dohled, chybí časová ohraničenost, formalizace, výstup).

Přehled použití konkrétních ustanovení kontrolního řádu při výkonu interního auditu u podřízené organizace, vrchního auditu a auditu zahraničních prostředků je uveden v tabulce níže.

Ustanovení kontrolního řádu	Interní audit u podřízené organizace	Vrchní audit	Audit zahraničních prostředků
§ 3 – Úkony předcházející kontrole	ANO	ANO	ANO
§ 4 – Pověření ke kontrole	ANO	ANO	ANO
§ 5 – Zahájení kontroly	NE	NE	ANO
§ 6 – Přizvané osoby	ANO	ANO	ANO
§ 7 – Vstup na pozemky, do staveb a jiných prostor	ANO	ANO	ANO
§ 8 – Další práva kontrolujícího	ANO	ANO	ANO

Ustanovení kontrolního řádu	Interní audit u podřízené organizace	Vrchní audit	Audit zahraničních prostředků
§ 9 – Povinnosti kontrolujícího	ČÁSTEČNĚ	ČÁSTEČNĚ	ČÁSTEČNĚ
§ 10 – Práva a povinnosti kontrolované osoby a povinné osoby	ČÁSTEČNĚ	ČÁSTEČNĚ	ČÁSTEČNĚ
§ 11 – Odebrané vzorky	ANO	ANO	ANO
§ 12 – Protokol o kontrole	NE	NE	NE
§ 13 – Námitky	NE	NE	NE
§ 14 – Vyřizování námitek	NE	NE	NE
§ 15 – Přestupky fyzických, právnických a podnikajících fyzických osob	ČÁSTEČNĚ	ČÁSTEČNĚ	ČÁSTEČNĚ
§ 17 – Společné ustanovení k přestupkům	ANO	ANO	ANO
§ 18 – Ukončení kontroly	NE	NE	NE
§ 19 – Kontrola výkonu státní správy	ANO	ANO	ANO
§ 20 – Povinnost mlčenlivosti	ANO	ANO	ANO
§ 21 – Oprava nesprávností a došetření věci	ANO	ANO	ANO
§ 22 – Zvláštní ustanovení o nahlížení do spisu	ANO	ANO	ANO
§ 23 – Náklady kontroly	ANO	ANO	ANO
§ 24 – Převzetí výkonu kontroly nadřízeným správním orgánem	ANO	ANO	ANO
§ 25 – Spolupráce kontrolních orgánů	ANO	ANO	ANO
§ 26 – Zveřejňování informací o kontrolách	ANO	ANO	ANO
§ 27 – Plánování kontrol	ČÁSTEČNĚ	ČÁSTEČNĚ	ANO
§ 28 – Vztah ke správnímu řádu	ANO	ANO	ANO

Tabulka 6 Použití kontrolního řádu

Při výkonu veřejnosprávní kontroly postupují kontrolní orgány podle kontrolního řádu. V případě auditního orgánu návrh zákona stanoví speciální úpravu, jejíž aplikace má přednost před aplikací ustanovení kontrolního řádu – místo protokolu o kontrole je výstupem auditu zahraničních prostředků auditní zpráva a místo práva auditované osoby podávat námitky proti kontrolním zjištěním má auditovaná osoba právo písemně se vyjádřit k návrhu auditní zprávy. Podrobnosti stanoví ustanovení § 35 návrhu zákona.

§ 41 Přechodná ustanovení

K odst. 1

Přechodné ustanovení řeší otázku, podle jakého právního předpisu budou dokončené řídicí kontroly, interní audity a veřejnosprávní kontroly, které byly zahájeny před účinností návrhu zákona. V zájmu zajištění kontinuity a právní jistoty kontrolovaných a auditovaných osob je zachována aplikace dosavadních předpisů. Návrh zákona se aplikuje až na řídicí kontroly, veřejnosprávní kontroly a interní audity zahájené po jeho účinnosti.

K odst. 2

Orgány veřejné správy předkládají zprávy o výsledcích finanční kontroly za rok 2026 (tj. v termínu do 28. února 2027) podle ustanovení § 22 zákona o finanční kontrole a ustanovení § 32 a násl. prováděcí vyhlášky.

K odst. 3 až 5

Orgány veřejné správy, které zřídily útvar interního auditu podle zákona o finanční kontrole a mají povinnost i podle návrhu zákona mít útvar interního auditu zřízen, tzn. správci kapitol státního rozpočtu, státní fondy, zdravotní pojišťovny, veřejné vysoké školy, státní organizace Správa železnic,

zpravodajské služby, kraje, hlavního města Prahy a obce, které mají více než 15 000 obyvatel, nemusí tento útvar rušit a znovu vytvářet. Existující útvar se automaticky stává útvarem interního auditu podle návrhu zákona.

U orgánů veřejné správy, které zřídily útvar interního auditu podle zákona o finanční kontrole a nemají povinnost mít útvar interního auditu zřízen podle návrhu zákona, útvar interního auditu dnem účinnosti návrhu zákona zaniká, pokud vedoucí orgánu veřejné správy nerozhodne o jeho zachování podle ustanovení § 17 odst. 2 nebo 3 návrhu zákona.

Speciální úprava je zvolena pro útvary interního auditu městských částí hlavního města Prahy a městských obvodů nebo městských částí statutárního města. V tomto případě je zachování existence existujícího útvaru interního auditu vázáno na Statut hlavního města Prahy, resp. statut statutárního města.

§ 42 Zrušovací ustanovení

Účinností návrhu zákona dojde ke zrušení zákona o finanční kontrole, s čímž souvisí též potřeba zrušení jeho novel, prováděcí vyhlášky a jejich novel.

K části deváté - účinnost

§ 43

Účinnost návrhu zákona je stanovena na 1. ledna 2027. Předpokládá se, že navrhovaná právní úprava nabude platnost nejpozději dnem 1. ledna 2026. S ohledem na obsah navrhované právní úpravy je roční legisvakanační lhůta přiměřená k tomu, aby orgány veřejné správy provedly požadované změny v nastavení řízení a kontroly veřejných financí. Předpokládají se zejména změny v nastavení vnitřních předpisů a organizační a personální změny v souvislosti s centralizací výkonu interního auditu.

V Praze dne 6. listopadu 2024

Předseda vlády:

prof. PhDr. Petr Fiala, Ph.D., LL.M.

podepsáno elektronicky

Ministr financí:

Ing. Zbyněk Stanjura

podepsáno elektronicky

Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (RIA)

Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace k vládnímu návrhu zákona o řízení a kontrole veřejných financí

SHRNUTÍ ZÁVĚREČNÉ ZPRÁVY RIA

1. Základní identifikační údaje	
Název návrhu: Návrh zákona o řízení a kontrole veřejných financí	
Zpracovatel / zástupce předkladatele: Ministerstvo financí	Předpokládaný termín nabytí účinnosti (v případě dělené účinnosti rozvedte): 1. 1. 2027
Implementace práva EU: <input checked="" type="checkbox"/> ANO <input type="checkbox"/> NE. Pokud ano, uveďte: - termín stanovený pro implementaci: 31. 12. 2013 Implementace byla dokončena přijetím zákona č. 126/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů. Návrh zákona nahradí stávající zákon č. 320/2001 Sb., v plném rozsahu, a bude stejně jako stávající zákon o finanční kontrole implementovat požadavky směrnice Rady 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států, v platném znění. Předpokládá se, že návrh zákona bude schválen nejpozději v roce 2025. Navrhovaná právní úprava bude představovat rovněž adaptaci na požadavky přímo použitelných předpisů Evropské unie, a to zejména finančního nařízení EU, Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1060 ze dne 24. června 2021 o společných ustanoveních pro Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský sociální fond plus, Fond soudržnosti, Fond pro spravedlivou transformaci a Evropský námořní, rybářský a akvakulturní fond a o finančních pravidlech pro tyto fondy a pro Azylový, migrační a integrační fond, Fond pro vnitřní bezpečnost a Nástroj pro finanční podporu správy hranic a vízové politiky, nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/241 ze dne 12. února 2021, kterým se zřizuje Nástroj pro oživení a odolnost) a společné zemědělské politiky (nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/2116 ze dne 2. prosince 2021 o financování, řízení a monitorování společné zemědělské politiky a zrušení nařízení (EU) č. 1306/2013, nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/2115 ze dne 2. prosince 2021, kterým se stanoví pravidla podpory pro strategické plány, jež mají být vypracovány členskými státy v rámci společné zemědělské politiky (strategické plány SZP) a financovány Evropským zemědělským záručním fondem (EZZF) a Evropským zemědělským fondem pro rozvoj venkova (EZFRV), a kterým se zrušují nařízení (EU) č. 1305/2013 a (EU) č. 1307/2013 a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/2117 ze dne 2. prosince 2021, kterým se mění nařízení (EU) č. 1308/2013, kterým se stanoví společná organizace trhů se zemědělskými produkty, nařízení (EU) č. 1151/2012 o režimech jakosti zemědělských produktů a potravin, nařízení (EU) č. 251/2014 o definici, popisu, obchodní úpravě, označování a ochraně zeměpisných označení aromatizovaných vinných výrobků a nařízení (EU) č. 228/2013, kterým se stanoví zvláštní opatření v oblasti zemědělství ve prospěch nejvzdálenějších regionů Unie. - zda jde návrh nad rámec požadavků stanovených předpisem EU: <input type="checkbox"/> ANO <input checked="" type="checkbox"/> NE	
2. Cíl návrhu zákona	
Cílem nové právní úpravy je zvýšení ochrany veřejných prostředků a modernizace, zjednodušení a zefektivnění systému řízení a kontroly veřejných financí v České republice. Důvodová zpráva k návrhu zákona o řízení a kontrole veřejných financí obsahuje zhodnocení platného právního stavu a návrh legislativního řešení povede k posílení systému řízení a kontroly veřejných financí, zejména k posílení identifikovaných slabých stránek systému. Návrhem zákona jsou vytvářeny předpoklady pro řádnou správu veřejných financí v souladu s principy hospodárnosti, efektivity a účelnosti. Návrhem zákona je naplňován požadavek na existenci a fungování systému vnitřní kontroly a auditu, který vychází ze směrnice Rady 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce	

členských států, která stanovuje podrobná pravidla pro zajištění plnění závazků členských států vyplývajících ze Smlouvy o fungování EU, pokud jde o vyvarování se nadměrných schodků veřejných financí. V současnosti je požadavek směrnice Rady 2011/85/EU na existenci a fungování systému vnitřní kontroly a auditu naplňován zejména zákonem o finanční kontrole.

3. Agregované dopady návrhu zákona

3.1 Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty: ANO NE

V souvislosti s dílčími změnami v systému řízení a kontroly veřejných financí se očekávají následující **dopady na státní rozpočet:**

- náklady na navýšení tabulkových tříd kontrolních pracovníků, kteří by měli nově vykonávat interní audit, a interních auditorů v nově centralizovaných útvarech interního auditu u správců kapitol státního rozpočtu, a to **v celkové výši 8,6 mil. Kč ročně,**
- náklady spojené se zajištěním externího hodnocení kvality interního auditu **v předpokládané výši 264 tis. Kč ročně,**
- jednorázový rozpočtový výdaj související se zajištěním odborného školení mezinárodních standardů interního auditu pro stávající kontrolory **ve výši 565 tis. Kč,**
- jednorázový rozpočtový výdaj **ve výši 250 tis. Kč** související s mezinárodní certifikací pro ověřovatele kvality interního auditu ze strany Ministerstva financí,
- jednorázový rozpočtový výdaj **ve výši 1 mil. Kč** související s modernizací stávajícího informačního systému pro koordinaci plánů kontrol a jeho úpravou pro řádově vyšší počet uživatelů.

V souvislosti s dílčími změnami v systému řízení a kontroly veřejných financí se očekávají následující **dopady na rozpočty územních samosprávných celků:**

- náklady spojené se zajištěním externího hodnocení kvality **ve výši 396 tis. Kč ročně.**

V souvislosti s jednoznačným vymezením povinnosti zřídit útvar interního auditu pro územní samosprávné celky nad 15 tis. obyvatel (a jimi zřizované organizace) lze v rozpočtech ostatních územních samosprávných celků dosáhnout **dodatečných úspor až do výše 200 mil. Kč ročně** (potenciální úspory plynoucí ze zrušení stávajících dílčích úvazků interních auditorů orgánů místní samosprávy, které by interní audit neměly zřízen povinně ze zákona, za předpokladu využití této možnosti v polovině případů/úvazků). Dále se předpokládají **roční úspory ve výši 0,5 mil. Kč** spojené se zrušením povinnosti informovat Ministerstvo financí o závažných zjištěních z vykonaných finančních kontrol a souvisejícím zrušením Modulu závažných zjištění informačního systému Ministerstva financí Finanční kontroly ve veřejné správě.

3.2 Dopady na mezinárodní konkurenceschopnost ČR: ANO NE

–

3.3 Dopady na podnikatelské prostředí: ANO NE

V důsledku zefektivnění řídicích a kontrolních mechanismů orgánů veřejné správy je možné předpokládat pozitivní dopady na podnikatelské prostředí. Pozitivními dopady na podnikatelské prostředí mohou být například zrychlení a zefektivněním procesů přidělování veřejné finanční podpory a procesu veřejného zadávání či nižší administrativní zátěž pro žadatele a příjemce veřejné finanční podpory související s vyšší úrovní koordinace kontrol.

3.4 Územní dopady včetně dopadů na územní samosprávné celky: ANO NE

Územní samosprávné celky jsou součástí sektoru vládních institucí a dle směrnice Rady 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států, v platném znění, musí podléhat vnitřní kontrole a nezávislému auditu. Tam, kde je to odůvodněno jejich speciálním postavením, se navrhuje odchylky od obecně navrhované právní úpravy.

3.5 Sociální dopady: <input type="checkbox"/> ANO <input checked="" type="checkbox"/> NE
–
3.6 Dopady na rodiny: <input type="checkbox"/> ANO <input checked="" type="checkbox"/> NE
–
3.7 Dopady na spotřebitele: <input type="checkbox"/> ANO <input checked="" type="checkbox"/> NE
–
3.8 Dopady na životní prostředí: <input type="checkbox"/> ANO <input checked="" type="checkbox"/> NE
–
3.9 Dopady ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti žen a mužů: <input type="checkbox"/> ANO <input checked="" type="checkbox"/> NE
–
3.10 Dopady na výkon státní statistické služby: <input type="checkbox"/> ANO <input checked="" type="checkbox"/> NE
–
3.11 Korupční rizika: <input type="checkbox"/> ANO <input checked="" type="checkbox"/> NE
<p>Cílem návrhu zákona je posílit ochranu veřejných prostředků (vnitrostátních i zahraničních). V praxi se vyskytují korupční případy, které jsou důsledkem selhání systému řízení a kontroly veřejných financí. Vhodným nastavením řízení a kontroly veřejných financí v souladu s návrhem zákona může docházet ke snižování korupčních rizik.</p> <p>Návrh zákona navazuje na opatření uložené usnesením vlády České republiky ze dne 5. dubna 2023 č. 228, kterým byla schválena Vládní koncepce boje proti korupci na léta 2023 až 2026. Smyslem opatření je posílení prvků hospodárnosti, efektivity a účelnosti řízení a kontroly veřejných financí a snižování administrativní zátěže na straně kontrolovaných osob prostřednictvím komplexní revize systému, který je aktuálně upraven zejména v zákoně o finanční kontrole.</p> <p>Cílem navrhované právní úpravy má být zajištění větší míry ochrany veřejných prostředků cestou posílení jejich řízení a kontroly. Tento cíl odpovídá specifickému cíli Koncepce rozvoje veřejné správy na období let 2021–2030 2.2 Zefektivnit kontrolní mechanismy v oblasti nakládání s veřejnými prostředky v rámci strategického cíle 2. Efektivně fungující systém veřejné správy. Tento cíl rovněž patří mezi klíčové priority podporované EU prostřednictvím aktivit DG Reform v oblasti zvyšování odolnosti členských států v reakci na rostoucí tlak na udržitelnost veřejných financí a rozpočtů členských států.</p>
3.12 Dopady na bezpečnost nebo obranu státu: <input type="checkbox"/> ANO <input checked="" type="checkbox"/> NE
–

Obsah

1	Důvod předložení a cíle.....	8
1.1	Název	8
1.2	Definice problému	8
1.3	Popis existujícího právního stavu v dané oblasti.....	13
1.3.1	Školící, metodická a harmonizační činnost Ministerstva financí	13
1.4	Identifikace dotčených subjektů.....	14
1.5	Popis cílového stavu	15
1.6	Zhodnocení rizik.....	17
1.6.1	Rizika spojená s navrhovaným řešením	17
1.6.2	Rizika spojená se zachováním stávající právní úpravy	19
2	Návrh variant řešení, vyhodnocení nákladů a přínosů – hodnocení dopadů opatření jednotlivých věcně souvisejících okruhů.....	19
2.1	Cíle, zásady a základní předpoklady řízení a kontroly veřejných financí.....	19
2.1.1	Popis současného stavu	19
2.1.2	Definice problému.....	21
2.1.3	Návrh věcného řešení včetně zhodnocení variant.....	23
2.1.4	Volba varianty a její implementace.....	28
2.2	Řídicí kontrola – povinné role.....	29
2.2.1	Popis současného stavu	29
2.2.2	Definice problému.....	29
2.2.3	Návrh věcného řešení včetně zhodnocení variant.....	32
2.2.4	Volba varianty a její implementace.....	37
2.3	Řídicí kontrola – procesní postupy	38
2.3.1	Popis současného stavu	38
2.3.2	Definice problému.....	40
2.3.3	Návrh věcného řešení včetně zhodnocení variant.....	42
2.3.4	Volba varianty a její implementace.....	47
2.4	Interní audit – povinnost zřídit útvar interního auditu a požadavky na něj	48
2.4.1	Popis současného stavu	48
2.4.2	Definice problému.....	49
2.4.3	Návrh věcného řešení včetně zhodnocení variant.....	51

2.4.4	Volba varianty a její implementace.....	61
2.5	Interní audit – postavení útvaru interního auditu v orgánu veřejné správy.....	64
2.5.1	Popis současného stavu	64
2.5.2	Definice problému.....	65
2.5.3	Návrh věcného řešení včetně zhodnocení variant.....	67
2.5.4	Volba varianty a její implementace.....	72
2.6	Interní audit – požadavky na osobu interního auditora.....	73
2.6.1	Popis současného stavu	73
2.6.2	Definice problému.....	76
2.6.3	Návrh věcného řešení včetně zhodnocení variant.....	78
2.6.4	Volba varianty a její implementace.....	80
2.7	Interní audit – procesní postupy	81
2.7.1	Popis současného stavu	81
2.7.2	Definice problému.....	82
2.7.3	Návrh věcného řešení včetně zhodnocení variant.....	84
2.7.4	Volba varianty a její implementace.....	90
2.8	Veřejnosprávní kontrola – rozsah využití	92
2.8.1	Popis současného stavu	92
2.8.2	Definice problému.....	94
2.8.3	Návrh věcného řešení včetně zhodnocení variant.....	96
2.8.4	Volba varianty a její implementace.....	103
2.9	Koordinace a spolupráce mezi kontrolními orgány.....	105
2.9.1	Popis současného stavu	105
2.9.2	Definice problému.....	106
2.9.3	Návrh věcného řešení včetně zhodnocení variant.....	107
2.9.4	Volba varianty a její implementace.....	110
2.10	Vyhodnocování fungování systému řízení a kontroly veřejných financí.....	111
2.10.1	Popis současného stavu	111
2.10.2	Definice problému.....	112
2.10.3	Návrh věcného řešení včetně zhodnocení variant.....	112
2.10.4	Volba varianty a její implementace.....	115
3	Vyhodnocení nákladů a přínosů	115

4	Implementace doporučené varianty a vynucování	117
5	Přezkum účinnosti regulace	118
6	Konzultace a zdroje dat.....	120
7	Kontakt na zpracovatele RIA	123

1 Důvod předložení a cíle

1.1 Název

Návrh zákona o řízení a kontrole veřejných financí

1.2 Definice problému

Nakládání s veřejnými prostředky vykazuje i přes existenci stávajícího zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o finanční kontrole“) řadu slabých stránek, které mají za následek, že ochrana veřejných prostředků není dostatečně efektivní.

Řídící kontrola

Snaha o formální splnění požadavků zákona o finanční kontrole bez širšího pochopení smyslu a celkového rámce kontrolního systému a bez aspirace na vytvoření fungujícího kontrolního (a tím i řídicího) prostředí má v řadě případů za následek vytváření administrativně zatěžujících struktur bez větší přidané hodnoty pro ochranu veřejných prostředků, což je opakovaně identifikováno v kontrolních závěrech Nejvyššího kontrolního úřadu nebo v rámci veřejnosprávních kontrol realizovaných Ministerstvem financí. V roce 2022 Nejvyšší kontrolní úřad ve spojitosti s finanční kontrolou identifikoval pochybení, která spočívala v nedostatečném řízení rizik, jež mělo za následek možné nehospodárné a neefektivní vynakládání veřejných prostředků a dále obecně v nedostatečném věnování pozornosti principům účelnosti či hospodárnosti. Nejvyšší kontrolní úřad kontrolovaným osobám vytýkal nedostatečné zajištění předběžných schvalovacích procesů. Příkladem těchto zjištění je nestanovení schvalovacích procesů nebo absence potřebných podpisů při schvalování operace či provedení předběžných kontrol až po podpisu smlouvy / vzniku závazku. U samotného nastavení vnitřního kontrolního prostředí Nejvyšší kontrolní úřad u některých kontrolovaných subjektů shledal nedostatky spočívající například v absenci vnitřních předpisů upravujících vnitřní kontrolní systém, případně v jejich nastavení způsobem, který nereflektuje organizační strukturu a rizika daného orgánu veřejné správy.

Celkový výskyt uváděných nedostatků v rámci vnitřního fungování 19 225 orgánů veřejné správy, na které se povinnosti stanovené zákonem o finanční kontrole vztahují, není možné na základě dostupných informací vyčíslit, nicméně dílčí nedostatky v těchto oblastech potvrdila i kvalitativní Analýza fungování vnitřních kontrolních systémů orgánů veřejné správy zpracovaná Ekonomicko-správní fakultou Masarykovy univerzity na základě hloubkových strukturovaných rozhovorů realizovaných na vzorku 31 orgánů veřejné správy.¹ V této analýze identifikované kvalitativní nedostatky a rizika nelze ekonomicky kvantifikovat s ohledem na podstatu problémů, i s ohledem na množství a rozdílnost dotčených orgánů veřejné správy.

Výše popsané problémy jsou blíže specifikovány s návrhy řešení v kapitolách 2.1, 2.2 a 2.3.

¹ Analýza je zveřejněna na [internetových stránkách Ministerstva financí](#).

Interní audit

Zákon o finanční kontrole zavádí plošnou povinnost zřídit útvar interního auditu pro všechny orgány veřejné správy, ze které následně definuje dvě výjimky. Výjimek přitom dle informací poskytnutých orgány veřejné správy Ministerstvu financí pro účely zpracování roční zprávy o výsledcích finančních kontrol za rok 2022 využívá 94 % orgánů veřejné správy (pouze 1 142 z 19 225 orgánů veřejné správy vykazalo, že má funkci interního auditu zřízenou). Při takto stanovené a využívané výjimce je sledování plnění zákonné povinnosti značně omezeno skutečností, že nelze efektivně určit, které orgány veřejné správy povinnost mít mají a nelze tedy systém finanční kontroly ani efektivně vyhodnocovat.

Co se týče fungování interního auditu v orgánech veřejné správy, které Ministerstvu financí za rok 2022 vykazaly, že mají zřízenou funkci interního auditu, se výrazným způsobem liší průměrný přepočtený počet interních auditorů připadajících na jeden orgán veřejné správy. Zatímco v organizačních složkách státu na jeden orgán veřejné správy připadá v průměru 1,8 auditora, v územních samosprávných celcích 1,2 auditora a v ostatních orgánech veřejné správy pouze 0,9 auditora². Určitou rozdílnost hodnot lze očekávat, jelikož uvedené typy orgánů veřejné správy mají výrazně odlišnou průměrnou velikost i složitost organizační struktury, za povšimnutí ovšem stojí samotná výše těchto hodnot, která u žádného z typů orgánů veřejné správy nedosahuje v průměru alespoň dvou interních auditorů na orgán veřejné správy (v níž je funkce interního auditu zřízena). Orgán veřejné správy, ve kterých je zřízena funkce interního auditu a tuto funkci zde vykonávají méně než 2 auditori, nemůže dle názoru Ministerstva financí zabezpečit výkon interního auditu v plném rozsahu v souladu s požadavky mezinárodních standardů interního auditu.

V roce 2022 vykazalo 160 orgánů veřejné správy, že interní audit je u nich vykonáván na méně než jeden úvazek a u 63 orgánů veřejné správy dokonce na méně než 0,1 úvazku. U těchto orgánů veřejné správy je poté otázkou, zda interní audit zastává skutečně činnosti interního auditu, či zda je funkce interního auditu zajištěna pouze formálně.

Podle výsledků dotazníkového šetření, které Ministerstvo financí v roce 2022 realizovalo mezi interními auditory územních samosprávných celků, se mezinárodními standardy interního auditu řídí nebo je zohledňuje 56 % z nich. Externí hodnocení kvality interního auditu alespoň jednou v posledních 5 letech absolvovalo 7,5 % respondentů.

Výše popsané problémy jsou blíže specifikovány s návrhy řešení v kapitolách 2.4, 2.5, 2.6 a 2.7.

Veřejnosprávní kontrola

Institut veřejnosprávní kontroly je v praxi využíván jak pro kontrolu veřejné finanční podpory, tak pro kontrolu hospodaření podřízených příspěvkových organizací a organizačních složek státu ze strany jejich zřizovatele. U orgánů veřejné správy, které nezřídily vlastní útvar interního auditu, veřejnosprávní kontrola ze strany zřizovatele tento interní audit nahrazuje,

² Průměry jsou ve všech případech počítány z počtů orgánů veřejné správy, které v roční zprávě vykazaly, že mají funkci interního auditu zřízenou. Nejsou tedy zkršleny počty těch orgánů veřejné správy, které interní audit zřízen nemají.

a to včetně ověřování přiměřenosti a účinnosti vnitřního kontrolního systému podřízených orgánů veřejné správy. Vzhledem k odlišné procesní úpravě veřejnosprávní kontroly, která je podrobně popsána v dílčích věcných kapitolách k internímu auditu, se však nejedná o kvalitativně stejnou míru ujištění o fungování vnitřních kontrolních systémů, a tudíž zprostředkovaně o míře ochrany veřejných prostředků, o kterých se v rámci těchto vnitřních kontrolních systémů rozhoduje. U řady zřizovatelů dochází z vlastní iniciativy ke kvalitativním posunům a využívání auditních postupů i pro kontrolu zřizovaných organizačních složek a příspěvkových organizací. S ohledem na zákonem stanovená pravidla však jejich postupy musí naplnit formální požadavky na veřejnosprávní kontrolu podle kontrolního řádu, stejně jako by se jednalo o cizí subjekty zcela mimo rozpočtovou podřízenost zřizovatele.

Ministerstvo financí má podle zákona o finanční kontrole obecnou kontrolní působnost. Kontrola vykonávaná Ministerstvem financí u kontrolovaných osob (u organizačních složek státu s výjimkou rozpočtově nezávislých kapitol – Kanceláře prezidenta republiky, Poslanecké sněmovny, Senátu, Ústavního soudu, Nejvyššího kontrolního úřadu, Kanceláře Veřejného ochránce práv a Úřadu Národní rozpočtové rady, dále u státních fondů, státní organizace – Správa železnic a státních příspěvkových organizací) podle § 7 zákona o finanční kontrole je veřejnosprávní kontrolou. Ke kontrole hospodaření a prověřování přiměřenosti a účinnosti nastavení vnitřního kontrolního systému uvnitř orgánů veřejné správy slouží podle ustanovení § 11 odst. 5 zákona o finanční kontrole následná veřejnosprávní kontrola, která podle ustanovení § 11 odst. 4 ověřuje mimo jiné to, zda byly při nakládání s veřejnými prostředky dodrženy právní předpisy, uzavřené smlouvy a dohody, rozpočet, a další závazná pravidla a principy účelnosti, hospodárnosti a efektivity a zda byly orgánem veřejné správy (kontrolovanou osobou) řízena rizika ohrožující plnění úkolů a cílů a ohrožující účelný, hospodárný a efektivní výkon veřejné správy.

Výše popsané problémy jsou blíže specifikovány s návrhy řešení v kapitole 2.8.

Koordinace a spolupráce mezi jednotlivými kontrolními orgány

Povinnost koordinace plánů veřejnosprávních kontrol prostřednictvím informačního systému Ministerstva financí je dána usnesením vlády č. 402 ze dne 29. května 2013, kterým bylo uloženo členům vlády a vedoucím ostatních správních úřadů zajistit koordinaci plánu veřejnosprávních kontrol veřejné finanční podpory, poskytnuté ze státního rozpočtu nebo z Národního fondu, a platí tedy pouze pro ústřední správní úřady. Ke koordinaci veřejnosprávních kontrol u veřejné finanční podpory poskytované na úrovni krajů a obcí před jejich realizací v praxi systémově nedochází.

V dílčích případech jsou při veřejnosprávních kontrolách kontrolními orgány vyžádány výsledky předchozích kontrol jiných kontrolních orgánů, k přejímání výsledků těchto kontrol však dochází podle poznatků Ministerstva financí z jeho dlouhodobé metodické činnosti pouze minimálně (se specifickou výjimkou přejímání výsledků kontrol Auditního orgánu v praxi řídicích orgánů, která do značné míry vyplývá z postavení těchto orgánů při správě a řízení finančních prostředků EU podle přímo použitelných předpisů).

Výše popsané problémy jsou blíže specifikovány s návrhy řešení v kapitole 2.9.

Vyhodnocování fungování systému řízení a kontroly veřejných financí

Ministerstvo financí každoročně zpracovává zprávu o výsledcích finančních kontrol, a to na základě dílčích zpráv o výsledcích finančních kontrol předkládaných Ministerstvu financí všemi orgány veřejné správy, které mají zřízen interní audit nebo v daném roce vykonaly alespoň jednu veřejnosprávní kontrolu, a zhodnocení fungování systému finanční kontroly ze strany klíčových kontrolních orgánů působících v oblasti finanční kontroly (Odbor Kontrola Ministerstva financí, Auditní orgán Ministerstva financí, orgány finanční správy, kontaktní bod AFCOS). Souhrnná zpráva o výsledcích finančních kontrol je předkládána Vládě České republiky, jakožto vrcholnému orgánu výkonné moci a tedy i hlavnímu stakeholderovi systému řízení a kontroly veřejné správy, společně se státním závěrečným účtem. Dílčím informačním vstupem pro metodickou a legislativní činnost Ministerstva financí jsou rovněž zprávy o výsledcích přezkoumávání hospodaření územních samosprávních celků. Ty představují důležitý informační zdroj především u obcí, které nemají povinnost podávat roční zprávu o výsledcích finančních kontrol.

Dílčí nedostatky lze shledat v oblasti vyhodnocování fungování systému řízení a kontroly veřejných financí, kdy v současné době chybí jednoznačné kvalitativní indikátory, které by umožňovaly uceleně sledovat vývoj míry ochrany veřejných prostředků v čase a opřít o něj případné návrhy změn a nápravných opatření na úrovni systému jako celku. Těžiště sledovaných ukazatelů leží v počtu vykonaných veřejnosprávních kontrol a interních auditů na základě plánu a mimo plán a ve statistice hlavních oblastí, ve kterých byly identifikovány nedostatky. Vzhledem k tomu, že na úrovni jednotlivých orgánů veřejné správy není normativně stanovena povinnost vydání výroku o fungování vnitřního kontrolního systému ve sledovaném období, není takový ukazatel a jeho vývoj v čase možné sledovat ani v souhrnu za celou veřejnou správu.

Výše popsané problémy jsou blíže specifikovány s návrhy řešení v kapitole 2.10.

Slabé stránky stávající právní regulace

V současné době platný zákon o finanční kontrole nabyt účinnosti dnem 1. ledna 2002. Přijetí tohoto zákona bylo jednou z podmínek stanovených pro vstup České republiky do Evropské unie, které mimo jiné obsahovaly požadavek na jasné ukotvení finanční kontroly a interního auditu v českém právním řádu.

Zákon o finanční kontrole byl od té doby celkem dvaadvacetkrát novelizován, jednalo se však o dílčí novelizace spíše legislativně technického charakteru, vyvolané zpravidla změnou jiného zákona. Ministerstvo financí představilo v letech 2006-2016 celkem sedm návrhů na komplexní novelizaci tohoto předpisu, žádný však nebyl v legislativním procesu úspěšný.

Z pohledu právní regulace se jako hlavní problém jeví nalezení vhodné míry zákonné úpravy manažerských a kontrolních postupů, kdy na jedné straně je tato úprava vnímána ve veřejné sféře jako potřebná, na druhé straně může nevhodně omezovat či administrativně zatěžovat rozhodovací mechanismy s ohledem na jejich účel.

Zásadním problémem platné právní úpravy je její nenormativnost a metodické pojetí řady ustanovení, která se v praxi ukazují jako nevymahatelná. Systém finanční kontroly je definován v zákoně o finanční kontrole teoreticky, což umožňuje širokou škálu výkladů a v důsledku toho

nízkou účinnost kontrolního systému. Mezi legislativně technické nedostatky současné právní úpravy patří rovněž nedůslednost v terminologii a řada duplicitních a obsoletních ustanovení.

Povinnosti v oblasti finančního řízení a kontroly zákon o finanční kontrole nestanovuje jasně, ale prostřednictvím cílů finanční kontroly a odpovědnosti za nastavení systému finanční kontroly stanovené vedoucímu orgánu veřejné správy. Zákon o finanční kontrole tedy nestanovuje, co konkrétně má být v rámci vnitřního kontrolního systému orgánů veřejné správy povinně dodržováno (neupravuje požadavky na samotné finanční řízení), pouze vymezuje, co má být prostřednictvím finanční kontroly prověřováno a jak má být systém finanční kontroly organizován.

To je zejména patrné v oblasti hospodárného, efektivního a účelného využívání veřejných prostředků – zákon o finanční kontrole stanovuje, že finanční kontrola má jako jeden z hlavních cílů takového využívání veřejných prostředků prověřovat. Vedoucí orgánu veřejné správy je povinen pro hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy zajistit podmínky. Konkrétní povinnost všech osob, které se na nakládání s veřejnými prostředky podílí, tyto zásady dodržovat však chybí a musí být v praxi dovozována z řady jiných právních předpisů, které ji dílčím způsobem upravují (ve vazbě na účelnost a hospodárnost při nakládání s majetkem, péči řádného hospodáře při výkonu funkce člena voleného orgánu územního samosprávného celku či plnění určených úkolů nejhospodárnějším způsobem podle rozpočtových pravidel). Pochybení a nedostatky zjištěné finanční kontrolou v oblasti finančního řízení jsou tak často formulovány pouze v obecné rovině jako špatné nastavení či fungování vnitřního kontrolního systému, z čehož je následně velmi obtížné vyvozovat odpovědnost konkrétních osob či rozsah této odpovědnosti.

Současná právní úprava řídicí kontroly v zákoně o finanční kontrole není zcela srozumitelná, nezakládá jasná práva a jasné povinnosti. Na druhou stranu prováděcí vyhláška stanoví řadu rigidních postupů, které jsou v malém orgánu veřejné správy nepřiměřené a neekonomické, zatímco ve velkém orgánu veřejné správy jsou zpravidla formalistní a oddělené od reálných rozhodovacích procesů. V praxi tak dochází k paralelnímu fungování manažerského rozhodování a schvalovacího postupu podle zákona o finanční kontrole, i když se jedná o ten samý proces, jehož výstupem je veřejný výdaj (příjem). Důvod tohoto stavu je třeba hledat mimo jiné v textaci zákona, která nepřipouští procesní odchylky a přizpůsobení schvalovacího procesu reálné a legitimní manažerské potřebě.

Stávající zákon o finanční kontrole naopak nevěnuje dostatečnou pozornost úpravě interního auditu. Právní úprava reguluje zejména vznik a postavení útvarů interního auditu, aniž by blíže upravovala jejich činnost. Obecné pojetí interního auditu umožňuje celou řadu výkladů a rozdílné pojetí funkce interního auditu v praxi jednotlivých orgánů veřejné správy. Povinnost zavést interní audit je definována příliš plošně a výkon této funkce jedním a méně úvazkem je spíše pravidlem než výjimkou, což v praxi neumožňuje výkon interního auditu podle mezinárodních standardů interního auditu.

Vzhledem k širokému rozsahu řešených oblastí je pro větší přehlednost a zachování vazby mezi hodnocením stávajícího stavu a návrhem dílčích variant řešení, včetně jejich vyhodnocení, podrobný popis stávajícího stavu v jednotlivých segmentech systému finanční kontroly (řídicí kontrola, veřejnosprávní kontrola, interní audit), včetně definice souvisejících

problémů a nedostatků, předmětem samostatných podkapitol v návrhové části závěrečné zprávy (kapitola 2, která je dále členěna na 10 okruhů, které pokrývají hlavní oblasti stávající právní regulace) – v rámci těchto 10 okruhů jsou vždy první dvě podkapitoly věnovány popisu současného stavu a definici dílčích problémů v dané oblasti.

Výše popsané problémy jsou blíže specifikovány s návrhy řešení v kapitole 2.

1.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

Řízení a kontrola veřejných financí zahrnuje soubor opatření přijímaných na různých úrovních organizace veřejné správy, které mají za cíl zajistit účelné, hospodárné a efektivní nakládání s veřejnými prostředky. Součástí jsou i opatření, která chrání veřejné prostředky před riziky a nesrovnalostmi, a opatření, která zvyšují vypovídací schopnost údajů o stavu veřejných financí, zejména v oblasti rozpočtu a účetnictví.

Základní složky řízení a kontroly veřejných financí upravuje zákon o finanční kontrole. Jsou jimi veřejnosprávní kontrola, kontrola podle mezinárodních smluv a vnitřní kontrolní systém orgánů veřejné správy, jehož součástí je řídicí kontrola a interní audit. Tento zákon transponuje do českého práva klíčové požadavky na existenci a fungování systému vnitřní kontroly a auditu, které vychází ze směrnice Rady 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států.

Procesní úpravu postupů veřejnosprávní kontroly obsahuje částečně i kontrolní řád. Na zákon o finanční kontrole jako obecný právní předpis upravující oblast finanční kontroly se odvolává řada dalších právních předpisů, mezi které patří zejména zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „rozpočtová pravidla“), zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „rozpočtová pravidla územních rozpočtů“), zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o majetku ČR“), zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o krajích“), zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o hlavním městě Praze“) a zákon č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Finanční správě ČR“).

Podrobné zhodnocení stávající právní úpravy včetně souvisejících právních předpisů je předmětem důvodové zprávy k návrhu zákona.

1.3.1 Školící, metodická a harmonizační činnost Ministerstva financí

Právní úprava finančního řízení a kontroly je pouze jedním z předpokladů přiměřeného a funkčního systému řízení a kontroly veřejných financí. Mezi další patří jejich promítnutí do každodenní praxe, tedy zejména aktivní role Ministerstva financí v metodické podpoře orgánů veřejné správy při aplikaci zákonem stanovených povinností, harmonizaci rozhodovací praxe kontrolních orgánů působících v oblasti kontroly nakládání s veřejnými prostředky,

pravidelné vyhodnocování relevantních ukazatelů o fungování systému řízení a kontroly veřejných financí a reporting o jeho výsledcích Vládě České republiky.

Působnost Ministerstva financí v oblasti metodického řízení a souvisejících školicích aktivit je upravena zákonem č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky. Ministerstvo financí v letech 2016-2024 vydalo celkem 27 metodických pokynů pokrývajících všechny klíčové prvky řídicí kontroly, veřejnosprávní kontroly (hospodaření i veřejné finanční podpory) a interního auditu a k těmto metodickým pokynům pořádá pravidelná školení a semináře.

Celkový počet stažení metodických materiálů (pokynů a stanovisek) Centrální harmonizační jednotky za rok 2023 činil 9 328, většinu z tohoto počtu tvoří stažené metodické pokyny (7 571). Nejčastěji využívaným metodickým pokynem je v tomto smyslu vzorová směrnice o finanční kontrole s celkovým počtem 1 925 stažení za poslední rok.

V rámci školicích akcí pořádaných Ministerstvem financí v oblasti finančního řízení a finanční kontroly se za poslední tři roky proškolilo v průměru 1 000 zaměstnanců orgánů veřejné správy ročně, přičemž počet účastníků za sledované období roste. Kapacity pro poskytování školicích a dalších metodických akcí je přitom možné přizpůsobit i většímu počtu účastníků. Aktuálně je v oblasti finančního řízení a kontroly Ministerstvem financí pořádáno přibližně 20 školicích akcí ročně, nicméně s ohledem na možnost pořádat školení online či hybridním způsobem je možné v případě zvýšeného zájmu i bez navýšení nákladů na další školitele zajistit proškolení výrazně vyššího počtu zaměstnanců orgánů veřejné správy. Za účelem větší dostupnosti školení ze strany územní samosprávy i jejího politického vedení jsou od roku 2024 do plánu vzdělávacích akcí rovněž přidávána specializovaná školení pro starosty a zastupitele malých obcí, která se konají ve stručné, kondenzované verzi v odpoledních hodinách. Za účelem efektivnějšího výkonu školicích aktivit, s ohledem jak na rostoucí poptávku po těchto aktivitách, tak s ohledem na předpokládanou budoucí potřebu navýšení jejich počtu v souvislosti se schválením zákona o řízení a kontrole veřejných financí, se Ministerstvo financí zabývá také rozvojem moderních metod školení (např. digitální školení).

Ministerstvo financí je aktivní rovněž v oblasti harmonizace kontrolních orgánů – od roku 2021 probíhají pravidelně jednou ročně společné metodické dny kontrolních orgánů vykonávajících finanční kontrolu a řízení o porušení rozpočtové kázně se zástupci Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a jednou ročně se zástupci Nejvyššího kontrolního úřadu.

1.4 Identifikace dotčených subjektů

Návrh právní úpravy se dotkne níže uvedených subjektů a institucí:

- správci kapitol státního rozpočtu,
- organizační složky státu, které nejsou správcem kapitoly státního rozpočtu,
- státní příspěvkové organizace,
- státní organizace Správa železnic,
- státní fondy,
- územní samosprávné celky,
- městské části hlavního města Prahy,

- městské části a městské obvody statutárních měst,
- dobrovolné svazky obcí,
- příspěvkové organizace zřízené územním samosprávným celkem, městskou částí hlavního města Prahy nebo dobrovolným svazkem obcí,
- příspěvkové organizace, k nimž funkci zřizovatele plní podle statutu statutárního města jeho městský obvod nebo městská část,
- zdravotní pojišťovny,
- veřejné vysoké školy a jiné právnické osoby zřízené k plnění úkolů veřejné správy zvláštním právním předpisem,
- veřejné výzkumné instituce,
- školské právnické osoby zřízené Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy, územním samosprávným celkem nebo dobrovolným svazkem obcí a jiné právnické osoby zřízené na základě zvláštního právního předpisu, které hospodaří s veřejnými prostředky,
- poskytovatelé veřejné finanční podpory,
- příjemci veřejné finanční podpory,
- dodavatelé zboží, prací nebo služeb hrazených orgány veřejné správy.

1.5 Popis cílového stavu

Cílem navrhované právní úpravy je zajištění větší míry ochrany veřejných prostředků cestou posílení jejich řízení a kontroly. Tento cíl odpovídá specifickému cíli Koncepce rozvoje veřejné správy na období let 2021–2030 2.2 Zefektivnit kontrolní mechanismy v oblasti nakládání s veřejnými prostředky v rámci strategického cíle 2. Efektivně fungující systém veřejné správy. Tento cíl rovněž patří mezi klíčové priority podporované EU prostřednictvím aktivit DG Reform v oblasti zvyšování odolnosti členských států v reakci na rostoucí tlak na udržitelnost veřejných financí a rozpočtů členských států.

Hlavními specifickými charakteristikami naplnění cílového stavu jsou:

1. Fungování přiměřeného a účinného vnitřního kontrolního systému ve všech orgánech veřejné správy

Za přiměřený a účinný vnitřní kontrolní systém lze přitom považovat takový, který odpovídá vnějším podmínkám, složitosti organizační struktury a charakteru zajišťovaných úkolů, vytváří podmínky pro řádné a včasné plnění úkolů a cílů orgánu veřejné správy, umožňuje včas identifikovat rizika a přijímat opatření k jejich vyloučení nebo zmírnění, poskytuje včasné, relevantní a spolehlivé informace pro řízení a kontrolu veřejných financí, umožňuje včas identifikovat závažné nedostatky, přijímat opatření k jejich nápravě a sledovat jejich plnění a je v souladu s právními a vnitřními předpisy.

Vyhodnocení fungování vnitřního kontrolního systému by mělo na úrovni jednotlivých orgánů veřejné správy, případně správců kapitol státního rozpočtu, probíhat každoročně ze strany útvaru interního auditu ve formě celkového názoru, který by byl povinnou součástí roční zprávy i povinného reportingu směrem k Ministerstvu financí. Celková statistika by následně

byla jednou ročně předkládána Vládě České republiky jako jeden z hlavních indikátorů vývoje míry ochrany veřejných prostředků, ke které dochází primárně v rámci vnitřních kontrolních systémů jednotlivých orgánů veřejné správy.

Způsoby naplnění tohoto cílového stavu jsou popsány zejména v kapitolách 2.1, 2.2 a 2.3.

2. Kvalitní interní audit zahrnující minimálně všechny správce kapitol státního rozpočtu a jejich podřízené příspěvkové organizace a organizační složky státu, kraje a obce nad 15 tis. obyvatel, postupující v souladu s mezinárodními standardy interního auditu

Klíčovými parametry kvality interního auditu jsou přitom nezávislý a objektivní výkon interního auditu s dostatečnou personální kapacitou a odborností ve vztahu k auditovaným oblastem.

Co se týče kvality interního auditu, tato by podléhala minimálně jednou za pět let povinnému externímu hodnocení kvality, jehož souhrnný výsledek by byl na úrovni státní správy rovněž předkládán pro informaci Ministerstvu financí a jeho prostřednictvím Vládě České republiky.

Způsoby naplnění tohoto cílového stavu jsou popsány zejména v kapitolách 2.4, 2.52.6 a 2.7.

3. Odstranění neopodstatněných duplicit kontrol, a to jak na úrovni zákonných kompetencí, tak na úrovni kontrolních plánů jednotlivých kontrolních orgánů

Koordinace plánů kontrol bude pro všechny poskytovatele veřejné finanční podpory nově povinná v informačním systému Ministerstva financí, takže i pro tuto oblast bude možné každoročně vyhodnocovat počet původně plánovaných kontrol, u kterých došlo na základě indikace duplicity s jiným kontrolním orgánem k jejich eliminaci.

Způsoby naplnění tohoto cílového stavu jsou popsány zejména v kapitolách 2.8 a 2.9.

Akceptovatelnost specifických cílů je dána tím, že se v ani jednom případě nejedná o zcela nové požadavky, nová je pouze jejich přesnější normativní úprava a požadavek na pravidelné vyhodnocování v podobě jednoznačného výroku, výsledku či statistiky, se kterými lze dále pracovat jak na úrovni sledování vývoje v čase v rámci jednotlivých orgánů veřejné správy, tak srovnáním statistik mezi jednotlivými segmenty veřejné správy či na úrovni České republiky jako celku. Specifické cíle zároveň odpovídají osvědčené zahraniční praxi a vychází z mezinárodních standardů interního auditu, které jsou celosvětově uznávanými pravidly fungování interního auditu nejen ze strany soukromých společností, ale i ze strany veřejné správy.

Jejich dosažení v praxi je realistické za předpokladu dostatečné školicí a metodické podpory ze strany Ministerstva financí, na kterou Ministerstvo financí klade dlouhodobě velký důraz a se kterou počítá i v rámci přípravy na implementaci nového zákona o řízení a kontrole veřejných financí. Dostatečný čas na důkladnou přípravu a proškolení je jedním z hlavních důvodů navrhované delší legisvakanční lhůty a účinnosti nové právní úpravy až od 1. ledna 2027.

Co se týče klíčového nástroje k dosažení výše uvedených specifických cílů, kterými jsou legislativní změny podrobně popsány v jednotlivých věcných kapitolách, patří mezi hlavní doporučení formulovaná na základě srovnávací analýzy nezávislymi zahraničními experty z řad

akademické obce³ zejména vytvořit pragmatický a jednoduchý rámec řídicí kontroly a interního auditu zahrnující obecné zásady, minimální požadovaný standard a jasně stanovenou odpovědnost. Tento právní rámec by měl upravovat alespoň následující:

- základní zásady pro nakládání s veřejnými prostředky pro všechny osoby, které se na nakládání s nimi podílí,
- jednoznačnou odpovědnost a konkrétní povinnosti při nakládání s veřejnými prostředky,
- základní procesní postupy pro řídicí kontrolu, interní audit a veřejnosprávní kontrolu,
- předpoklady pro koordinaci postupů kontrolních orgánů,
- pravidla pro vyhodnocování nově navrhovaného systému.

Tento rámec pak lze rozpracovat na specifická doporučení pro jednotlivé typy orgánů veřejné správy, konkrétní druhy operací či řídicí a kontrolní mechanismy v podobě praktických metodických pokynů, které subjektům regulace pomohou lépe pochopit smysl zákonných ustanovení a konkrétní formy jejich aplikace do praxe bez nadbytečné administrativní zátěže, která ve svém důsledku k větší ochraně veřejných prostředků nepřispívá. Metodické pokyny budou postupně vydávány společně s platností zákona o řízení a kontrole veřejných financí i následně podle požadavků praxe. Na platnost nového zákona a vydání nových metodických pokynů Ministerstvo financí rovněž naváže intenzivní školicí činnosti.

Útvary interního auditu následně mohou využívat tyto metodické pokyny jako podpůrný nástroj pro svou činnost na základě principu „dodržuj nebo vysvětli“. Takto stanovená pravidla lépe odpovídají věcnému charakteru regulovaných vztahů v oblasti řízení vnitřního chodu orgánu veřejné správy a jsou v souladu s mezinárodně uznávaným pojetím interního auditu, jehož hlavním cílem nemá být pouze ověřování zákonnosti, ale zejména posuzování funkčnosti procesů řízení a správy orgánu veřejné správy.

1.6 Zhodnocení rizik

1.6.1 Rizika spojená s navrhovaným řešením

Rizika spojená s implementací navrhovaných změn

S ohledem na velmi vysoký počet orgánů veřejné správy, na které se stávající i případná budoucí právní úprava vztahuje (více než 19 000), z nichž podstatnou část tvoří orgány veřejné správy s omezeným odborným aparátem, je hlavním rizikem nedostatečná či věcně nesprávná implementace navrhovaných změn v praxi.

Riziko nelze zcela vyloučit, ale lze jej minimalizovat odpovídající délkou legisvakancí lhůty ponechávající dostatečný čas na přípravu a proškolení a důslednou metodickou podporou Ministerstva financí před nabytím účinnosti nové právní úpravy, která je navrhována k 1. lednu 2027. Ministerstvo financí počítá jak s přípravou metodických pokynů a vzorových vnitřních předpisů pro všechny dotčené oblasti (řídicí kontrola, interní audit, veřejnosprávní

³ Srovnávací analýza Německa, Francie a Itálie a doporučení pro Českou republiku. Analýza je zveřejněna na [internetových stránkách Ministerstva financí](#).

kontrola) a typy orgánů veřejné správy, tak i s realizací obecných i specificky zaměřených školicích akcí, a to v prezenční formě v rámci kapacit Ministerstva financí, formou výjezdních školení ve spolupráci s územními samosprávnými celky i formou online školení. Zároveň Ministerstvo financí počítá i s přípravou vzorových školicích materiálů pro další využití v rámci orgánů veřejné správy.

Další dílčí rizika spojená s implementací navrhovaných změn v praxi jsou podrobně popsána v rámci zhodnocení výhod a přínosů a nevýhod, rizik a nákladů u jednotlivých navrhovaných variant řešení. Patří mezi ně zejména:

- Neochota vedoucích zaměstnanců vykonávat funkci příkazce operace v případě přesněji vymezené odpovědnosti za celou schvalovanou operaci.
- Nižší normativnost konkrétních stanovených pravidel, pokud budou dána metodickými pokyny a vnitřními předpisy orgánu veřejné správy.
- V případech centralizace interního auditu riziko centralizace procesů bez příslušných kapacit (využití organizační změny pro další snižování počtu interních auditorů), snížení důvěry vedení orgánu veřejné správy k internímu auditorovi, který jim nebude organizačně a personálně podřízen, odtržení stávajících interních auditorů orgánu veřejné správy od interních informací a každodenního kontaktu s auditovanými osobami a riziko generických zjištění a doporučení.

Výše uvedená rizika nelze vyloučit a pravděpodobnost jejich výskytu do značné míry záleží na konkrétním přístupu vedoucích příslušných orgánů veřejné správy k implementaci navrhovaných změn. Tato rizika však byla ve všech případech porovnávána s přínosy navrhovaných změn a zohledněna ve volbě konkrétních dílčích variant řešení. Navrhovaný systém pravidelného hodnocení a sledování výsledků v čase však umožňuje materializaci těchto rizik sledovat a reagovat na ni ze strany Ministerstva financí cílenou školicí a metodickou činností.

Dalším podstatným rizikem spojeným s implementací navrhovaných změn je, že ne pro všechny orgány veřejné správy bude s ohledem na jejich disponibilní kapacity reálné bezprostředně zajistit plné dodržování mezinárodních standardů interního auditu (i v případě centralizace útvarů interního auditu zůstanou orgány veřejné správy, kde bude s ohledem na efektivitu a účelnost i nadále působit pouze jeden interní auditor, typově se jedná o některé správce kapitol státního rozpočtu, dále o veřejné vysoké školy či zdravotní pojišťovny). S takovou situací mezinárodní standardy pracují a upravují i postup pro případy, kdy dosažení plného souladu z objektivních důvodů není možné.

Jako riziko lze rovněž kategorizovat odlišný procesní postup ve vztahu k podřízeným orgánům veřejné správy na úrovni státní správy (centralizovaný interní audit) a územních samosprávných celků (veřejnosprávní kontrola), který je výsledkem vypořádání meziresortního připomínkového řízení k věcnému záměru zákona. Hlavním důvodem tohoto odlišného přístupu je řízení jiného rizika, a sice nedostatečné kapacity pro realizaci původně navrhované změny procesního postupu na centralizovaný interní audit na straně územních samosprávných celků, kdy kraje v rámci připomínkového řízení upozornily na objektivně podloženou obavu, že by centralizovaný interní audit s ohledem na stávající personální

kapacity a množství podřízených orgánů veřejné správy nemohl naplnit předpoklad zásadní kvalitativní změny a musel by být i nadále primárně zaměřen na ověřování dodržování zákona a stanovených podmínek prováděného v rámci standardní kontroly hospodaření, tedy kontrolu velmi podobnou režimu kontroly veřejné finanční podpory (veřejnosprávní kontrola).

Nedostatečná účinnost navrhovaných změn v praxi

Hlavním rizikem spojeným s přijetím navrhovaných změn je, že ani přehlednější právní úprava s jasně stanovenými povinnostmi a odpovědností, koncentrace auditorů do větších, centralizovaných útvarů a zavedení povinnosti dodržovat mezinárodní standardy interního auditu, v praxi nepovedou ke kvalitativnímu posunu ve výkonu řídicí kontroly a interního auditu.

Dalším dílčím rizikem je, že ani indikace duplicit kontrol v rámci informačního systému Ministerstva financí nepovede ze strany kontrolních orgánů ke změně zavedených postupů, aktivní koordinaci činnosti s jinými kontrolními orgány a eliminaci kontrol u již jinak prověřovaných subjektů.

Tato rizika nelze zcela vyloučit, protože se odvíjí od konkrétní aplikace stanovených pravidel konkrétními osobami v praxi, navrhovaný systém pravidelného hodnocení a sledování výsledků v čase však umožňuje materializaci těchto rizik sledovat a reagovat na ni ze strany Ministerstva financí cílenou školicí a metodickou činností, případně zohledněním dlouhodobě dosahovaných nedostatečných výsledků při plánování kontrol ze strany kontrolních orgánů.

1.6.2 Rizika spojená se zachováním stávající právní úpravy

Významným rizikem spojeným se stávající právní úpravou je úzké a formalistické pojetí finanční kontroly jako ověřování dodržování zákonem stanovených povinností a faktická absence dokumentovaného finančního řízení ve smyslu vyhodnocování účelnosti, hospodárnosti a efektivity schvalovaných operací v důsledku vágního pojetí práv a povinností ve stávající právní úpravě a s tím související nízké míry osobní odpovědnosti za rozhodnutí finanční povahy v rámci výkonu řídicí kontroly.

Zachování stávajícího stavu zároveň může vést k nevhodnému vynakládání veřejných prostředků i na samotné udržování nastaveného systému finanční kontroly, které může být v řadě případů administrativně zatěžující (a to jak pro vedení orgánů veřejné správy, tak i pro samotné kontrolní orgány či kontrolní a auditní pracovníky) bez odpovídající přidané hodnoty.

2 Návrh variant řešení, vyhodnocení nákladů a přínosů – hodnocení dopadů opatření jednotlivých věcně souvisejících okruhů

2.1 Cíle, zásady a základní předpoklady řízení a kontroly veřejných financí

2.1.1 Popis současného stavu

Zákon o finanční kontrole stanovuje, že hlavními cíli finanční kontroly je prověřovat:

- dodržování právních předpisů a opatření přijatých orgány veřejné správy v mezích těchto předpisů při hospodaření s veřejnými prostředky k zajištění stanovených úkolů těmito orgány,
- zajištění ochrany veřejných prostředků proti rizikům, nesrovnalostem nebo jiným nedostatkům způsobeným zejména porušením právních předpisů, neekonomickým, neúčelným a neefektivním nakládáním s veřejnými prostředky nebo trestnou činností,
- včasné a spolehlivé informování vedoucích orgánů veřejné správy o nakládání s veřejnými prostředky, o prováděných operacích, o jejich průkazném účetním zpracování za účelem účinného usměrňování činnosti orgánů veřejné správy v souladu se stanovenými úkoly,
- hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy.

Pokud nejsou kritéria pro hodnocení výše uvedených hledisek stanovena právními předpisy, technickými nebo jinými normami, musí být předem stanovena vedoucím orgánem veřejné správy, a to na základě objektivně zjištěných skutečností.

Odpovědnost za organizování, řízení a zajištění přiměřenosti a účinnosti finanční kontroly mají vedoucí orgánů veřejné správy v rámci své řídicí pravomoci. Při zavádění a řízení finanční kontroly v orgánech veřejné správy jsou jejich vedoucí povinni zejména:

- organizovat finanční kontrolu tak, aby byla zajištěna přiměřená jistota, že tato kontrola podává včasné a spolehlivé informace o hospodaření, které jsou podkladem pro zajištění účinného řízení výkonu veřejné správy při plnění schválených záměrů a cílů,
- dbát, aby finanční kontrolu vykonávali zaměstnanci s kvalifikačními předpoklady, kteří jsou zároveň bezúhonní a u nichž nehrozí střet zájmů,
- zajistit, aby byly vyloučeny nežádoucí zásahy směřující k ovlivnění zaměstnanců vykonávajících finanční kontrolu,
- určit konkrétní cíle finanční kontroly podle charakteru zajišťovaných úkolů veřejné správy a v souladu s jejími hlavními cíli,
- sledovat a vyhodnocovat výsledky finanční kontroly a při zjištění nedostatků neprodleně přijímat konkrétní opatření k nápravě, jakož i systémová opatření, která mají za cíl předcházet a včas odhalovat nesprávné operace a jejich příčiny.

Vedoucí orgán veřejné správy je v rámci své odpovědnosti povinen v tomto orgánu zavést a udržovat vnitřní kontrolní systém, který:

- vytváří podmínky pro hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy,
- je způsobilý včas zjišťovat, vyhodnocovat a minimalizovat provozní, finanční, právní a jiná rizika vznikající v souvislosti s plněním schválených záměrů a cílů orgánu veřejné správy,
- zahrnuje postupy pro včasné podávání informací příslušným úrovním řízení o výskytu závažných nedostatků a o přijímaných a plněných opatřeních k jejich nápravě.

Ke splnění těchto povinností vedoucí orgánu veřejné správy vymezí postavení a působnost organizačních složek, organizačních útvarů, vedoucích a ostatních zaměstnanců tak, aby zajistil fungování řídicí kontroly a interního auditu. K tomu zejména:

- stanoví rozsah odpovídajících pravomocí a odpovědností vedoucích a ostatních zaměstnanců při nakládání s veřejnými prostředky, včetně úplného a přesného vymezení povinností ve vztahu k jimi plněným úkolům,
- zajistí oddělení pravomocí a odpovědností při přípravě, schvalování, provádění a kontrole operací, zejména ve vztahu k výběrovým řízením, uzavírání smluv, vzniku závazků, platbám a vymáhání pohledávek,
- zajistí, aby o všech operacích a kontrolách byl proveden záznam a vedena příslušná dokumentace,
- přijme veškerá nezbytná opatření k ochraně veřejných prostředků,
- zajistí hospodárné, efektivní a účelné využívání veřejných prostředků v souladu se zásadami spolehlivého řízení,
- sleduje a zajišťuje plnění rozhodujících úkolů orgánu veřejné správy k dosažení schválených záměrů a cílů.

Všichni vedoucí zaměstnanci orgánu veřejné správy jsou v rámci vymezených povinností, pravomocí a odpovědností povinni zajistit fungování vnitřního kontrolního systému. Současně jsou povinni podávat vedoucímu orgánu veřejné správy včasné a spolehlivé informace o výsledcích dosahovaných při plnění stanovených úkolů, o vzniku významných rizik, o závažných nedostacích v činnosti orgánu veřejné správy a o přijímaných a plněných opatřeních k jejich nápravě.

2.1.2 Definice problému

Povinnosti v oblasti finanční kontroly zákon o finanční kontrole nestanovuje vždy jasně, ale často prostřednictvím cílů finanční kontroly a odpovědnosti za nastavení systému finanční kontroly stanovené vedoucímu orgánu veřejné správy. Zákon o finanční kontrole tedy nestanoví, co konkrétně má být v rámci vnitřního kontrolního systému orgánů veřejné správy povinně dodržováno, pouze vymezuje, co má být prostřednictvím finanční kontroly prověřováno a jak má být celý systém finanční kontroly nastaven.

V případě kontroly dodržování právních předpisů a opatření přijatých orgány veřejné správy v mezích těchto předpisů při hospodaření s veřejnými prostředky musí být konkrétní povinnosti dovozovány prostřednictvím jiných právních předpisů. V případě povinností spojených s řízením rizik a s hospodárným, účelným a efektivním nakládáním s veřejnými prostředky zákonem o finanční kontrole žádná přímá povinnost vedoucímu orgánu veřejné správy ani vedoucím zaměstnancům stanovena není. V případě pochybení v této oblasti musí být povinnost nepřímo dovozována z jiných právních předpisů (zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“), zákon o majetku ČR, rozpočtová pravidla), kde je však formulována velmi obecně či omezeně (postup s péčí řádného hospodáře, využívání majetku účelně a hospodárně k plnění funkcí státu a k výkonu stanovených činností, plnění úkolů nejhospodárnějším způsobem) a pouze ve vztahu k dílčím

aspektům upravovaným těmito zákony (výkon funkce voleného orgánu územního samosprávného celku, hospodaření s majetkem státu, plnění rozpočtu).

Podle zákona o finanční kontrole má vedoucí orgánu veřejné správy povinnost vytvořit vnitřní kontrolní systém a zajistit jeho fungování. Vedoucí orgánu veřejné správy tak pouze vytváří podmínky pro hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy. Obdobně jsou všichni vedoucí zaměstnanci orgánu veřejné správy v rámci vymezených pravomocí a odpovědností povinni zajistit fungování vnitřního kontrolního systému, ale přímá povinnost dodržovat při nakládání s veřejnými prostředky zásady hospodárnosti, efektivity a účelnosti jim stanovena není. Pokud je kontrolou či auditem zjištěno u konkrétní finanční či majetkové operace porušení těchto zásad, lze jej v souladu se zákonem o finanční kontrole označit za selhání postupů řídicí kontroly či porušení povinnosti zajistit fungování vnitřního kontrolního systému – pochybení tedy za současného stavu právní úpravy nespočívá v nesprávném nakládání s veřejnými prostředky, ale v tom, že toto nesprávné nakládání vnitřní kontrolní systém včas neidentifikoval a nezajistil nápravu.

To v praxi značně omezuje možnost vynucovat hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy, jelikož předmětné povinnosti nemají v zákoně o finanční kontrole přímou oporu. Řada kontrolních i auditních zpráv tak zůstává u pouhého ověřování konkrétních, jinými zákony stanovených postupů, jejichž nedodržení lze jednoznačně prokázat a doložit. Jedná se například o kontrolu plnění pravidel stanovených pro zadávání veřejných zakázek či pravidel pro účtování operací. Do těchto oblastí je následně zaměřena naprostá většina kontrol, přičemž ostatní oblasti podstatné pro hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy zůstávají bez vnějšího, ale často i vnitřního dohledu. Jakkoliv je dodržování všech postupů stanovených zákony základní podmínkou pro řádné fungování veřejné správy, nejedná se o dostačující předpoklad jejího ekonomicky racionálního chování.

Obdobné platí i pro povinnost řídit rizika. Zákon o finanční kontrole nestanoví vedoucímu orgánu veřejné správy ani vedoucím zaměstnancům povinnost rizika řídit, stanoví pouze povinnost vedoucího orgánu veřejné správy vytvořit systém schopný včas zjišťovat, vyhodnocovat a minimalizovat provozní, finanční, právní a jiná rizika vznikající v souvislosti s plněním schválených záměrů a cílů a povinnost vedoucích zaměstnanců o vzniku významných rizik vedoucího orgánu veřejné správy informovat.

Vedoucí orgánu veřejné správy má zákonem o finanční kontrole stanoveny rovněž další velmi obecně definované povinnosti, které je v praxi obtížné naplnit. Jedná se zejména o povinnost stanovit předem na základě objektivně zjištěných skutečností kritéria pro hodnocení zásad hospodárného, efektivního a účelného výkonu veřejné správy. Úvaha nad hospodárností, efektivitou a účelností každé konkrétní operace by měla být odpovědností osob, které o její realizaci rozhodují a měla by být vždy řádně zdokumentována (podložena auditní stopou). Předem paušálně na úrovni orgánu veřejné správy vymezit kritéria, při jejichž dodržení budou operace splňovat požadavky na hospodárnost, efektivitu a účelnost, je možné pouze ve velmi omezené míře (např. v podobě konkrétních technických standardů, i u těch však hospodárnost a efektivita závisí nejen na formulaci požadavku, ale i na postupu při jeho následné realizaci a naplnění kritéria účelnosti nelze pouze s ohledem na dodržení určitého technického

standardu vyhodnotit, neboť se váže primárně k existenci prokazatelné potřeby a teprve sekundárně ke kvalitativním parametrům jejího naplňování).

Stávající rozsáhle definované předpoklady pro fungování vnitřního kontrolního systému jsou do značné míry nenormativní a formulují spíše vybrané prvky obecně uznávané dobré praxe řízení orgánu veřejné správy. Tyto postupy nejsou doplněny jasně stanovenými povinnostmi pro vedoucího orgánu veřejné správy a vedoucí zaměstnance. To má za následek, že zákon o finanční kontrole je pro tyto osoby nesrozumitelný a není z něj zřejmé, co konkrétně musí v praxi zavést či dodržovat. Důsledkem je delegace maximálně možného množství úkonů na k tomu pověřené specializované zaměstnance. Tím dochází k vytvoření paralelního systému schvalování operace pro účely naplnění požadavků podle zákona o finanční kontrole (tj. výkon „schvalovacích“ kompetencí pověřenými zaměstnanci bez participace na reálném věcném řízení operace) navazujícího na věcné rozhodování (výkon „řídících“ kompetencí, tedy manažerské rozhodování, ovšem bez příslušné schvalovací kompetence a s tím spojené odpovědnosti), na které zákon o finanční kontrole primárně mířil a o kterém naopak přiměřená auditní stopa nezůstává.

Systém delegace oprávnění k nakládání s veřejnými prostředky je v praxi velmi často založen pouze na individuálních pověřeních pro konkrétní osoby, nikoliv na samostatném vnitřním předpisu upravujícím celou oblast a postupy řídicí kontroly. Chybí tak promyšlená systémová vazba na ostatní platná pravidla a povinnosti upravující dané operace uvnitř orgánu veřejné správy (limity pro schvalování výdajů, postupy pro veřejné zakázky, schvalování dokumentace ze strany specializovaných útvarů – právní, investiční apod.) a vazba na kompetence osob na ostatních úrovních řízení či na kompetence kolektivních orgánů. I to přispívá k fungování paralelního systému schvalování operace pověřenými zaměstnanci pro účely naplnění požadavků podle zákona o finanční kontrole a rozhodování o dané operaci managementem orgánu veřejné správy (podle ostatních platných vnitřních pravidel). Výsledkem je vysoce formální, regulovaný schvalovací proces spojený se značnou administrativní zátěží uvnitř orgánů veřejné správy, který v praxi nepokrývá reálné řízení veřejných prostředků (rozhodování o nich) a k jejich ochraně přispívá pouze v omezené míře.

Negativním důsledkem takového nastavení může být v opačné rovině proces, který řízení veřejných prostředků sice plně pokrývá, nicméně je kvůli systémovým duplicitám vysoce neefektivní a administrativně neúměrně náročný (operace jsou nadměru kontrolovány řadou samostatně pověřených osob). Osoby zapojené do takového řídicího procesu neznají či ani nemají přesně vymezeny své kompetence a odpovědnosti a kontrolují tedy vícekrát různé či stejné dílčí aspekty téže operace.

2.1.3 Návrh věcného řešení včetně zhodnocení variant



Jedná se o kvalitativní změny spočívající v jednoznačnějším stanovení povinností a odpovědnosti vedoucího orgánu veřejné správy a vedoucích zaměstnanců. Nejedná se o zavádění nových postupů, ale úpravu a zjednodušení postupů stávajících. Navrhované změny je možné realizovat bez nutnosti úprav informačních systémů.

U jednotlivých variant jsou proto posuzovány jejich výhody, nevýhody a rizika ve vztahu ke sledovanému cíli právní úpravy, kterým je zajištění větší míry ochrany veřejných prostředků cestou posílení jejich efektivního řízení a kontroly, nikoliv související náklady, které ve všech

variantách spočívají v úpravě příslušných vnitřních předpisů orgánů veřejné správy a větším důrazu na aplikaci již dnes stanovených pravidel na jednotlivých úrovních řízení.

2.1.3.1 *Stávající stav, pouze zjednodušení a zpřehlednění formulací zákona a omezení nenormativních ustanovení*



Tato varianta spočívá v ponechání stávající koncepce nepřímé implementace povinností při řízení a kontrole veřejných financí skrze cíle finanční kontroly a náležitosti vnitřního kontrolního systému. Došlo by pouze ke zjednodušení a zpřesnění formulací a vynechání ustanovení, která jsou zcela nenormativního charakteru (zejména definice a popis kontrolních metod a postupů).

 Výhody/přínosy	 Nevýhody/rizika/náklady
<ul style="list-style-type: none"> • Zjednodušení a zpřehlednění právní normy • Předpoklad lepšího pochopení ze strany subjektů regulace a aplikace pravidel v praxi 	<ul style="list-style-type: none"> • Neřeší problém absence konkrétních práv a povinností jednotlivých osob, které se na fungování vnitřního kontrolního systému podílí • Riziko přetrvávající nesrozumitelnosti zákonných požadavků pro management orgánů veřejné správy • Chybějící opora pro identifikaci a nápravu nedostatků v oblasti hospodárného, efektivního a účelného nakládání s veřejnými prostředky • Přetrvávající nesoulad mezi tím, co má vedení orgánů veřejné správy ze zákona povinnost dodržovat a tím, co mají kontroloři a auditoři ze zákona povinnost prověřovat, a inherentní vzájemné spory • Riziko konzervace stávajícího stavu zaměření řídicí kontroly a interního auditu na plnění jiných, zákony jednoznačně stanovených postupů (např. v oblasti zadávání veřejných zakázek), na úkor ověřování hospodárného, efektivního a účelného nakládání s veřejnými prostředky

2.1.3.2 *Stanovení základních zásad pro nakládání s veřejnými prostředky*

Podstatou této varianty je stanovení jednoznačné zákonné povinnosti dodržovat při nakládání s veřejnými prostředky zásadu řádného finančního řízení (hospodárnosti, efektivity a účelnosti), a to:

- A. Pro všechny osoby, které se na nakládání s veřejnými prostředky podílí
- B. Pro osobu, která o dané operaci rozhoduje (příkazce operace)

 Výhody/přínosy	 Nevýhody/rizika/náklady
<ul style="list-style-type: none"> • Srozumitelná zákonná povinnost pro vedení orgánů veřejné správy, která může být ze strany Ministerstva financí dále konkrétněji rozpracována v metodických pokynech a příkladech dobré praxe • Opora pro identifikaci a nápravu nedostatků v oblasti hospodárného, efektivního a účelného nakládání s veřejnými prostředky • Adresná odpovědnost při zjištění případných pochybení • Vyšší míra ochrany veřejných prostředků • V případě stanovení obecné povinnosti pro všechny osoby, které se na nakládání s veřejnými prostředky podílí (A), pokrytí situací, kdy se na rozhodování podílí více osob na různých stupních řízení, případně jsou do něj zapojeny kolektivní orgány (každý odpovídá v mezích svých stanovených pravomocí a odpovědností) 	<ul style="list-style-type: none"> • V případě omezení povinnosti na příkazce operace (B) absence odpovědnosti dalších osob, které do rozhodování o dané operaci vstupují

Další související zásady podstatné pro nakládání s veřejnými prostředky, které by měl zákon jasně stanovit, jsou rozpracované ve věcně příslušných kapitolách. Jedná se o následující:

- Pořizovat a uchovávat o nakládání s veřejnými prostředky dokumentaci, ze které lze zpětně rekonstruovat posloupnost rozhodování o každé operaci a operaci ověřit (auditní stopa);
- Dodržovat při nakládání s veřejnými prostředky kontrolu čtyř očí (zásada čtyř očí);
- Přistupovat k zaměření kontroly a auditu na základě analýzy rizik (přístup založený na riziku);
- Klást při výkonu kontroly a auditu důraz na prevenci selhání a nápravu systémových nedostatků (zásada prevence);
- Spolupracovat při plánování a výkonu kontroly a auditu s ostatními kontrolními a auditními orgány (zásada jednotného auditu).



2.1.3.3 Stanovení povinných minimálních požadavků na vnitřní kontrolní systém a ponechání jeho dalšího nastavení plně v kompetenci vedoucího orgánu veřejné správy

Tato varianta spočívá ve stanovení zákonné povinnosti vedoucího orgánu veřejné správy upravit vnitřní kontrolní systém ve vnitřním předpisu. Zákon by stanovil minimální povinné náležitosti takového vnitřního předpisu a minimální povinné požadavky na vnitřní kontrolní systém orgánů veřejné správy.



Vzorové vnitřní předpisy pro jednotlivé typy orgánů veřejné správy by byly zpracovány v podobě metodických pokynů, které by byly pomůckou pro vedoucí orgánu veřejné správy, jak vnitřní kontrolní systém nastavit, a zároveň i návodem pro interní auditory, proti čemu nastavení vnitřního kontrolního systému ověřovat (v duchu principu „dodržuj nebo vysvětli“/ „comply or explain“)⁴.

Minimální požadavky stanovené zákonem na vnitřní kontrolní systém by měly zahrnovat následující:

- Zajistit hospodárné, efektivní a účelné nakládání s veřejnými prostředky;
- zajistit včasnou identifikaci a vyhodnocení provozních, finančních, právních a jiných rizik a přijetí opatření k jejich řízení;
- zajistit včasnou identifikaci závažných nedostatků a přijetí opatření k jejich nápravě;
- zajistit včasné podávání informací o výskytu závažných rizik a nedostatků příslušným úrovním řízení;
- zajistit prokazatelnou auditní stopu o všech prováděných operacích a kontrolách.

 Výhody/přínosy	 Nevýhody/rizika/náklady
<ul style="list-style-type: none"> • Omezení normativních zásahů do vnitřního fungování orgánů veřejné správy (povinnosti stanoveny pouze vedoucímu orgánu veřejné správy) <p>Metodická úprava bližších náležitostí:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Možnost formulovat konkrétnější postupy srozumitelnými pojmy běžnými v praxi managementu • Možnost zohlednit specifika jednotlivých typů orgánů veřejné správy 	<ul style="list-style-type: none"> • Absence vnímání spoluodpovědnosti za fungování vnitřního kontrolního systému ze strany vedoucích zaměstnanců (povinnost vedoucího orgánu veřejné správy zajistit) • Nižší normativnost konkrétních stanovených pravidel (pokud jsou dána pouze metodickými pokyny a vnitřním předpisem orgánu veřejné správy) • Riziko rezistence vůči zjištěním interního auditu a navrhovaným opatřením ke zlepšení fungování vnitřního kontrolního systému ze strany vedení i zaměstnanců orgánů veřejné správy v případě, že tyto požadavky nejsou definovány přímo v zákoně • Značná setrvačnost i v případě špatně fungujícího vnitřního kontrolního



⁴ Jedná se o princip převzatý z kodexu OECD Principles of Good Governance, který byl do českého prostředí implementován v roce 2018 formou Kodexu řízení a správy společnosti. Vychází z předpokladu, že nad rámec zákonné úpravy (hard law) jsou podstatné i doprovodné doporučení a metodické pokyny, které by měly subjektům regulace pomáhat právní normy lépe chápat a aplikovat do svých konkrétních podmínek (soft law). Těmito dokumenty se nic nenařizuje, pouze doporučují dobrou praxi. Každá organizace má právo se od nich odchýlit nebo je nedodržovat, pouze musí být schopna vysvětlit, jaké k tomu má důvody.

 Výhody/přínosy	 Nevýhody/rizika/náklady
	<p>systému, přejímání historického nastavení jako nezměnitelného faktu nebo pozvolný postup směrem k efektivnějšímu nastavení vnitřního kontrolního systému, který ale bez vnějšího impulsu potrvá velmi dlouho</p> <ul style="list-style-type: none"> • Riziko převzetí pouze minimálních zákonných požadavků bez vlastní podrobnější úpravy • V případě špatně fungujících orgánů veřejné správy bez snahy vedení o zlepšení absence minimálních povinností a přímé odpovědnosti vedoucích zaměstnanců

2.1.3.4 Stanovení základních povinností vedoucího orgánu veřejné správy

Zákon by podle této varianty stanovoval vedoucímu orgánu veřejné správy povinnost upravit vnitřním předpisem rozsah pravomocí a odpovědností zaměstnanců v rámci vnitřního kontrolního systému a postupy řídicí kontroly ve vztahu ke konkrétním typům operací.

Vzorové vnitřní předpisy pro jednotlivé typy orgánů veřejné správy by byly zpracovány v podobě metodických pokynů, které by byly pomůckou pro vedoucí orgánu veřejné správy a ostatní vedoucí zaměstnance, jak vnitřní kontrolní systém nastavit a jak své povinnosti v něm plnit, a zároveň i návodem pro interní auditory, proti čemu nastavení a fungování vnitřního kontrolního systému ověřovat (v duchu principu „dodržuj nebo vysvětli“ / „comply or explain“).

 Výhody/přínosy	 Nevýhody/rizika/náklady
<ul style="list-style-type: none"> • Minimální společný základ obecně platný pro všechny orgány veřejné správy bez ohledu na kvalitu jejich vnitřních předpisů • Stručný, přehledný výčet povinností doplněný metodickým návodem, jak povinnosti naplňovat <p>Metodická úprava bližších náležitostí:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Možnost zohlednit specifika jednotlivých typů orgánů veřejné správy • Možnost formulovat konkrétnější postupy srozumitelnými pojmy běžnými v praxi managementu 	<ul style="list-style-type: none"> • Nižší normativnost konkrétních stanovených pravidel (pokud jsou dána pouze metodickými pokyny a vnitřním předpisem orgánu veřejné správy) • Riziko rezistence vůči zjištěním interního auditu a navrhovaným opatřením ke zlepšení fungování vnitřního kontrolního systému ze strany vedení v případě, že tyto požadavky nejsou definovány přímo v zákoně

2.1.4 Volba varianty a její implementace

Na základě zhodnocení výhod, nevýhod a rizik jednotlivých variant jsou k realizaci zvoleny tyto vzájemně komplementární varianty:

- **2.1.3.2 Stanovení základních zásad pro nakládání s veřejnými prostředky (pro všechny osoby, které se na nakládání s veřejnými prostředky podílí)**
- **2.1.3.4 Stanovení základních povinností vedoucího orgánu veřejné správy**

Implementace zvolených variant spočívá ve stanovení základních zásad pro nakládání s veřejnými prostředky a základních povinností vedoucího orgánu veřejné správy a zaměstnanců v rámci vnitřního kontrolního systému formou zákonných ustanovení. Současná povinnost zajištění finanční kontroly zaměstnanci, kteří pro to mají kvalifikační předpoklady, jsou bezúhonní a nehrozí u nich střet zájmů, zůstane zachována.

Zvolené varianty 2.1.3.2 a 2.1.3.4 byly vybrány na základě porovnání jejich jednotlivých výhod/přínosů a nevýhod/rizik/nákladů a po vyhodnocení kompatibility se zvolenými možnostmi řešení dalších věcných okruhů. Implementace zvolených variant je podmíněna posílením role interního auditu (viz kapitolu 2.4 a dále) a poskytnutím nezbytné metodické podpory ze strany Ministerstva financí a je nezbytná pro možné zjednodušení postupů řídicí kontroly popsaného v kapitole 2.3.4. Varianta 2.1.3.1 (stávající stav, pouze zjednodušení a zpřehlednění formulací zákona a omezení nenormativních ustanovení) prakticky neřeší identifikované nedostatky stávající legislativy, absence vymezení základních zásad nakládání s veřejnými prostředky a základních povinností vedoucího orgánu veřejné správy by navíc zvyšovala rizika spojená s implementací variant pro oblast procesních postupů řídicí kontroly, viz kapitolu 2.3.4. Varianta 2.1.3.3 (stanovení povinných minimálních požadavků na vnitřní kontrolní systém a ponechání jeho dalšího nastavení plně v kompetenci vedoucího orgánu veřejné správy) je poté částečně duplicitní ke zvolené variantě 2.1.3.2, pouze větším způsobem zasahuje do působnosti vedoucích orgánů veřejné správy, omezuje jeho možnosti vlastního nastavení vnitřního kontrolního systému, a tím ho i částečně zbavuje odpovědnosti za jeho správné nastavení v souladu s potřebami konkrétního orgánu veřejné správy.

Zákonná ustanovení by následně byla rozpracována ze strany Ministerstva financí ve formě metodických pokynů:

- vzorových vnitřních předpisů k nastavení vnitřního kontrolního systému pro jednotlivé typy orgánů veřejné správy,
- příručky pro vedení orgánů veřejné správy k plnění povinností v rámci vnitřního kontrolního systému,
- příručky pro interní auditory k ověřování nastavení a fungování vnitřního kontrolního systému.

Nastavení vnitřního kontrolního systému orgánů veřejné správy by interní auditoři mohli ověřovat proti vzorovým vnitřním předpisům jako standardu dobré praxe metodou „dodržuj, nebo vysvětli“.

Navrhovaná právní úprava převezme definici vedoucího orgánu veřejné správy ze stávající právní úpravy, která je obsažena v ustanovení § 2 písm. d) zákona o finanční kontrole.

2.2 Řídicí kontrola – povinné role

2.2.1 Popis současného stavu

Na zajištění řídicí kontroly plánovaných a připravovaných operací se podle zákona o finanční kontrole podílí tři funkce (procesní role):

- příkazci operací,
- správce rozpočtu,
- hlavní účetní.

Ve všech třech případech se musí jednat o zaměstnance (v případě příkazců operací o vedoucí zaměstnance) pověřené k výkonu těchto funkcí vedoucím orgánu veřejné správy. Vedoucí orgánu veřejné správy může výkonem jednotlivých funkcí pověřit více zaměstnanců (v orgánu veřejné správy může být více než jeden příkazce operace, správce rozpočtu a hlavní účetní), i když to zákon o finanční kontrole nestanovuje zcela jednoznačně, a naopak v případě správce rozpočtu a hlavního účetního zákon o finanční kontrole uvádí na rozdíl od příkazců operací jednotné číslo. Takový postup (centralizace výkonu funkce správce rozpočtu nebo hlavního účetního u jedné osoby) by však v aplikační praxi u větších orgánů veřejné správy nebyl s ohledem na množství realizovaných operací proveditelný.

Zákon o finanční kontrole stanovuje konkrétní výjimky z výše uvedeného pravidla pro:

- obce, kraje, hlavní město Prahu, městské části hlavního města Prahy (příkazcem operace může být i člen zastupitelstva),
- orgány veřejné správy s méně než 5 zaměstnanci (správcem rozpočtu a hlavním účetním může být jiná fyzická osoba než zaměstnanec orgánu veřejné správy),
- dobrovolné svazky obcí (příkazcem operace, správcem rozpočtu a hlavním účetním mohou být i jiné fyzické osoby než zaměstnanci dobrovolného svazku obcí).

Sloučení funkcí v řídicí kontrole je podle zákona o finanční kontrole nepřípustné až na stanovené výjimky, které jsou zákonem o finanční kontrole definovány v obecné rovině jako případy, kdy je to odůvodněno malou pravděpodobností výskytu nepřiměřených rizik pro hospodaření s veřejnými prostředky, zejména v návaznosti na povahu činnosti orgánu veřejné správy, stanovené úkoly, stupeň obtížnosti finančního řízení a strukturu a počet zaměstnanců. Pokud vedoucí orgánu veřejné správy vyhodnotí, že daný orgán splňuje tyto obecně definované podmínky, může sloučit funkci správce rozpočtu a hlavního účetního, nikoliv ovšem s funkcí příkazce operace.

Stejně tak není přípustné plnění rolí v řídicí kontrole jinými osobami než vlastními zaměstnanci (s výjimkou dobrovolných svazků obcí, členů zastupitelstva územních samosprávných celků a městských částí hlavního města Prahy a orgánů veřejné správy s méně než 5 zaměstnanci).

Pro výkon průběžné a následné řídicí kontroly zákon o finanční kontrole povinné procesní role nestanoví.

2.2.2 Definice problému

Zákon o finanční kontrole dostatečně nezohledňuje situaci malých orgánů veřejné správy, která není specifická pouze pro územní samosprávné celky a jejich příspěvkové organizace,

ale i pro některé malé organizační složky státu či státní příspěvkové organizace. Jakkoliv je zákonný požadavek na zajištění všech funkcí v řídicí kontrole vlastními zaměstnanci s ohledem na řídicí charakter této činnosti a její význam pro ochranu veřejných prostředků pochopitelný, v praxi velmi malých orgánů veřejné správy takový požadavek naráží na nedostatečnou personální kapacitu vlastních zaměstnanců, což vede buď k formálnímu naplňování povinnosti zaměstnáváním externistů na dílčí úvazek formou dohody o provedení práce či dohody o pracovní činnosti anebo k pověřování osob, které sice jsou zaměstnanci orgánu veřejné správy, ale nemají k výkonu této funkce potřebnou odbornost.

U řídicí kontroly se problém opakovaně vyskytuje u nejmenších orgánů veřejné správy (zejména se jedná o příspěvkové organizace), kde není odborná kapacita ani pro výkon sloučené funkce správce rozpočtu a hlavního účetního. Vedoucí orgánu veřejné správy řeší otázku, zda touto funkcí pověřit nekvalifikovaného zaměstnance (například učitelku) nebo funkci v rozporu se zákonem outsourcovat (například na externí účetní). Z hlediska smyslu řídicí kontroly je přitom zásadní, aby dané role zastávaly osoby, které mají odpovídající odbornost. Striktní požadavek na to, aby nejmenší orgány veřejné správy zaměstnávaly osobu pouze pro plnění sloučené funkce správce rozpočtu a hlavního účetního, není opodstatněný. Nejedná se přitom o okrajovou problematiku, sloučení těchto funkcí trvale vykazuje přes 60 % orgánů veřejné správy.

Potřeba zajištění funkce správce rozpočtu a hlavního účetního jinou fyzickou osobou, než vlastním zaměstnancem je relevantní i ve větších orgánech veřejné správy než jen v těch s pěti zaměstnanci, zejména když se tento limit vztahuje na veškeré zaměstnance orgánu veřejné správy, nejen na ty zajišťující řídicí a ekonomické funkce. Naopak ty nejmenší orgány veřejné správy mají v praxi potíže zajistit řídicí kontrolu i v případě využití možnosti sloučení funkce správce rozpočtu a hlavního účetního. Tento problém je pak o to významnější, pokud orgány veřejné správy chtějí mít v řídicích procesech zajištěnou zastupitelnost.

Zákon o finanční kontrole zároveň nezohledňuje ani situaci velkých orgánů veřejné správy se složitou vnitřní organizační strukturou, ve kterých se na schvalování operací podílí řada dalších specializovaných útvarů či úrovní řízení nad rámec zákonem předpokládaných tří rolí příkazce operace, správce rozpočtu a hlavní účetní. Zákon o finanční kontrole zejména nereflektuje situace, kdy příkazce operace o operaci nerozhoduje autonomně, ale na tomto rozhodování se podílí více osob či kolektivní orgány. Jedná se například o operace schvalované či projednávané zastupitelstvem či radou územního samosprávného celku, či operace schvalované ve zdravotní pojišťovně správní radou. Zákon o finanční kontrole sice již v současné době umožňuje, aby příkazcem operace byl člen zastupitelstva územního samosprávného celku, avšak v praxi se stále jedná spíše o výjimečné případy. Obvyklejší situace je, když příkazcem operace je stanoven vedoucí zaměstnanec úřadu, který tuto roli vykonává podle pokynů a v mezích stanovených zastupitelstvem, nikoliv jako autonomní osoba. V takovém případě by odpovědnost příkazce operace za nezbytnost operace k zajištění úkolů, záměrů a cílů orgánu veřejné správy měla být nahrazena odpovědností za soulad operace se schváleným rozhodnutím.

V praxi se vyskytují potíže rovněž s vymezením pojmu vedoucího zaměstnance. V některých případech (projektoví nebo finanční manažeři, soudci) dává smysl nakládání se stanovenými veřejnými prostředky svěřit i osobám, které nejsou vedoucími zaměstnanci ve

smyslu personální kompetence nad jinými zaměstnanci, jak to předpokládá zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“). Tato otázka již byla (byť v jiné věci) řešena usnesením Ústavního soudu ze dne 6. 12. 2016, sp. zn. I. ÚS 1077/16, které uvádí, že *„pojem vedoucího zaměstnance nelze vnímat jen a pouze v tom smyslu, že se jedná o zaměstnance, který vede určitý počet jiných zaměstnanců (hledisko personální). Vedoucího lze vnímat i jako osobu, která je odpovědná za určitý úsek činnosti, za určitou oblast v rámci organizační struktury zaměstnavatele (hledisko účelové). Není tedy nezbytně nutné, aby měl vedoucí zaměstnanec nějaké podřízené.“*

Zákon o finanční kontrole nestanovuje, za co konkrétně je při schvalování operace příkazce operace, správce rozpočtu a hlavní účetní odpovědný. To lze dovodit až z prováděcí vyhlášky č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění zákona č. 309/2002 Sb., zákona č. 320/2002 Sb. a zákona č. 123/2003 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „prováděcí vyhláška“), která stanovuje bližší náležitosti postupů řídicí kontroly a upravuje mimo jiné, co jednotlivé funkce v rámci jednotlivých fází řídicí kontroly prověřují. S tím je však spojeno hned několik nedostatků:

- Zákon o finanční kontrole nestanoví příkazci operace, správci rozpočtu ani hlavnímu účetnímu žádné povinnosti, pouze tyto role vymezuje a stanoví základní požadavky na osoby, které lze těmito funkcemi pověřit. I prováděcí vyhláška je koncipována tak, že příkazce operace nezbytnost operace k zajištění stanovených úkolů, schválených záměrů a cílů a správnost operace (soulad operace s právními předpisy a dodržení kritérií stanovených pro hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy), její doložení správnými a úplnými podklady a řízení souvisejících rizik pouze prověří. Navíc, pokud orgán veřejné správy nemá předem stanovena závazná kritéria pro hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy nebo nemá své záměry a cíle rozpracovány v podobě, ke které by se konkrétní operace daly přímo vztáhnout, z celého postupu v praxi zůstává pouhé ověření souladu operace s formálními požadavky zákona o finanční kontrole, které samo o sobě není dostatečnou zárukou hospodárného, efektivního a účelného nakládání s veřejnými prostředky.
- I přes účast příkazce operace a správce rozpočtu, resp. příkazce operace a hlavního účetního v každé z fází řídicí kontroly (s výjimkou předběžné řídicí kontroly před vznikem nároku na příjem) v praxi ke kontrole čtyř očí nedochází, jelikož příkazce operace, správce rozpočtu a hlavní účetní podle prováděcí vyhlášky ověřují každý jiné skutečnosti či podklady z jiného úhlu pohledu (správce rozpočtu primárně soulad se schváleným rozpočtem a rozpočtová rizika a hlavní účetní skutečnosti týkající se uskutečnění operace jako účetního případu). Správce rozpočtu a hlavní účetní operaci věcně tak jako příkazce operace neprověřují. Ve vztahu k ověření, které provádí příkazce operace, pouze posoudí, zda operace byla schválena k tomu oprávněným příkazcem operace s ohledem na rozsah jeho pověření. Nejde tedy o kvalitativní oponenturu či nezávislé posouzení dané operace druhou osobou.

Úprava povinných rolí správce rozpočtu a hlavního účetního v zákoně o finanční kontrole se jeví s ohledem na podrobnou právní úpravu povinností orgánů veřejné správy v oblasti

naplňování požadavků rozpočtových pravidel a řešení účetních případů zákonem č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o účetnictví“) jako nadbytečná. I když jsou kontroly, které provádí správce rozpočtu a hlavní účetní, nezbytné pro řádné hospodaření s veřejnými prostředky, prováděcí vyhláška při stanovení rozsahu ověření, které provádí, v podstatě jen odkazuje na jiné právní předpisy, které upravují správu rozpočtu a vedení účetnictví. V oblasti správy rozpočtu jde zejména o rozpočtová pravidla, rozpočtová pravidla územních rozpočtů a vyhlášku č. 412/2021 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů. V oblasti účetnictví jsou kromě zákona o účetnictví zásadní i vyhlášky, které byly vydány k jeho provedení (podle typu účetní jednotky) a České účetní standardy. Orgány veřejné správy jsou odpovědné za naplňování povinností, které tyto právní předpisy stanoví, a to bez ohledu na to, zda zákon o finanční kontrole a jeho prováděcí vyhláška stanoví, že odpovědná osoba nese zvláštní označení jako správce rozpočtu, respektive hlavní účetní.

2.2.3 Návrh věcného řešení včetně zhodnocení variant

Jedná se o kvalitativní změny spočívající v jednoznačnějším stanovení povinností osob, které se podílí na výkonu řídicí kontroly. Nejedná se o zavádění nových postupů, ale o úpravu a zjednodušení postupů stávajících. Navrhované změny je možné realizovat v rámci stávajícího nastavení informačních systémů.

U jednotlivých variant jsou proto posuzovány jejich výhody, nevýhody a rizika ve vztahu ke sledovanému cíli právní úpravy, kterým je zajištění větší míry ochrany veřejných prostředků cestou posílení jejich řízení a kontroly, nikoliv související náklady, které ve všech variantách spočívají v úpravě příslušných vnitřních předpisů orgánů veřejné správy a větším důrazu na aplikaci již dnes stanovených pravidel na jednotlivých úrovních řízení.

V případě návrhů na zrušení konkrétních zákonem o finanční kontrole předepsaných rolí v řídicí kontrole nebo rozšíření možných výjimek by byly předmětné funkce s ohledem na zajištění zásady čtyř očí i nadále zajišťovány, avšak v míře a rozsahu, který si orgány veřejné správy samy stanoví svým vnitřním předpisem a který bude odpovídat jejich konkrétní situaci a potřebám. Ani u těchto variant proto nejsou vyčísleny předpokládané personální úspory, neboť předmětné činnosti jsou, a i nadále budou vykonávány a stávající správci rozpočtu a hlavní účetní budou v orgánech veřejné správy i nadále nezbytní s ohledem na nutnost zajištění rozpočtového a účetního procesu a naplnění požadavků, které stanoví rozpočtová pravidla, resp. rozpočtová pravidla územních rozpočtů a zákon o účetnictví.

2.2.3.1 Přesnější vymezení role příkazce operace a jeho povinností přímo v zákoně



Role příkazce operace je z pohledu řídicí kontroly a zajištění ochrany veřejných prostředků klíčová. Příkazcem operace by měla být osoba, která v souladu s nastavením oprávnění při nakládání s veřejnými prostředky uvnitř daného orgánu veřejné správy disponuje pravomocí o realizaci dané operace rozhodnout a zároveň osoba, která k tomu má odpovídající odborné znalosti.

Zákon by měl rovněž jasně definovat, za co příkazce operace schválením operace odpovídá:

- nezbytnost operace k zajištění úkolů, záměrů a cílů orgánu veřejné správy,
- soulad operace s právními předpisy,

- soulad operace se zásadami řádného finančního řízení,
- doložení operace správnými a úplnými podklady,
- řízení rizik souvisejících s realizací operace.

Pokud o realizaci operace rozhoduje kolektivní orgán (např. zastupitelstvo nebo rada územního samosprávného celku či správní rada zdravotní pojišťovny), odpovědnost příkazce operace za nezbytnost operace k zajištění úkolů, záměrů a cílů orgánu veřejné správy by byla nahrazena odpovědností za soulad operace se schváleným rozhodnutím. V ostatních bodech by byla odpovědnost příkazce operace ponechána.



 Výhody/přínosy	 Nevýhody/rizika/náklady
<ul style="list-style-type: none"> • Zjednodušení řídicí kontroly – lepší porozumění smyslu řídicí kontroly, konkrétních povinností a odpovědnosti pro vedení orgánů veřejné správy • Sjednocení schvalovacího a rozhodovacího procesu do jednoho postupu, o němž bude zůstat auditní stopa • Sjednocení pravomocí a odpovědností v rámci orgánu veřejné správy • Jasně stanovená adresná odpovědnost za každou realizovanou operaci (příkazce operace) • Vyšší míra ochrany veřejných prostředků 	<ul style="list-style-type: none"> • Vyšší nároky na příkazce operací • Neochota vedoucích zaměstnanců tuto funkci vykonávat

2.2.3.2 Rozšíření možnosti outsourcingu funkce správce rozpočtu a hlavního účetního pro další orgány veřejné správy

Tato varianta reaguje na potřebu zajištění funkce správce rozpočtu a hlavního účetního jinou fyzickou osobou než vlastním zaměstnancem, která je relevantní i ve větších orgánech veřejné správy než v těch s pěti a méně zaměstnanci, a to často i v případě využití možnosti sloučení funkce správce rozpočtu a hlavního účetního.



Dílčím řešením by pro tyto případy mohlo být zvýšení minimálního požadavku na počet zaměstnanců k uplatnění výjimky na 20 zaměstnanců. Aplikací této varianty by došlo k rozšíření okruhu orgánů veřejné správy, které mohou outsourcing uplatnit, ze stávajících 3 740 na přibližně 9 460. Outsourcing by tak byl umožněn téměř polovině z celkového počtu 19 225 orgánů veřejné správy, které jsou subjektem zákona o finanční kontrole.



Další variantou by mohlo být umožnění outsourcingu funkce správce rozpočtu a hlavního účetního v případech odůvodněných malou pravděpodobností výskytu nepřiměřených rizik pro nakládání s veřejnými prostředky (obdobně jako je stanovena možnost sloučit funkci správce rozpočtu a hlavního účetního), pokud daný orgán veřejné správy nedisponuje zaměstnanci s potřebnou kvalifikací.

 Výhody/přínosy	 Nevýhody/rizika/náklady
<ul style="list-style-type: none"> Možnost zajištění činnosti ze strany externích osob či zřizovatele pro malé orgány veřejné správy, u kterých má většina příjmů charakter příspěvku od zřizovatele a většina výdajů mzdový či provozní charakter a nejsou s nimi spojena z pohledu ochrany veřejných prostředků významná rizika (veřejné prostředky jsou i nadále pod dohledem v podobě kontroly ze strany zřizovatele) 	<ul style="list-style-type: none"> Navrhované kritérium 20 zaměstnanců nepostihuje specifika orgánů veřejné správy typu škola, mateřská škola, domov dětí a mládeže či kulturní zařízení, které mají vyšší celkový počet zaměstnanců, avšak velmi malý počet osob s odpovídající odborností zajišťujících jejich technickohospodářský provoz a současně nemají zpravidla významná rizika a složité řídicí procesy V případě specifikace výjimky ve vztahu pouze k těmto zaměstnancům komplikovaná právní definice a následné výkladové nejasnosti

2.2.3.3 Zrušení povinné role hlavního účetního

Zrušení povinné role hlavního účetního v rámci řídicí kontroly nemá vliv na postavení účetních v orgánech veřejné správy a oběh účetních dokladů v rámci těchto orgánů, jelikož tyto vychází primárně z plnění požadavků daných orgánům veřejné správy v zákoně o účetnictví.

 Výhody/přínosy	 Nevýhody/rizika/náklady
<ul style="list-style-type: none"> Zjednodušení řídicí kontroly – lepší porozumění smyslu řídicí kontroly, konkrétních povinností a odpovědnosti pro management orgánů veřejné správy Jasně stanovená adresná odpovědnost za každou realizovanou operaci (příkazce operace) Větší jednoznačnost stanovených pravidel Omezení potřeby stanovovat menším orgánům veřejné správy výjimky a definovat podmínky jejich využití 	<ul style="list-style-type: none"> Riziko, že orgány veřejné správy (účetní útvary) v případě absence jednoznačně stanovené povinnosti k řídicí kontrole přestanou vykonávat kontrolu náležitostí dokladů k provedení operace (správnost určení věřitele/dlužníka, výše a splatnosti závazku/nároku na příjem či další skutečnosti týkající se dané operace jako účetního případu) – riziko je minimální vzhledem k povinnostem v oblasti účetnictví vyplývajícím pro orgány veřejné správy z dalších právních předpisů (účetní jednotky jsou povinny vést účetnictví správné, úplné, průkazné, srozumitelné, přehledné a způsobem zaručujícím trvalost účetních záznamů). Riziko, že pokud bude řídicí kontrola provedena v rámci jediného útvaru, bude taková kontrola formalistická z důvodu existujícího vztahu



 Výhody/přínosy	 Nevýhody/rizika/náklady
	<p>nadřízenosti a podřízenosti – toto riziko není významné, jelikož k popsané situaci dochází i v současnosti, a to v souladu se zákonem o finanční kontrole a praxe potvrdila, že existence vztahu nadřízenosti a podřízenosti není příčinou formalistického výkonu řídicí kontroly.</p>



2.2.3.4 Nahrazení povinné role správce rozpočtu obecnějším požadavkem na zajištění kontroly čtyř očí

Orgán veřejné správy by měl povinnost svým vnitřním předpisem upravit, které další osoby se na přípravě jednotlivých typů operací s ohledem na specifika těchto operací a specifika daného orgánu veřejné správy (povaha činnosti, organizační struktura, počet zaměstnanců, oprávnění specializovaných útvarů, rizika související s hospodařením, apod.) podílí, a to buď jako osoby, které vytváří dílčí podklady či stanoviska pro rozhodnutí o dané operaci, případně jako osoby, jejichž následné schválení je pro realizaci dané operace nezbytné (vyšší stupně řízení, vedoucí orgánu veřejné správy). Zákonem by byla definována pouze povinná role příkazce operace a povinnost dodržet u schvalování každé operace kontrolu čtyř očí.

Stanovením povinnosti dodržovat kontrolu čtyř očí nedojde k situaci, kdy operaci schvaluje příkazce operace bez vědomí a posouzení alespoň jedné další osoby. Orgán veřejné správy pro jednotlivé typy operací vnitřním předpisem stanoví, která osoba / které osoby operaci posuzuje/í, a to s ohledem na složitost a specifika daného typu operace. Další osoba či osoby jsou odpovědné za posouzení operace (v rozsahu stanoveném vnitřním předpisem), příkazce operace je poté sám odpovědný za schválení operace.



Vzorové vnitřní předpisy pro jednotlivé typy orgánů veřejné správy by byly zpracovány v podobě metodických pokynů, které by byly pomůckou pro vedoucí orgánu veřejné správy a další věcně příslušné zaměstnance, jak postupy řídicí kontroly nastavit, a zároveň i návodem pro interní auditory, proti čemu nastavení a fungování řídicí kontroly ověřovat (v duchu principu „dodržuj nebo vysvětli“ / „comply or explain“).

 Výhody/přínosy	 Nevýhody/rizika/náklady
<ul style="list-style-type: none"> Možnost zohlednění specifik jednotlivých typů orgánů veřejné správy Možnost zohlednění interně stanovených oprávnění k nakládání s veřejnými prostředky (míra centralizace/decentralizace ekonomického rozhodování, obecně stanovené limity/oprávnění jednotlivých úrovní řízení) 	<ul style="list-style-type: none"> Absence zákonem stanoveného vodítka (minimálního požadavku) Vyšší nároky na kvalitní vnitřní předpisy orgánů veřejné správy a na interní audit Snížení míry ochrany veřejných prostředků v případě nevhodné implementace ze strany orgánů veřejné správy, např. potlačením role osob odpovědných za správu rozpočtu, a s tím

 Výhody/přínosy	 Nevýhody/rizika/náklady
<ul style="list-style-type: none"> Možnost zohlednění specifik jednotlivých typů operací (příjmové, výdajové, majetkové) Pravidla upravená na míru – efektivnější a srozumitelnější pro vedení orgánu veřejné správy <p>Metodická úprava bližších náležitostí:</p> <ul style="list-style-type: none"> Možnost zohlednit specifika jednotlivých typů orgánů veřejné správy Možnost formulovat konkrétnější postupy srozumitelnými pojmy běžnými v praxi managementu a příkladnými výčty 	<p>související riziko přezávkování orgánů veřejné správy ze strany příkazců operací</p> <ul style="list-style-type: none"> Omezená možnost identifikovat případné nehospodárné či podvodné jednání (v případě zajištění kontroly čtyř očí ze strany omezeného okruhu vzájemně propojených osob) Nižší normativnost konkrétních stanovených pravidel (pokud jsou dána pouze metodickými pokyny a vnitřním předpisem orgánu veřejné správy) Riziko rezistence vůči zjištěním interního auditu a navrhovaným opatřením ke zlepšení fungování řídicí kontroly ze strany vedení i zaměstnanců orgánu veřejné správy v případě, že tyto požadavky nejsou definovány přímo v zákoně Riziko, že pokud bude řídicí kontrola provedena v rámci jediného útvaru, bude taková kontrola formalistická z důvodu existujícího vztahu nadřízenosti a podřízenosti – toto riziko není významné, jelikož k popsané situaci dochází i v současnosti, a to v souladu se zákonem o finanční kontrole, a praxe potvrdila, že existence vztahu nadřízenosti a podřízenosti není příčinou formalistického výkonu řídicí kontroly

2.2.3.5 Rozšíření možnosti výkonu funkce příkazce operace na řadové zaměstnance

Varianta spočívá ve zrušení zákonného ustanovení, které umožňuje výkon funkce příkazce operace pouze vedoucím zaměstnancům.

 Výhody/přínosy	 Nevýhody/rizika/náklady
<ul style="list-style-type: none"> Jednoznačné umožnění výkonu funkce příkazce operace ze strany projektových manažerů a dalších zaměstnanců s vlastním svěřeným rozpočtem 	<ul style="list-style-type: none"> Riziko rozšíření negativní praxe delegace řídicí kontroly na řadové zaměstnance, kteří o realizaci dané operace nerozhodují, ale neslí by za ni odpovědnost (v případě posílení role příkazců operací riziko o to významnější)

Požadovaného výsledku, tedy aby funkci příkazce operace mohly vykonávat osoby, které sice nemají podřízené zaměstnance, ale věcně řídí určitou oblast (např. projektoví nebo finanční manažeři, soudci), lze dosáhnout i při zachování stávající zákonné úpravy výkladem za pomoci judikatury Ústavního soudu.

2.2.4 Volba varianty a její implementace

Na základě zhodnocení výhod, nevýhod a rizik jednotlivých variant a s přihlédnutím k argumentaci ze strany dotčených orgánů veřejné správy uplatněné v rámci meziresortního připomínkového řízení jsou k realizaci zvoleny tyto vzájemně komplementární varianty:

- **2.2.3.1 Přesnější vymezení role příkazce operace a jeho povinností přímo v zákoně**
- **2.2.3.2 Rozšíření možnosti outsourcingu funkce správce rozpočtu a hlavního účetního pro další orgány veřejné správy**

Zvolené varianty 2.2.3.1 a 2.2.3.2 byly vybrány na základě porovnání jejich jednotlivých výhod/přínosů a nevýhod/rizik/nákladů a po vyhodnocení kompatibility se zvolenými možnostmi řešení dalších věcných okruhů. Implementace varianty 2.2.3.1 je nezbytná jak pro úpravu procesních postupů řídicí kontroly (viz kapitolu 2.3), tak pro implementaci druhé zde uvedené varianty 2.2.3.2. Varianta 2.2.3.2 byla poté vyhodnocena jako nejvhodnější kompromisní možnost vůči variantám 2.2.3.3 (zrušení povinné role hlavního účetního) a 2.2.3.4 (nahrazení povinné role správce rozpočtu obecnějším požadavkem na zajištění kontroly čtyř očí), jejichž implementace byla na základě meziresortního připomínkového řízení k věcnému záměru zákona vyloučena. Varianta 2.2.3.5 (rozšíření možnosti výkonu funkce příkazce operace na řadové zaměstnance) byla shledána za nadměrnou rizikovou a neslučitelnou se zamýšlenou úpravou procesních postupů řídicí kontroly (viz kapitolu 2.3).

Implementace zvolených variant spočívá ve formulaci zákonných ustanovení s následujícím obsahem:

Příkazcem operace je osoba, která v souladu s nastavením oprávnění při nakládání s veřejnými prostředky uvnitř daného orgánu veřejné správy disponuje pravomocí o realizaci dané operace rozhodnout. Příkazcem operace je vedoucí orgánu veřejné správy nebo pověřený vedoucí zaměstnanec. Příkazce operace schválením operace odpovídá za:

- nezbytnost operace k zajištění úkolů, záměrů a cílů orgánu veřejné správy,
- soulad operace s právními předpisy,
- soulad operace se zásadami řádného finančního řízení,
- doložení operace správnými a úplnými podklady,
- řízení rizik souvisejících s realizací operace.

Pokud o realizaci operace rozhoduje kolektivní orgán (např. zastupitelstvo nebo rada územního samosprávného celku či správní rada zdravotní pojišťovny), odpovědnost příkazce operace za nezbytnost operace k zajištění úkolů, záměrů a cílů orgánu veřejné správy bude nahrazena jeho odpovědností za soulad operace se schváleným rozhodnutím, přičemž v ostatních bodech (soulad s právními předpisy, soulad se zásadami řádného finančního řízení, doložení operace správnými a úplnými podklady a řízení rizik souvisejících s realizací operace)

bude odpovědnost příkazce operace ponechána, a to včetně možnosti danou operaci v případě identifikovaného nesouladu neschválit.

Na základě zpětné vazby od připomínkových míst se k operacím bude, v souladu se zásadou čtyř očí, i nadále povinně vyjadřovat před vznikem závazku správce rozpočtu a před uskutečněním výdaje hlavní účetní. Odpovědnost za schválení dané operace nese příkazce operace. Vedoucí orgánu veřejné správy bude povinen vnitřním předpisem upravit, které další osoby se na přípravě jednotlivých typů operací podílí.

Bude zachována povinnost zajistit řídicí kontrolu vlastními zaměstnanci, kteří pro to mají kvalifikační předpoklady, jsou bezúhonní a nehrozí u nich střet zájmů. V případech odůvodněných malou pravděpodobností výskytu nepřiměřených rizik pro nakládání s veřejnými prostředky bude i nadále ponechána možnost sloučit funkci správce rozpočtu a hlavního účetního, případně tyto role zajistit jinými osobami než vlastními zaměstnanci, pokud daný orgán veřejné správy zaměstnanci s potřebnou kvalifikací nedisponuje. Odpovědnost za takové rozhodnutí nese vedoucí orgánu veřejné správy.

Tato obecná úprava by následně byla rozpracována ze strany Ministerstva financí ve formě metodických pokynů:

- vzorových vnitřních předpisů k nastavení postupů řídicí kontroly pro jednotlivé typy operací a orgánů veřejné správy,
- příručky pro příkazce operací,
- příručky pro interní auditory k ověřování fungování řídicí kontroly na vzorku operací.

2.3 Řídicí kontrola – procesní postupy

2.3.1 Popis současného stavu

Zákonná úprava se omezuje na vymezení řídicí kontroly na základě časového rozlišení na:

- předběžnou kontrolu (kontrolu plánovaných a připravovaných operací před jejich uskutečněním), kterou vykonávají k tomu pověřeni zaměstnanci (příkazce operace, správce rozpočtu, hlavní účetní), a
- průběžnou a následnou kontrolu, kterou vykonávají vedoucí zaměstnanci organizačních útvarů nebo k tomu pověřeni zaměstnanci, kteří zajišťují přímé uskutečňování operací při hospodaření s veřejnými prostředky.

V případě předběžné řídicí kontroly zákon o finanční kontrole stanoví předmět této kontroly jako prověřování skutečností, které jsou rozhodné pro vynakládání daných výdajů nebo jiná plnění. Kontrola se zaměřuje na posouzení, zda plánované a připravované operace odpovídají stanoveným úkolům veřejné správy a jsou v souladu s právními předpisy, schválenými rozpočty, programy, projekty, uzavřenými smlouvami nebo jinými rozhodnutími o nakládání s veřejnými prostředky.

V případě průběžné řídicí kontroly je předmětem kontroly zejména, zda:

- jsou dodržovány stanovené podmínky a postupy při uskutečňování, vypořádávání a vyúčtování schválených operací,

- jsou uskutečňované operace přizpůsobovány novým rizikům při změnách ekonomických, právních, provozních a jiných podmínek,
- jsou prováděny včas a přesně zápisy o uskutečňovaných operacích v zavedených evidencích a automatizovaných informačních systémech a zda je zajištěna včasná příprava stanovených finančních, účetních a jiných výkazů, hlášení a zpráv.

Následná řídicí kontrola (kontrola po vyúčtování operací) je realizována na vybraném vzorku operací a jejím předmětem je zejména, zda:

- údaje o hospodaření s veřejnými prostředky věrně zobrazují zdroje, stav a pohyb veřejných prostředků a zda tyto údaje odpovídají skutečným rozhodným pro uskutečnění veřejných příjmů, výdajů a nakládání s veřejnými prostředky,
- přezkoumávané operace jsou v souladu s právními předpisy, schválenými rozpočty, programy, projekty, uzavřenými smlouvami nebo jinými rozhodnutími přijatými v rámci řízení a splňují kritéria hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti,
- jsou plněna opatření k odstranění, zmírnění nebo předcházení rizik.

Bližší náležitosti postupů řídicí kontroly zákon o finanční kontrole nestanoví, v případě předběžné řídicí kontroly je však podrobně rozvádí prováděcí vyhláška. Předběžná řídicí kontrola operace se podle prováděcí vyhlášky zajistí ve dvou fázích:

- před učiněním právního úkonu orgánu veřejné správy, kterým vzniká nárok tomuto orgánu na veřejný příjem nebo jiné plnění nebo závazek a
- po učinění právního úkonu orgánu veřejné správy, kterým vzniká nárok tomuto orgánu na veřejný příjem nebo závazek.

Předběžnou řídicí kontrolu ve fázi před vznikem nároku na příjem zajišťuje ve své působnosti pouze příkazce operace. V odpovědnosti příkazce operace je ověření

- souladu připravované operace se stanovenými úkoly a schválenými záměry a cíli orgánu veřejné správy,
- správnosti operace zejména ve vztahu k dodržení právních předpisů a opatření přijatých orgánem veřejné správy v mezích těchto právních předpisů a dodržení kritérií stanovených pro hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy,
- přijetí opatření k vyloučení nebo zmírnění provozních, finančních, právních a jiných rizik, která se při uskutečňování připravované operace mohou vyskytnout,
- doložení připravované operace věcně správnými a úplnými podklady.

Ve fázi po vzniku nároku na příjem provádí předběžnou řídicí kontrolu příkazce operace a hlavní účetní. Schvalovacím postupem příkazce operace se prověří správnost určení dlužníka, výše a splatnost vzniklého nároku orgánu veřejné správy. Po ověření operace vystaví příkazce operace pokyn k plnění veřejných příjmů a předá jej s doklady o nároku orgánu veřejné správy hlavnímu účetnímu k přijetí konkrétního příjmu nebo k zajištění vymáhání pohledávky. Hlavní účetní provádí účetní kontrolu a ukončuje schvalovací postup předáním pokynu k plnění veřejných příjmů k zajištění výběru konkrétního příjmu.

Předběžnou řídicí kontrolu ve fázi před vznikem závazku zajišťuje ve své působnosti příkazce operace a správce rozpočtu. Úprava odpovědnosti příkazce operace odpovídá úpravě u příjmových operací. Jediný rozdíl spočívá v povinnosti ověřit také nezbytnost výdajové operace. Schvalovacím postupem správce rozpočtu se ověřuje, zda připravovaná výdajová operace

- je v souladu se schválenými veřejnými výdaji, programy, projekty, uzavřenými smlouvami nebo jinými rozhodnutími o nakládání s veřejnými prostředky,
- odpovídá pravidlům stanoveným zvláštními právními předpisy pro financování činnosti orgánu veřejné správy,
- byla prověřena v souvislosti s rozpočtovými riziky, která se při jejím uskutečňování mohou vyskytnout, zejména v souvislosti s dopadem uskutečnění operace na zdroje financování činnosti orgánu veřejné správy použitelné v příslušném rozpočtovém období a s potřebou zajištění zdrojů pro financování činnosti tohoto orgánu v navazujícím rozpočtovém období, a zda byla stanovena opatření k vyloučení nebo zmírnění těchto rizik.

Za kumulativně splněných podmínek (je-li to účelné k zajištění provozních potřeb vyplývajících z běžné, pravidelné činnosti a věřitel ani výše závazku není předem známa) lze schválit limit peněžních prostředků na určité období (tzv. limitovaný příslib), který představuje záznam o schválení předem neurčitého počtu operací ve fázi před vznikem závazku.

Předběžnou řídicí kontrolu ve fázi po vzniku závazku zajišťuje ve své působnosti příkazce operace a hlavní účetní. V obou případech se kontrola zaměřuje na správnost účetních informací (správnost určení věřitele, výše a splatnosti závazku a další skutečnosti týkající se uskutečnění operace jako účetního případu). Provést předběžnou řídicí kontrolu po vzniku závazku souhrnně, obdobně jak je tomu v případě využití limitovaného příslibu ve fázi před vznikem závazku, nelze.

2.3.2 Definice problému

Zákon o finanční kontrole nestanoví příkazci operace, správci rozpočtu a hlavnímu účetnímu ani dalším osobám podílejícím se na schvalování finančních a majetkových operací konkrétní povinnosti. Stanoví pouze, na co se řídicí kontrola má zaměřit, avšak i to činí nepřímo odkazem na obdobné fáze veřejnosprávní kontroly definované v jiné části zákona. V případě průběžné a následné řídicí kontroly tak navíc činí neúplným, příkladným výčtem. Podrobnosti včetně věcného zaměření kontroly jsou upraveny až v prováděcí vyhlášce.

Průběžnou a následnou řídicí kontrolu zajišťuje uvnitř orgánů veřejné správy vedoucí orgánu veřejné správy prostřednictvím vedoucích zaměstnanců nebo k tomu pověřených zaměstnanců, kteří zajišťují přímé uskutečňování operací. Zpravidla se v praxi jedná o příslušné příkazce operace, kteří vykonávají předběžnou řídicí kontrolu, čímž však není zajištěno zákonem o finanční kontrole požadované oddělení pravomocí a odpovědností při přípravě, schvalování, provádění a kontrole operací.

Využití stejných schvalovacích postupů (postupů příkazce operace, správce rozpočtu a hlavního účetního) u předběžné řídicí a předběžné veřejnosprávní kontroly působí výkladové nejasnosti v tom, jaký je mezi těmito kontrolami věcný rozdíl. V praxi jsou tyto dva typy

kontroly obdobné, co se týče předmětu i účelu. Formální rozlišení mezi předběžnou řídicí kontrolou a předběžnou veřejnosprávní kontrolou vede ke zbytečnému vytvoření dvou samostatných kontrolních postupů.

V metodické a výkladové praxi se často objevuje otázka časového rozlišení řídicí i veřejnosprávní kontroly (zejména stanovení jasné hranice pro průběžnou a následnou kontrolu). Stanovení této hranice je čistě arbitrární a v praxi není vždy možné hranici přesně určit. S otázkou časového rozlišení průběžné a následné kontroly souvisí otázka, zda má být tato kontrola provedena u všech operací nebo pouze u vzorku operací. V zákoně o finanční kontrole je přímo uvedeno, že následná řídicí kontrola se provádí u vzorku vybraných operací. Z absence obdobné úpravy u průběžné řídicí kontroly by bylo možné vyvozovat, že tato musí být provedena u všech operací. Takový výklad ale není v praxi proveditelný, jelikož v mnoha případech předběžná řídicí kontrola je bezprostředně následována následnou řídicí kontrolou. Navíc by takový požadavek nebyl odůvodněn a vedl by uvnitř orgánů veřejné správy k neúměrně velké administrativní zátěži s omezeným potenciálem přidané hodnoty pro ochranu veřejných prostředků.

Povinnosti příkazce operace, správce rozpočtu a hlavního účetního jsou legislativně-technicky nesprávně konkretizovány až prováděcí vyhláškou. I to však pouze pro předběžnou řídicí kontrolu příjmových a výdajových operací. Průběžná a následná řídicí kontrola a veškerá řídicí kontrola u majetkových operací blíže upravena není. Stejně tak je legislativně-technicky nesprávně stanovena až prováděcí vyhláškou možnost výjimky z provedení předběžné řídicí kontroly v podobě limitovaného příslibu.

Možnost využití limitovaného příslibu je navíc značně omezena kumulativním splněním několika podmínek a omezením pouze na předběžnou řídicí kontrolu před vznikem závazku. V praxi dochází k nadužívání této výjimky i v případě nesplnění všech kumulativních podmínek. Jedná se o situace, kdy předpokládaný postup řídicí kontroly nelze z objektivních důvodů realizovat (například u příjmů či výdajů, které vznikají nahodile/operativně nebo nepředvídatelně jako například při výběru pokut či následkem pojistného plnění) nebo je takový postup příliš administrativně náročný a neúčelný (u marginálních či pravidelně opakovaných příjmů či výdajů) a orgány veřejné správy hledají cestu, jak požadavkům zákona o finanční kontrole dostát alespoň tímto způsobem.

Předběžná řídicí kontrola ve fázi po vzniku nároku na příjem a předběžná řídicí kontrola ve fázi po vzniku závazku má podle prováděcí vyhlášky ryze formální charakter a slouží spíše ke správnému zaúčtování operací. Specifická úprava pro oblast schvalování operací ze strany správce rozpočtu a hlavního účetního v rámci řídicí kontroly se jeví jako duplicitní k povinnostem stanoveným všem orgánům veřejné správy právními předpisy upravujícími správu rozpočtu, zákonem o účetnictví a jeho prováděcími vyhláškami.

Předběžnou řídicí kontrolu po vzniku nároku nelze objektivně provést v případě příjmu, který vzniká např. z poskytnutí služby orgánem veřejné správy, za kterou je poskytována úhrada ihned, resp. bezprostředně po poskytnutí (např. tržby za služby hrazené v hotovosti). V těchto případech obě smluvní strany splní svoji povinnost najednou. Stejně tak nelze tuto kontrolu objektivně provést v případě, že má dlužník povinnost uhradit peněžní prostředky na účet orgánu veřejné správy bez vydání faktury. K ověření správnosti určení dlužníka, výše

a splatnosti vzniklého nároku dojde po obdržení peněžních prostředků na účet (do pokladny). V tomto případě se však již jedná o následnou řídicí kontrolu. Zákon o finanční kontrole ani jeho prováděcí vyhláška však tyto situace dostatečně nereflektují. Aktuální úprava rovněž nezohledňuje specifika operací, na jejichž vynaložení nemá orgán veřejné správy žádný vliv, přesto u nich musí vykonávat řídicí kontrolu (včetně zhodnocení naplňování principů účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti) v plném rozsahu.

V případě správce rozpočtu dochází v praxi k častým výhradám, jak může správce rozpočtu u připravovaných víceletých závazků potvrdit soulad operace se schválenými veřejnými výdaji (finanční krytí). Schválení správcem rozpočtu lze považovat za potvrzení finančního krytí operace pouze na rozpočtový rok, pro který je již rozpočet schválen. Pro další roky platí povinnost správce rozpočtu prověřit operaci v souvislosti s rozpočtovými riziky, která se při jejím uskutečňování mohou vyskytnout, zejména v souvislosti s dopadem uskutečnění operace na zdroje financování činnosti orgánu veřejné správy.

U organizačních složek státu také v praxi dochází k častému zaměňování schválení operace správcem rozpočtu a rezervace peněžních prostředků státního rozpočtu podle rozpočtových pravidel (stanovení výše peněžních prostředků, které je možno vynaložit na úhradu závazků v daném rozpočtovém roce). Tím dochází k narušení skutečného rozhodovacího postupu a jeho nahrazení formálním předběžným schválením operace pro účely otevření možnosti zadání rezervace do informačního systému.

2.3.3 Návrh věcného řešení včetně zhodnocení variant

Jedná se o kvalitativní změny. Nejedná se o zavádění nových postupů, ale o úpravu a zjednodušení postupů stávajících. Navrhované změny je možné realizovat v rámci stávajícího nastavení informačních systémů nebo jejich postupnými úpravami podle individuálních potřeb orgánů veřejné správy v průběhu času.

U jednotlivých variant jsou proto posuzovány jejich výhody, nevýhody a rizika ve vztahu ke sledovanému cíli právní úpravy, kterým je zajištění větší míry ochrany veřejných prostředků cestou posílení jejich řízení a kontroly, nikoliv související náklady, které ve všech variantách spočívají v úpravě příslušných vnitřních předpisů a zefektivnění postupů orgánů veřejné správy.



V případě návrhů na rozšíření možných výjimek budou předmětné funkce i nadále zajišťovány, avšak v míře a rozsahu, který si orgány veřejné správy samy stanoví svým vnitřním předpisem a který bude odpovídat jejich konkrétní situaci a potřebám. Ani u těchto variant proto nejsou vyčísleny předpokládané personální úspory, neboť předmětné činnosti jsou a i nadále budou vykonávány, jelikož se jedná o plnění povinností stanovených jinými právními předpisy.



Vzhledem k tomu, že využívání elektronických nástrojů a systémů v oblasti řídicí kontroly je úzce navázáno na vedení účetnictví, rozpočty veřejných subjektů a v konečném důsledku i na spisovou službu a archivnictví, oblast elektronizace a digitalizace v návrhu zákona o řízení a kontrole veřejných financí nebude řešena paralelně nad rámec probíhajících legislativních změn souvisejících s digitalizací těchto oblastí, které k postupné digitalizaci řídicí kontroly zprostředkovaně povedou i bez stanovení přímé legislativní povinnosti. Využívání elektronických nástrojů a systémů je v současné době řešeno následující legislativou:

- Od 1. ledna 2026 budou muset na základě zákona č. 261/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s další elektronizací postupů orgánů veřejné moci, vést spisovou službu v elektronické podobě v atestovaném elektronickém systému spisové služby (tj. eSSL) všechny veřejné instituce, a to včetně soukromoprávních subjektů, které zřizují ministerstva, kraje, města a obce, a povinnost mají také školy, ať jsou státní, soukromé nebo vedeny jako nezisková organizace. Výjimka byla udělena pouze těmto typům orgánů veřejné správy: mateřské školy, výchovné a ubytovací zařízení a zařízení školního stravování.
- Od 1. ledna 2027 bude nutné vést účetnictví výhradně v elektronické podobě, tedy všechny orgány veřejné správy budou muset mít ucelenou soustavu účetních záznamů v rámci účetního systému účetní jednotky veřejného sektoru, která bude tvořena výhradně účetními záznamy v elektronické podobě a účetní jednotka veřejného sektoru bude muset provádět konverzi účetního záznamu vzniklého v listinné podobě. Elektronizace a digitalizace účetních záznamů snižuje nejen administrativu účetnictví, ale zjednodušuje také kontrolní mechanismy.

2.3.3.1 Zjednodušení a zpřehlednění stávajících postupů předběžné řídicí kontroly daných prováděcích vyhláškou a jejich stanovení přímo zákonem

Tato varianta spočívá ve stanovení povinností, odpovědnosti a postupů příkazce operace, případně dalších osob podílejících se na schvalování operací (správce rozpočtu, hlavní účetní), přímo v zákoně. Jednalo by se o převzetí stávajících postupů stanovených prováděcí vyhláškou, po jejich částečném zjednodušení a zobecnění na příjmové, výdajové a majetkové operace, přímo do zákona. Prováděcí vyhláška by byla zrušena a bližší podrobnosti postupů rozpracovány pro jednotlivé typy orgánů veřejné správy navazujícími vzorovými metodickými pokyny.



 Výhody/přínosy	 Nevýhody/rizika/náklady
<ul style="list-style-type: none"> • Minimální standard stejný pro všechny orgány veřejné správy bez ohledu na kvalitu jejich vnitřních předpisů 	<ul style="list-style-type: none"> • Velmi obtížné hledání shody a definice postupů aplikovatelných pro všechny typy orgánů veřejné správy a všechny operace • V případě rozpadu postupů pro jednotlivé typy operací a fáze řídicí kontroly značně komplexní normativní text, u kterého lze definovat nezbytné náležitosti prakticky pouze příkladnými výčty (jako vhodnější se pro takovou úpravu jeví forma metodiky) • Obtížná definice odůvodněných výjimek s ohledem na široké spektrum orgánů veřejné správy (finanční objem, charakter operací)

 Výhody/přínosy	 Nevýhody/rizika/náklady
	<ul style="list-style-type: none"> Podle stávající praxe se i tak vždy vyskytne řada situací, které tvůrce předpisu nepředpokládal a u kterých stanovená pravidla z objektivních důvodů není možné dodržet

2.3.3.2 Stanovení základních požadavků na řídicí kontrolu zákonem s povinností úpravy dílčích postupů pro jednotlivé typy operací ve vnitřním předpisu orgánu veřejné správy

Tato varianta spočívá ve stanovení povinností a odpovědnosti příkazce operace, případně dalších osob podílejících se na schvalování operací (správce rozpočtu, hlavní účetní), přímo v zákoně a stanovení povinnosti vedoucího orgánu veřejné správy upravit konkrétní postupy řídicí kontroly jednotlivých typů operací ve vnitřním předpisu. Zákon by tedy konkrétní postupy řídicí kontroly nestanovil.



Stejně tak by byla zrušena příslušná prováděcí vyhláška a postupy by byly ze strany Ministerstva financí rozpracovány pro jednotlivé typy operací a jednotlivé typy orgánů veřejné správy pouze vzorovými metodickými pokyny.

 Výhody/přínosy	 Nevýhody/rizika/náklady
<ul style="list-style-type: none"> Možnost zohlednění specifik jednotlivých typů orgánů veřejné správy Možnost zohlednění interně stanovených oprávnění k nakládání s veřejnými prostředky (míra centralizace/decentralizace ekonomického rozhodování, obecně stanovené limity/oprávnění jednotlivých úrovní řízení) Možnost zohlednění specifik jednotlivých typů operací (příjmové, výdajové, majetkové, případně další) Pravidla upravená na míru efektivnější a srozumitelnější pro vedení orgánu veřejné správy <p>Metodická úprava bližších náležitostí:</p> <ul style="list-style-type: none"> Možnost zohlednit specifika jednotlivých typů orgánů veřejné správy Možnost formulovat konkrétnější postupy srozumitelnými pojmy běžnými v praxi managementu a příkladnými výčty 	<ul style="list-style-type: none"> Absence zákonem stanoveného vodítka (minimálního požadavku) Vyšší nároky na kvalitní vnitřní předpisy orgánů veřejné správy a na interní audit Snížení míry ochrany veřejných prostředků v případě nevhodné implementace ze strany orgánů veřejné správy Nižší normativnost konkrétních stanovených pravidel (pokud jsou dána pouze metodickými pokyny a vnitřním předpisem orgánu veřejné správy) Riziko rezistence vůči zjištěním interního auditu a navrhovaným opatřením ke zlepšení fungování řídicí kontroly ze strany vedení i zaměstnanců orgánů veřejné správy v případě, že tyto požadavky nejsou definovány přímo v zákoně

2.3.3.3 Zjednodušení časového rozlišení fází řídicí kontroly

Tato varianta spočívá ve zjednodušení časového rozlišení řídicí kontroly na předběžnou řídicí kontrolu před zahájením operace, předběžnou řídicí kontrolu po zahájení operace a následnou řídicí kontrolu. Rozhodným okamžikem pro zahájení operace je přitom vznik závazku či nároku na příjem. Předběžná řídicí kontrola po zahájení operace je vykonávána před každým dílčím plněním. Předběžnou řídicí kontrolu před zahájením operace a předběžnou řídicí kontrolu po zahájení operace mohou vykonávat různí příkazci operace (realizaci větších operací lze schválit sdruženě na vyšší úrovni řízení, realizaci plnění následně svěžit příkazci operace na nižší úrovni řízení).

Následná řídicí kontrola je vykonávána na vzorku již realizovaných operací či dílčích plnění a vykonává ji jiná osoba než původní příkazce operace (osoba příkazci operace nadřízená či osoba k tomu pověřená vnitřním předpisem).

 Výhody/přínosy	 Nevýhody/rizika/náklady
<ul style="list-style-type: none">• Jednoznačně definovatelné rozhraní mezi předběžnou a následnou řídicí kontrolou (realizace příjmu/výdaje)• Odstranění výkladových nejasností spojených s časovým rozlišením předběžné řídicí kontroly po vzniku závazku / nároku na příjem a průběžné řídicí kontroly a časovým rozlišením průběžné a následné řídicí kontroly	<ul style="list-style-type: none">• Opomíjení výkonu následné řídicí kontroly u operací, které stále probíhají

2.3.3.4 Zavedení možnosti výjimek z předběžné řídicí kontroly v odůvodněných případech

Tato varianta spočívá ve stanovení výjimek v případech, u kterých z objektivních důvodů nelze provádět předběžnou řídicí kontrolu před zahájením operace, případně předběžnou řídicí kontrolu po zahájení operace. Jedná se o nahodilé příjmy a výdaje, které nelze předvídat (výběr pokut, pojistné plnění apod.).



Dále tato varianta počítá se zjednodušeným postupem pro příjmy či výdaje, případně majetkové operace v marginální výši. Toto zjednodušení by bylo formulováno jako obdoba stávajícího limitovaného příslibu (předem schválený limit veřejných výdajů pro určené časové období), avšak bez zákonem stanovených doprovodných podmínek použití (neznámý věřitel, neznámá výše závazku). Bližší podmínky včetně oblastí využití a maximální povolené výše takového limitu vedoucí orgánu veřejné správy předem stanoví vnitřním předpisem. Za čerpání limitu by byl odpovědný příkazce operace, pro nastavení konkrétní výše a délky trvání limitu by s ohledem na řízení rizika přezávazkování orgánů veřejné správy platilo povinné vyjádření správce rozpočtu (předběžná řídicí kontrola před vznikem závazku na daný limit).



Dále se navrhuje výjimka pro příjmy či výdaje, jejichž zpracování je plně automatizované (např. stanovení konkrétní výše důchodu prostřednictvím informačního systému). Ochrana veřejných prostředků bude v těchto případech zajištěna předběžnou řídicí kontrolou

po zahájení operace, respektive následnou řídicí kontrolou, aniž by došlo ke zvýšení rizik (řídicí kontrolu není možné z objektivních důvodů u některých operací vykonávat ani v současné době, i když takovou povinnost zákon ukládá).

Výjimka z povinnosti provádět předběžnou řídicí kontrolu (před i po zahájení operace) by se i nadále vztahovala na plnění úkolů integrovaného záchranného systému a při plnění dalších úkolů Policie České republiky, Hasičského záchranného sboru České republiky, Armády České republiky, Celní správy České republiky, Vězeňské služby České republiky, Generální inspekce bezpečnostních sborů a zpravodajských služeb, pokud jejich provedení nesnese odkladu. V těchto případech budou všechny příslušné operace prověřeny následnou řídicí kontrolou. Tato výjimka bude doplněna o Správu státních hmotných rezerv s ohledem na působnost vyplývající ze zákona č. 97/1993 Sb., o působnosti Správy státních hmotných rezerv.

Výjimka pro provedení předběžné řídicí kontroly v plném rozsahu bude zavedena dále pro operace, které daný orgán veřejné správy zajišťuje, ale které nemůže zcela ovlivnit, jelikož povinnost jejich uskutečnění či výše výdaje, případně i jiné aspekty operace jsou určeny na základě jiného právního titulu (jedná se například o transfery ve školství, pojistné plány ve zdravotnictví či mandatorní výdaje České správy sociálního zabezpečení). U těchto operací platí, že v rámci předběžné řídicí kontroly (před uskutečněním výdaje) má být tato kontrola provedena pouze v rozsahu skutečností, které může orgán veřejné správy ovlivnit (např. existence nároku, technické zajištění výpočtu částky), nikoliv na aspektech, které z objektivních důvodů ovlivněny být nemohou (tedy nezbytnost operace k zajištění úkolů, záměrů a cílů orgánu veřejné správy či soulad operace se zásadami řádného finančního řízení).

 Výhody/přínosy	 Nevýhody/rizika/náklady
<ul style="list-style-type: none"> • Legitimizace případů, kdy předběžnou řídicí kontrolu skutečně nelze z objektivních důvodů provést, popřípadě ji nelze provést v plném rozsahu • Snížení administrativní zátěže u v praxi ryze formálního schvalování marginálních výdajů • Omezení nesprávně aplikovaných, avšak v praxi tolerovaných postupů (limitovaný příslib) 	<ul style="list-style-type: none"> • Obtížná formulace rozsahu výjimek, vázáno na subjektivní úvahu • Nadužívání výjimek pro situace, kdy je provedení předběžné řídicí kontroly možné nebo není v praxi proveditelné pouze z kapacitních důvodů na straně orgánu veřejné správy • Vyšší nároky na kvalitní vnitřní předpisy orgánů veřejné správy a na interní audit • Nižší normativnost konkrétních stanovených pravidel (pokud jsou dána pouze metodickými pokyny a vnitřním předpisem orgánu veřejné správy) • Riziko rezistence vůči zjištěním interního auditu a navrhovaným opatřením ke zlepšení fungování řídicí kontroly ze strany vedení i zaměstnanců orgánu

 Výhody/přínosy	 Nevýhody/rizika/náklady
	veřejné správy v případě, že tyto požadavky nejsou definovány přímo v zákoně

2.3.4 Volba varianty a její implementace

Na základě zhodnocení výhod, nevýhod a rizik jednotlivých variant a s přihlédnutím k argumentaci ze strany dotčených orgánů veřejné správy uplatněné v rámci meziresortního připomínkového řízení jsou k realizaci zvoleny tyto vzájemně komplementární varianty:

- **2.3.3.2 Stanovení základních požadavků na řídicí kontrolu zákonem s povinností úpravy dílčích postupů pro jednotlivé typy operací ve vnitřním předpisu orgánu veřejné správy**
- **2.3.3.3 Zjednodušení časového rozlišení fází řídicí kontroly**
- **2.3.3.4 Zavedení možnosti výjimek z řídicí kontroly před zahájením operace v odůvodněných případech**

Zvolené varianty 2.3.3.2, 2.3.3.3 a 2.3.3.4 byly vybrány na základě porovnání jejich jednotlivých výhod/přínosů a nevýhod/rizik/nákladů a po vyhodnocení kompatibility se zvolenými možnostmi řešení dalších věcných okruhů. Kombinace zvolených variant vede ke zjednodušení procesních postupů řídicí kontroly při zachování akceptovatelné míry rizika. Implementace zvolených variant je podmíněna implementací variant 2.1.3.2 (stanovení základních zásad pro nakládání s veřejnými prostředky) a 2.1.3.4 (stanovení základních povinností vedoucího orgánu veřejné správy) popsanych v kapitole 2.1, implementace varianty 2.3.3.2 je navíc podmíněna přesnějším vymezením role příkazce operace (viz kapitolu 2.2.3.1). Výhodou varianty 2.3.3.1 (zjednodušení a zpřehlednění stávajících postupů předběžné řídicí kontroly daných prováděcích vyhláškou a jejich stanovení přímo zákonem) by byla jednoduchá aplikovatelnost v rámci orgánů veřejné správy, nicméně tato varianta neřeší všechny identifikované nedostatky stávající legislativy, zejména legislativně nevhodnou formu stanovování „metodiky postupu“ přímo v zákonné normě, kterou je prakticky nemožné postihnout přesnou a dostatečně konkrétní formulací a s odpovídajícími výjimkami pro všechny situace, které mohou v praxi velmi různorodé skupiny subjektů regulace nastat.

Implementace zvolených variant spočívá ve formulaci následujících zákonných ustanovení (částečně obsaženo již v popisu implementace u povinné role příkazce operace):

Příkazce operace schválením operace odpovídá za:

- nezbytnost operace k zajištění úkolů, záměrů a cílů orgánu veřejné správy,

- soulad operace s právními předpisy,
- soulad operace se zásadami řádného finančního řízení,
- doložení operace správnými a úplnými podklady,
- řízení rizik souvisejících s realizací operace.

K operacím se v souladu se zásadou čtyř očí nadále povinně vyjadřuje před vznikem závazku správce rozpočtu a před uskutečněním výdaje hlavní účetní. Odpovědnost za schválení dané operace nese příkazce operace. Vedoucí orgánu veřejné správy je povinen vnitřním předpisem upravit, které další osoby a v jakém rozsahu se na přípravě jednotlivých typů operací podílí.

Řídicí kontrola je realizována u všech příjmových, výdajových a majetkových operací, a to jak ve fázi před zahájením operace, tak ve fázi po zahájení operace před každým dílčím plněním. Příkazce operace ve fázi před zahájením operace a příkazce operace ve fázi po zahájení operace mohou být dvě rozdílné osoby (vedoucí zaměstnanci na různých úrovních řízení).

V případě operací, u kterých není z objektivních důvodů možné provést předběžnou řídicí kontrolu před zahájením operace, předběžnou řídicí kontrolu po zahájení operace, případně obě, a o kterých tak vedoucí orgánu veřejné správy předem stanoví vnitřním předpisem, lze předběžnou řídicí kontrolu nahradit následnou řídicí kontrolou.

Následná řídicí kontrola je realizována u vzorku operací stanoveného postupem podle příslušného vnitřního předpisu.

Tato obecná úprava by následně byla rozpracována ze strany Ministerstva financí ve formě metodických pokynů:

- vzorových vnitřních předpisů k nastavení postupů řídicí kontroly pro jednotlivé typy operací a orgánů veřejné správy,
- příručky pro příkazce operací,
- příručky pro vedoucí zaměstnance, kontrolory a interní auditory k ověřování fungování řídicí kontroly na vzorku operací.

2.4 Interní audit – povinnost zřídit útvar interního auditu a požadavky na něj

2.4.1 Popis současného stavu

Zákon o finanční kontrole k datu nabytí své účinnosti 1. ledna 2002 uložil orgánům veřejné správy povinnost zavést funkci interního auditu. Obecná povinnost zřízení funkce interního auditu se vztahuje na všechny orgány veřejné správy, kterých je 19 225. Z této povinnosti však byly stanoveny následující výjimky:

- Obce a městské části hlavního města Prahy, které mají méně než 15 tis. obyvatel, a dobrovolné svazky obcí mohou nahradit funkci útvaru interního auditu přijetím jiných dostatečných opatření.
- V případech s malou pravděpodobností výskytu nepřiměřených rizik při hospodaření s veřejnými prostředky, a to zejména v návaznosti na povahu zajišťovaných úkolů, strukturu a stupeň obtížnosti vnitřního řízení, může zřizovatel u organizačních složek

a příspěvkových organizací ve své působnosti nahradit funkci útvaru interního auditu výkonem veřejnosprávní kontroly.

Zákon o finanční kontrole upravuje, kdo funkci interního auditu uvnitř orgánu veřejné správy zajišťuje – funkčně nezávislý útvar, případně k tomu zvláště pověřený zaměstnanec. Bližší nároky na útvar interního auditu zákon o finanční kontrole nestanoví.

2.4.2 Definice problému

Zákon o finanční kontrole nestanoví orgánům veřejné správy povinnost zřídit funkci interního auditu jednoznačně, tato skutečnost vyplývá zprostředkovaně z povinnosti vedoucího orgánu veřejné správy zavést vnitřní kontrolní systém a zahrnutí interního auditu pod vnitřní kontrolní systém. Zároveň zákon o finanční kontrole nestanoví jednoznačný pozitivní výčet orgánů veřejné správy, pro které povinnost zřídit funkci interního auditu platí, ale zavádí plošnou povinnost pro všechny orgány veřejné správy, ze které následně definuje dvě výjimky. Těchto výjimek přitom podle informací poskytnutých orgány veřejné správy Ministerstvu financí pro účely zpracování roční zprávy o výsledcích finančních kontrol za rok 2022 využívá 94 % orgánů veřejné správy (pouze 1 142 z 19 225 orgánů veřejné správy vykazalo, že má zřízenou funkci interního auditu).

Výjimka z povinnosti zřídit útvar interního auditu v případě obcí do 15 tis. obyvatel je sice dostatečně určitá, ale je stanovena jednoznačně pouze pro obce a městské části hlavního města Prahy, nikoliv pro městské části jiných statutárních měst nebo jejich městské obvody. Ze zákona zároveň nijak nevyplývá, co je myšleno přijetím jiných dostatečných opatření, která mají v takových případech interní audit nahrazovat.

Druhá možná výjimka je definována značně široce a je vázána na subjektivní posouzení pravděpodobnosti výskytu nepřiměřených rizik při hospodaření s veřejnými prostředky ze strany zřizovatele. Její aplikace je tedy možná v zásadě pro jakoukoliv organizační složku či příspěvkovou organizaci, u které tak její zřizovatel uzná za vhodné. Z praxe jsou přitom známé případy nadužívání takto široce definované výjimky. Výroční zpráva o činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu za rok 2022 uvádí příklad Ministerstva pro místní rozvoj, které na základě této výjimky zrušilo útvar interního auditu v agentuře CzechTourism. Fungování státní příspěvkové organizace, jejíž činnost do značné míry spočívá v zadávání veřejných zakázek na realizaci projektů s obtížně prokazatelným přímým dopadem v oblasti destinačního marketingu, mediální prezentace ČR a informační podpory cestovního ruchu nelze při aplikaci žádných racionálních kritérií označit za malé riziko výskytu nepřiměřených rizik při hospodaření s veřejnými prostředky. To potvrzuje i předmětná kontrola Nejvyššího kontrolního úřadu, která u této agentury zjistila nedostatky u 19 z 60 kontrolovaných veřejných zakázek. Podle výsledků téže kontrolní akce Nejvyššího kontrolního úřadu neprovádělo Ministerstvo pro místní rozvoj u agentury CzechTourism pravidelné veřejnosprávní kontroly nahrazující funkci interního auditu.

Dalším slabým místem stávajícího stavu je systémové nahrazování interního auditu veřejnosprávní kontrolou, které takto široce pojatá výjimka umožňuje. Zejména u územních samosprávních celků, ale v dílčích případech i u ústředních orgánů státní správy, dochází k nahrazení interního auditu veřejnosprávní kontrolou u všech (případně většiny)

organizačních složek a příspěvkových organizací. V rámci úřadu zřizovatele zpravidla funguje silný centrální útvar veřejnosprávní kontroly, který provádí kontrolu hospodaření organizačních složek a příspěvkových organizací. Postupuje přitom striktně podle kontrolního řádu, který kontrolní zjištění definuje jako popis zjištěného stavu věci s uvedením nedostatků a označením právních předpisů, které byly porušeny. V souladu se zákonnými požadavky na protokol o kontrole se tak veřejnosprávní kontrola zaměřuje primárně na ověřování souladu s právními předpisy, nikoliv na soulad se zavedenými postupy a vnitřními předpisy, funkčnost vnitřního kontrolního systému daného orgánu veřejné správy a hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy. Jedná se o hlavní kvalitativní rozdíl kontrolních a auditních postupů, které oproti veřejnosprávní kontrole navíc zahrnují i analýzu systémových příčin zjištěného stavu a návrh doporučení k jeho nápravě. Zároveň pak působí v rámci daného úřadu územního samosprávného celku či ústředního orgánu státní správy útvar interního auditu či samostatný interní auditor, který auditními postupy prověřuje hospodaření tohoto úřadu, jeho kompetence však již nezahrnují zřizované organizační složky a příspěvkové organizace.

Alternativně dochází u řady územních samosprávných celků z vlastní iniciativy ke kvalitativním posunům a využívání auditních postupů i pro kontrolu zřizovaných organizačních složek a příspěvkových organizací. S ohledem na zákonem stanovená pravidla však jejich postupy musí naplnit formální požadavky na veřejnosprávní kontrolu podle kontrolního řádu. V praxi tak dochází k paralelnímu fungování interního auditu a veřejnosprávní kontroly jako dvou různých procesních postupů využívaných pro stejný účel – ověření nakládání s prostředky daného územního samosprávného celku či kapitoly státního rozpočtu. Tyto postupy jsou paradoxně často vykonávány stejnými osobami či osobami působícími v rámci jednoho organizačního útvaru interního auditu a kontroly, které de facto vykonávají stejnou činnost, ale formálně postupují odlišně podle toho, zda prověřované peněžní prostředky spadají přímo do rozpočtu úřadu nebo byly svěřeny do rozpočtu organizační složky či příspěvkové organizace. Stávající zákon tak pozitivní kvalitativní posun směrem k auditním postupům nepodporuje, ale naopak ho komplikuje a brzdí.

Řádné předpoklady pro fungování útvaru interního auditu nejsou v praxi zajištěny ani v případě, že orgány veřejné správy žádnou z uvedených výjimek nevyužívají. Zákon o finanční kontrole nevyklučuje, aby funkci interního auditu vykonávala pouze jedna osoba. Není také vyloučeno, aby funkce byla vykonávána na méně než jeden úvazek. Jedinou podmínkou pro výkon funkce je podmínka zaměstnaneckého vztahu.



Řada orgánů veřejné správy v praxi povinnost zřídit funkci interního auditu plní zaměstnáním interního auditora na dílčí (často marginální) úvazek na základě dohody o pracovní činnosti nebo dohody o provedení práce. Ačkoliv funkci interního auditu má podle Zprávy o výsledcích finančních kontrol za rok 2022 zřízeno 1 142 orgánů veřejné správy, celkem u nich v roce 2022 vykonávalo interní audit pouze 1 367 zaměstnanců. Zatímco u organizačních složek státu na jednu organizaci připadá v průměru 1,8 auditora, u územních samosprávných celků se jedná o 1,2 auditora a v ostatních orgánech veřejné správy pouze 0,9 auditora. 160 orgánů veřejné správy v roce 2022 vykazalo, že interní audit je u nich vykonáván na méně než 1 úvazek a u 63 orgánů veřejné správy dokonce na méně než 0,1 úvazku.

Orgány veřejné správy, ve kterých je zřízena funkce interního auditu a tuto funkci zde vykonávají méně než dva auditoři, objektivně nemohou zabezpečit výkon interního auditu v plném rozsahu v souladu s požadavky mezinárodních standardů interního auditu, mezi které patří mimo jiné profesní specializace, odborná znalost auditované oblasti a zajištění vnitřní oponentury a supervize výstupů (auditních zpráv). Tento přístup vede naopak k formalistickému pojetí výkonu interního auditu bez větší přidané hodnoty pro vedení daných orgánů veřejné správy. Bez prokazatelné přidané hodnoty vedení orgánů veřejné správy objektivně nemá motivaci interní audit podporovat a posilovat, což dále konzervuje stávající nedostatečný stav. V případě marginálních úvazků takové pojetí interního auditu nevede ke zvýšení ochrany veřejných prostředků ani nijak významně nepřispívá ke zlepšení fungování procesů správy a řízení orgánů veřejné správy do budoucna, což je smyslem existence interního auditu podle jeho mezinárodní definice a podstatou veřejného zájmu na jeho fungování v orgánech veřejné správy.



2.4.3 Návrh věcného řešení včetně zhodnocení variant

2.4.3.1 *Ponechání rozhodnutí o zřízení útvaru interního auditu na vedoucím orgánu veřejné správy*

Tato varianta spočívá v návratu před rok 2002, kdy zřízení funkce interního auditu nebylo povinně stanoveno zákonem. Jedná se o variantu, která zohledňuje argumentaci, že zavedení funkce interního auditu je v zájmu každého vedoucího orgánu veřejné správy, neboť podstatou činnosti interního auditu je identifikace nedostatků dříve, než dojde k narušení chodu orgánu veřejné správy v takové míře, která by mohla mít negativní důsledky na jeho vedení, a není proto nutné ji specificky regulovat zákonem.

 Výhody/přínosy	 Nevýhody/rizika/náklady
<ul style="list-style-type: none"> • Omezení zásahů do vnitřního fungování orgánů veřejné správy • Analogie stavu v řadě vyspělých zemí (např. Rakousko, Spojené království, Skandinávie)⁵, kde povinnost zřídit interní audit není stanovena zákonem (a přesto je u naprosté většiny organizací ve veřejné správě zřízen) 	<ul style="list-style-type: none"> • Plné spolehnutí na racionalitu vedoucích orgánů veřejné správy a jejich sledování čistě veřejného zájmu • Nezohlednění podstatného aspektu bezprostředního osobního zájmu vedoucích orgánů veřejné správy, který vede ke skepsi či obraně před nezávislým objektivním ověřováním procesů řízení a správy jím vedeném orgánu veřejné správy (i v případě řádně spravovaných orgánů veřejné správy je aspekt osobního zájmu v rozhodnutí o zřízení funkce interního auditu systémově

⁵ Viz analýzy těchto zemí zpracované Ministerstvem financí a zveřejněné na <https://www.mfcr.cz/cs/kontrola-a-regulace/rizeni-a-kontrola-verejnych-financi/posileni-rizeni-a-kontroly-verejnych-fin/publicita-projektu/2023/publikace-projektovych-analyz-shrnujicich-zahranic-52628..>

 Výhody/přínosy	 Nevýhody/rizika/náklady
	<p>přítomen, neboť by se jednalo o dobrovolné rozhodnutí o částečném omezení vlastního postavení)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vysoké riziko zrušení funkce interního auditu i u zbývajících orgánů veřejné správy vzhledem k obtížné kvantifikaci přínosů interního auditu v porovnání s jednoduše vyčíslitelnými rozpočtovými úsporami plynoucími ze zrušení funkce interního auditu či neobsazení pracovních míst (v současné době je funkce zřízena u 6 % orgánů veřejné správy; co se týče celkového počtu interních auditorů, došlo jen mezi lety 2020-2022 ke snížení jejich stavu o 13 %) • Regrese směrem k formalistickému pojetí kontroly (plošné nahrazení interního auditu veřejnosprávní kontrolou) • Porušení základního požadavku na existenci a fungování systému vnitřní kontroly a auditu vycházejícího ze směrnice Rady 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států, která byla do českého právního řádu transponována zákonem o finanční kontrole

2.4.3.2 Pozitivní vymezení povinnosti zřídit útvar interního auditu (výčet typů orgánů veřejné správy, případně kvantitativní kritéria)

Tato varianta spočívá v přímé formulaci povinnosti zřídit útvar interního auditu u orgánů veřejné správy splňujících jednoznačně formulovaná kritéria, která by byla dána:

Podvarianta A:

1. výčtem orgánů veřejné správy, u kterých by povinnost byla dána vždy:

- organizační složka státu, která je správcem kapitoly státního rozpočtu (včetně rozpočtově nezávislých kapitol, které nepodléhají kontrole ze strany Ministerstva financí – Kancelář prezidenta republiky, Poslanecká sněmovna, Senát, Ústavní soud, Nejvyšší kontrolní úřad, Kancelář Veřejného ochránce práv, Úřad Národní rozpočtové rady),
- státní fond,

- státní organizace Správa železnic,
 - zdravotní pojišťovna,
 - veřejná vysoká škola,
 - kraj,
 - obec, městská část hlavního města Prahy, městská část a městský obvod statutárního města, pokud hlavní město Praha, resp. statutární město nestanoví jinak a dobrovolný svazek obcí nad 15 tis. obyvatel;
2. u ostatních orgánů veřejné správy nad rámec výše uvedeného výčtu splněním kvantitativních kritérií (povinnost zřídit funkci interního auditu v případě splnění alespoň jednoho z kritérií)
- aktiva celkem alespoň 500 mil. Kč,
 - roční průměrný počet zaměstnanců alespoň 250,
 - objem poskytované veřejné finanční podpory alespoň 100 mil. Kč.

U ostatních orgánů veřejné správy by interní audit mohl být zřízen dobrovolně na základě rozhodnutí správce dané kapitoly státního rozpočtu či územního samosprávného celku jako zřizovatele daného orgánu veřejné správy.



Takto definovaná povinnost by se týkala přibližně 200 orgánů veřejné správy spadajících do kategorií uvedených v bodě 1. a dalších 640 ostatních orgánů veřejné správy, které překračují parametry podle bodu 2. Celkem by se povinnost týkala přibližně 840 orgánů veřejné správy, z toho 190 orgánů státní správy a 650 orgánů územní samosprávy.



Podvarianta B:

Alternativně by výše uvedená kvantitativní kritéria (2.) mohla platit plošně pro všechny orgány veřejné správy bez ohledu na jejich typ (1.) s tím, že pozitivním výčtem by povinnost zřídit útvar interního auditu byla stanovena pouze pro orgány veřejné správy nepodléhající z důvodů své nezávislosti finanční kontrole ze strany Ministerstva financí (Kancelář prezidenta republiky, Poslanecká sněmovna, Senát, Ústavní soud, Nejvyšší kontrolní úřad, Kancelář veřejného ochránce práv, Úřad Národní rozpočtové rady).

Při realizaci této alternativní možnosti by se povinnost zřízení útvaru interního auditu týkala přibližně 150 orgánů státní správy a 625 orgánů územní samosprávy.

U ostatních orgánů veřejné správy by interní audit opět mohl být zřízen dobrovolně na základě rozhodnutí správce dané kapitoly státního rozpočtu či územního samosprávného celku jako zřizovatele daného orgánu veřejné správy.

 Výhody/přínosy	 Nevýhody/rizika/náklady
<ul style="list-style-type: none"> • Jednoznačné stanovení povinnosti zřídit útvar interního auditu podle typu orgánu veřejné správy • U typů orgánů veřejné správy se značnou variabilitou činnosti a rizikovosti 	<ul style="list-style-type: none"> • Možnost zřídit interní audit dobrovolně je u orgánů veřejné správy spojena s obavou o účelnost takto vynaložených veřejných prostředků (pokud se nejedná o povinnost ze zákona) a v praxi

 Výhody/přínosy	 Nevýhody/rizika/náklady
<p>z pohledu ochrany veřejných prostředků (organizační složky státu vyjma správců kapitol státního rozpočtu, příspěvkové organizace, veřejné výzkumné instituce) objektivně vyhodnotitelná kritéria pro zřízení funkce interního auditu</p> <ul style="list-style-type: none"> Možnost zrušení funkce interního auditu u menších orgánů veřejné správy, které tuto zákonnou povinnost naplňují pouze formálně zaměstnáním interního auditora na marginální úvazek, blíže viz kapitolu 2.4.3.5 (Centralizace útvarů interního auditu na úrovni správců kapitol státního rozpočtu a územních samosprávných celků) 	<p>by pravděpodobně byla využívána minimálně</p> <ul style="list-style-type: none"> U orgánů veřejné správy, kde útvar interního auditu nebude zřízen, bude nutné definovat, jakými postupy jej nahradit bez negativních dopadů na míru ochrany veřejných prostředků Problematické plnění zákonné povinnosti v případě orgánů veřejné správy kolísajících v blízkosti definovaných kvantitativních kritérií



2.4.3.3 Stanovení minimálního počtu interních auditorů v útvaru interního auditu

Tato varianta spočívá ve stanovení povinného minimálního počtu zaměstnanců útvaru interního auditu na 2 zaměstnance tak, aby byl splněn základní systémový předpoklad pro naplňování mezinárodních standardů interního auditu.

Související personální náklady⁶ pro případ stávajícího počtu orgánů veřejné správy se zřízenou funkcí interního auditu:

- Pro orgány státní správy by povinnost zajistit alespoň 2 auditory v aktuálně zřízených útvarech interního auditu vedla k navýšení rozpočtových výdajů přibližně o 175,8 mil. Kč ročně.
- Pro orgány územní samosprávy by povinnost zajistit alespoň 2 auditory v aktuálně zřízených útvarech interního auditu vedla k navýšení rozpočtových výdajů přibližně o 584,9 mil. Kč ročně.

⁶ Odhad nákladů je stanoven na základě údajů ze zpráv o výsledcích finančních kontrol o počtu orgánů veřejné správy, které mají podle zákona zřízenou funkci interního auditu, ale disponují méně než 2 interními auditory a na základě odhadu průměrných měsíčních nákladů orgánu veřejné správy na interního auditora 54 tis. Kč. V odhadu je zohledněno zařazení interního auditora do příslušné platové třídy a platového stupně (podle tabulek aktuálních k roku 2023) s ohledem na průměrnou délku praxe podle dotazníkového šetření Českého institutu interních auditorů, náklady sociálního zabezpečení a zdravotního pojištění hrazeného zaměstnavatelem a další náklady zaměstnavatele (např. energie, benefity) pro danou profesi podle vyčíslení měsíčních nákladů práce Českým statistickým úřadem k roku 2019.

 Výhody/přínosy	 Nevýhody/rizika/náklady
<ul style="list-style-type: none"> • Zajištění systémového předpokladu pro dodržování mezinárodních standardů interního auditu • Jasně definovaný, srozumitelný požadavek na jednotný minimální personální standard útvaru interního auditu jako základní předpoklad zvýšení kvality interního auditu (a tím i zvýšení ochrany veřejných prostředků) 	<ul style="list-style-type: none"> • Dodatečné personální náklady na státní rozpočet a rozpočty územních samosprávných celků v celkové výši 761 mil. Kč ročně • Jednotný minimální požadavek nereflexuje specifika jednotlivých orgánů veřejné správy (velikost, složitost organizační struktury, míru provozních a dalších rizik spojených s hospodařením) • Riziko snížení počtu interních auditorů na zákonem stanovené minimum i u velkých orgánů veřejné správy, které mají v současné době auditorů více (negativní dopad na ochranu veřejných prostředků) • Zákonem stanovený minimální počet auditorů sám o sobě nezajišťuje potřebnou kvalitu výkonu funkce interního auditu • Nutnost legislativně-technicky komplikované konstrukce právní normy, která by vyloučila naplňování zákonné povinnosti formou zaměstnávání dvou osob na marginální úvazek • Tato varianta již byla navrhována v minulosti a setkala se ze strany orgánů veřejné správy s výrazně negativní odezvou

2.4.3.4 Zavedení možnosti nahradit vlastní útvar interního auditu interním auditem zřizovatele

Tato varianta spočívá v zákonem stanovené možnosti zřizovatele samostatně rozhodnout o zřízení funkce interního auditu u organizačních složek a příspěvkových organizací ve své působnosti nebo jejich nahrazení výkonem interního auditu ze strany zřizovatele podle auditních postupů stanovených zákonem o řízení a kontrole veřejných financí (viz další kapitoly). Jednalo by se o zrušení stávajícího ustanovení o možnosti nahrazení interního auditu veřejnosprávní kontrolou ze strany zřizovatele a jeho nahrazení výkonem auditu ze strany zřizovatele, který by měl zřízen jeden centrální auditní útvar pro audit vlastních procesů i audit procesů jím zřizovaných organizací.

 Výhody/přínosy	 Nevýhody/rizika/náklady
<ul style="list-style-type: none"> • Řeší objektivní situaci, kdy ne u všech orgánů veřejné správy je s ohledem na jejich velikost a provozní a jiná rizika související s jejich hospodařením hospodárné, efektivní a účelné zřizovat funkci interního auditu • Zároveň řeší i situaci, jakým postupem interní audit v takovém případě nahradit, aniž by byla kvalitativně snižována míra ochrany veřejných prostředků suboptimálním procesním postupem veřejnosprávní kontroly • Otevírá možnost postupné centralizace útvarů interního auditu, která je osvědčenou praxí v řadě ostatních zemí (např. Rakousko, Spojené Království) 	<ul style="list-style-type: none"> • Nutnost prolomení stávajícího obecně přijímaného úzu, že kontrola či audit u organizačně samostatného, byť personálně a rozpočtově podřízeného orgánu veřejné správy, je narušením autonomie a samostatného výkonu pravomocí vedoucího příslušného orgánu veřejné správy (v řadě jiných zemí EU se jedná o běžnou praxi) • Legislativně stanovená možnost, která se do praxe nemusí šířeti promítnout nebo se do ní bude promítat pouze velmi pozvolna (lze s ohledem na dosavadní rigiditu přístupu předpokládat) • V případě omezené aplikace ze strany orgánů veřejné správy varianta neřeší stávající rozdrobenost výkonu interního auditu na značné množství samostatně působících jednotlivců a nevytváří základní systémový předpoklad pro zvýšení kvality interního auditu a dodržování mezinárodních standardů interního auditu

2.4.3.5 Centralizace útvarů interního auditu na úrovni správců kapitol státního rozpočtu a územních samosprávných celků

V této variantě by zákon stanovil povinnost zřídit útvar interního auditu:

- všem správcům kapitol státního rozpočtu (včetně rozpočtově nezávislých kapitol, které nepodléhají kontrole ze strany Ministerstva financí – Kancelář prezidenta republiky, Poslanecká sněmovna, Senát, Ústavní soud, Nejvyšší kontrolní úřad, Kancelář Veřejného ochránce práv, Úřad Národní rozpočtové rady),
- krajům, a
- obcím nad 15 tis. obyvatel (včetně městských částí hlavního města Prahy a městských částí a městských obvodů statutárních měst, pokud hlavní město Praha, resp. statutární město nestanoví jinak).

Nad rámec výše uvedených orgánů veřejné správy by útvar interního auditu povinně zřizovaly:

- státní fondy,
- státní organizace Správa železnic,
- veřejné vysoké školy,
- zdravotní pojišťovny.

Vlastní útvar interního auditu by naopak nezřizovaly organizační složky státu, které nejsou správci kapitoly státního rozpočtu, státní příspěvkové organizace a organizační složky a příspěvkové organizace územních samosprávných celků. V případech odůvodněných zvláště významnými provozními riziky (např. nemocnice, které mají formu příspěvkových organizací), dále v případě organizační složky státu s komplexní specifickou agendou a tomu odpovídající rozsáhlou organizační strukturou (např. bezpečnostní sbory) nebo v případě zprostředkujících subjektů zapojených do správy dotačních prostředků by osoba stojící v čele správce kapitoly státního rozpočtu či zastupitelstvo územního samosprávného celku mohly rozhodnout o zřízení funkce interního auditu i v těchto organizacích. Orgány veřejné správy s vlastním útvarem interního auditu by ale nebyly vyčleněny z pravomoci interního auditu zřizovatele, naopak by platila povinnost zřizovatele i tyto orgány veřejné správy svým interním auditem prověřovat ve frekvenci odpovídající souvisejícím rizikům.

Vlastní útvar interního auditu by povinně nezřizovaly územní samosprávné celky (včetně městských částí hlavního města Prahy a městských částí a městských obvodů statutárních měst) do 15 tis. obyvatel.

Vlastní útvar interního auditu by povinně nezřizovaly ani veřejné výzkumné instituce, neboť u řady z nich s ohledem na velikost, provozní rizika a skutečnost, že většina veřejných prostředků, s nimiž hospodaří, má formu veřejné finanční podpory a podléhá tudíž veřejnosprávní kontrole ze strany poskytovatele, zřízení funkce interního auditora není účelné. Ochrana veřejných prostředků je zde navíc přiměřeně zajištěna povinným auditem účetní závěrky ze strany nezávislého auditora podle zákona č. 341/2005 Sb., o veřejných výzkumných institucích, ve znění pozdějších předpisů.

Centralizace interního auditu rovněž předpokládá, že určitá část zaměstnanců, která aktuálně vykonává veřejnosprávní kontroly hospodaření a funkčnosti vnitřního kontrolního systému příspěvkových organizací (a případně dalších podřízených orgánů veřejné správy), by nově vykonávala centralizovaný interní audit.

S centralizací interního auditu se pojí dodatečné personální náklady spojené s přesunem části interních auditorů (a některých stávajících kontrolorů) do vyšších platových tříd s ohledem na vyšší komplexitu jimi vykonávaných činností. Tyto změny se týkají pouze těch organizací, které mají vlastní příspěvkové organizace či jiné podřízené orgány veřejné správy.

Odhad počtu orgánů veřejné správy, kterých by se povinnost zřízení centralizovaného útvaru interního auditu týkala, vč. odhadu navýšení ročních personálních nákladů⁷ v souvislosti s jejich přeřazením do vyšších platových tříd (PT), je znázorněn v následující tabulce:


⁷ Odhad navýšení nákladů je stanoven na základě počtu dotčených subjektů (počet a členění subjektů vyplývá z dat Monitoru státní pokladny) a na základě odhadu průměrných měsíčních nákladů orgánu veřejné správy na interního auditora, viz poznámku č. 4.

	Počet subjektů	Aktuální zařazení do PT	Zařazení do PT po centralizaci	Roční navýšení nákladů
Státní správa celkem	89	–	–	8,6 mil. Kč
Ministerstva a další organizační složky státu, které jsou správci kapitol státního rozpočtu	48	11-15	12 a výše (v případě ministerstev 13 a výše)	8,6 mil. Kč
Státní fondy	6	–	–	–
Státní organizace Správa železnic	1	–	–	–
Veřejné vysoké školy	26	–	–	–
Zdravotní pojišťovny	7	–	–	–
Územní samospráva celkem	128	–	–	29,9 mil. Kč
Kraje	13	9-13	12 a výše	10,3 mil. Kč
Územně členěná statutární města	8	9-13	12 a výše	12,9 mil. Kč
Další obce, městské části a městské obvody s více než 15 tis. obyvateli	107	9-12	11 a výše	6,7 mil. Kč



S realizací této varianty se na druhou stranu rovněž pojí potenciál personálních úspor související se zrušením interního auditu u obcí do 15 tis. obyvatel a u jejich příspěvkových organizací, u nichž s ohledem na nízká provozní rizika nelze považovat fungování útvarů interního auditu za efektivní nástroj ochrany veřejných prostředků a lze jej bez významného negativního dopadu nahradit jinými nástroji, blíže viz kapitolu 2.8.3.2 (Omezení veřejnosprávní kontroly na oblast kontroly veřejné finanční podpory).

Pokud by došlo ke zrušení úvazků poloviny interních auditorů orgánů veřejné správy, které by interní audit neměly zřízen povinně (řada dílčích mikroúvazků mimo hlavní pracovní poměr), mohlo by u těchto územních samosprávných celků dojít k potenciálním personálním úsporám ve výši až 200 mil. Kč ročně⁸ (úspora rozpočtů územních samosprávných celků).

⁸ Odhad maximální potenciální úspory vychází z předpokladu, že mnohé (menší) obecní úřady a menší příspěvkové organizace zajišťují funkci interního auditu z důvodu formálního naplnění zákonné povinnosti tuto funkci zřídit, a to bez ohledu na možnost využití zákonné výjimky (možnosti funkci nezřizovat), a to s ohledem na

 Výhody/přínosy	 Nevýhody/rizika/náklady
<ul style="list-style-type: none"> • Posílení kompetencí správců kapitol státního rozpočtu a územních samosprávných celků ve vztahu k organizačním složkám a příspěvkovým organizacím v jejich působnosti • Vyšší informovanost osob stojících v čele správce kapitoly státního rozpočtu či v čele územního samosprávného celku, které odpovídají za celou příslušnou kapitolu státního rozpočtu či celý rozpočet územního samosprávného celku, nikoliv pouze za rozpočet orgánu veřejné správy, v jejímž čele přímo stojí • Vnímání svěřené kapitoly jako celku a možnost věnovat se i vazbám mezi jednotlivými organizacemi v rámci kapitoly (tj. nevnímat auditované osoby jen jako na sobě nezávislé fragmenty) • Vytváří předpoklady pro posílení útvarů interního auditu v rámci stávajících personálních kapacit (méně, ale lépe fungujících útvarů dokáže v případě rozšíření kompetencí na celé rozpočtové kapitolu prověřit minimálně stejné nebo větší množství rizik) • Vytváří systémové předpoklady pro naplňování mezinárodních standardů interního auditu (specializace, odbornost, supervize, analytická, právní a metodická podpora v rámci větších útvarů) 	<ul style="list-style-type: none"> • Nutnost prolomení stávajícího obecně přijímaného úzu, že kontrola či audit u organizačně samostatného, byť personálně a rozpočtově podřízeného orgánu veřejné správy, je narušením autonomie a samostatného výkonu pravomocí vedoucího příslušného orgánu veřejné správy (v řadě jiných zemí EU se jedná o běžnou praxi) • Centralizace procesů bez příslušných kapacit (využití organizační změny pro další snižování počtu interních auditorů) • Odtržení stávajících interních auditorů organizací od interních informací a každodenního kontaktu s auditovanými osobami, riziko generických zjištění a doporučení • Snižování důvěry vedení orgánů veřejné správy k internímu auditorovi, který jim už nebude organizačně a personálně podřízen • Omezení prostoru pro konzultační roli interního auditu u příspěvkových organizací (z kapacitních důvodů či důvodu snížené důvěry) • Větší nároky kladené na interní auditory v rámci centralizovaných útvarů • Neochota stávajících kontrolorů vykonávajících veřejnosprávní kontroly hospodaření striktně podle kontrolního řádu přejít na auditní postupy (důraz na vzájemnou komunikaci a hledání

množství „mikroúvazků“ interních auditorů, které Ministerstvo financí u těchto orgánů eviduje. Maximální potenciální úspora přitom počítá se zrušením úvazků u poloviny orgánů, u kterých by nově zákon povinnost zřídit funkci interního auditu vůbec nestanovoval, odhad zahrnuje tedy i předpoklad, že v polovině případů zůstane úvazek zachován, jelikož danému orgánu přináší reálnou přidanou hodnotu. Výše úspory tak závisí na podílu orgánů, ve kterých se funkce interního auditu zachová i přes absenci zákonné povinnosti pro její zřízení. 200 mil. Kč (tedy zrušení poloviny těchto úvazků) považuje předkladatel za potenciální maximum, tedy optimistický předpoklad na základě odhadu průměrných měsíčních nákladů orgánu veřejné správy na interního auditora, viz poznámku č. 4.

 Výhody/přínosy	 Nevýhody/rizika/náklady
<ul style="list-style-type: none"> • Vytváří systémové předpoklady pro posílení ochrany veřejných prostředků (posun od ověřování legality k ověřování hospodárnosti, efektivity a účelnosti nakládání s veřejnými prostředky, větší možnost plánování kapacit, možnost zaměřit se i na průřezové procesy a rozhraní mezi jednotlivými orgány veřejné správy v rámci dané rozpočtové kapitoly) • Převažující pozitivní zkušenosti s centralizací auditu v České republice (centralizace auditních orgánů v rámci Ministerstva financí) i v ostatních zemích (Rakousko, Spojené Království) • Potenciální personální úspory ve výši 200 mil. Kč ročně (úspora rozpočtů územních samosprávných celků) 	<p>opatření k systémové nápravě zjištěných nedostatků)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Neochota stávajících interních auditorů pracujících na dílčí úvazky přejít do centrálních útvarů, ztráta znalostí a zkušeností • Nutnost dořešit navazující fyzické rozmístění a technické zabezpečení nově centralizovaných zaměstnanců (zejména v případě orgánů veřejné správy s regionální či celorepublikovou působností) • Dodatečné personální náklady spojené s přesunem kontrolorů a interních auditorů do vyšších platových tříd odpovídajících komplexitě nově vykonávaných činností ve výši 38,5 mil. Kč ročně • Riziko nadužívání výjimky v případě zachování možnosti ponechat funkci interního auditu u organizační složky či příspěvkové organizace v případech odůvodněných zvláště významnými provozními riziky nebo v případě organizací s komplexní agendou a tomu odpovídající rozsáhlou organizační strukturou (s negativním důsledkem v podobě konzervace stávajícího stavu rozdrobenosti útvarů interního auditu) • Riziko vzniku “šedých auditů”, kdy řídící pracovníci odpovědní za vnitřní kontrolní systém ve svých orgánech veřejné správy mohou tíhnout k tomu, že se o funkčnosti vnitřního kontrolního systému budou ujistňovat vlastními “interními auditory” • Riziko “překryvu” činnosti interního auditu s dalšími obdobnými činnostmi - právní úprava kontroly hospodaření územních samosprávných celků a jimi zřízených příspěvkových organizací v ustanovení § 15 odst. 2) zákona o rozpočtových pravidlech

 Výhody/přínosy	 Nevýhody/rizika/náklady
	územních rozpočtů v případě absence doprovodné úpravy změnovým zákonem

2.4.4 Volba varianty a její implementace

Na základě zhodnocení výhod, nevýhod a rizik jednotlivých variant a s přihlédnutím k argumentaci ze strany dotčených orgánů veřejné správy uplatněné v rámci meziresortního připomínkového řízení je k realizaci zvolena tato varianta:

- **2.4.3.5 Centralizace útvarů interního auditu na úrovni správců kapitol státního rozpočtu a územních samosprávných celků**

Navrhovaná varianta jako jediná řeší kromě jasného stanovení orgánů veřejné správy povinně zřizujících útvar interního auditu i kvalitativně stejnou míru ochrany veřejných prostředků u jimi zřizovaných organizací, které samy funkci interního auditu povinně nezřizují. Smyslem interního auditu je zvyšování účinnosti systému řízení rizik, řídicích a kontrolních mechanismů a obecně fungování orgánů veřejné správy tak, aby bylo zajištěno hospodárné, efektivní a účelné nakládání s veřejnými prostředky. Cílem realizace této varianty je zásadní kvalitativní posun, jelikož interní audit oproti veřejnosprávní kontrole navíc zahrnuje i analýzu systémových příčin zjištěného stavu a návrh doporučení k jeho nápravě. Tím, že se interní audit nezaměřuje z hlediska předmětu jen na hospodaření a z hlediska kritérií ověření jen na zákonnost, může významnou měrou přispět k lepšímu fungování orgánů veřejné správy, a tím i k řádném hospodaření s veřejnými prostředky.

Tato varianta původně navrhovala centralizaci útvarů interního auditu nejen na úrovni správců kapitol státního rozpočtu, ale i na úrovni územních samosprávných celků. V návaznosti na jednání, která byla vedena v rámci vypořádání meziresortního připomínkového řízení, bylo na základě požadavků územních samosprávných celků od tohoto návrhu upuštěno. Hlavním důvodem jsou objektivní skutečnosti, které ovlivňují reálné možnosti územních samosprávných celků jako zřizovatelů aktivně přistupovat k řízení a kontrole podřízených orgánů veřejné správy⁹:

- Na úrovni státní správy se centralizace funkce interního auditu týká 613 podřízených státních příspěvkových organizací a organizačních složek státu, u kterých v současné době působí 251 interních auditorů. V rámci příslušných 14 správců kapitol státního rozpočtu pak působí 81 interních auditorů a 113 kontrolorů zaměřených na kontrolu hospodaření podřízených orgánů veřejné správy – celkem je tedy pro výkon centralizovaného auditu u 627 orgánů veřejné správy s celkovým rozpočtem 1 746,8 mld. Kč k dispozici 445 osob.

⁹ Jedná se v rámci celého odstavce o přepočtené počty úvazků, data byla získána z ročních zpráv o výsledcích finančních kontrol za rok 2021 a doplněna na základě dotazníkového šetření realizovaného Ministerstvem financí u orgánů veřejné správy v rámci přípravy věcného záměru zákona o řízení a kontrole veřejných financí.

- Krajům a obcím nad 15 tis. obyvatel, kterých by se centralizace interního auditu původně týkala, je podřízeno 5 231 příspěvkových organizací. U těchto příspěvkových organizací je v současné době k dispozici 83 interních auditorů. V rámci příslušných 120 krajských či obecních úřadů pak působí 221 interních auditorů a 540 kontrolorů zaměřených na kontrolu hospodaření podřízených příspěvkových organizací – celkem je tedy pro výkon centralizovaného auditu u 5 351 příspěvkových organizací s celkovým rozpočtem 477,1 mld. Kč k dispozici 844 osob.

V této souvislosti územní samosprávné celky v rámci připomínkového řízení upozornily na reálnou obavu, že by centralizovaný interní audit s ohledem na daná kapacitní omezení a množství podřízených příspěvkových organizací nemohl naplnit předpoklad zásadní kvalitativní změny vyplývající ze změny procesního postupu a musel by být i nadále primárně zaměřen na ověřování dodržování zákona a stanovených podmínek prováděného v rámci standardní kontroly hospodaření, tedy kontrolu velmi podobnou režimu kontroly veřejné finanční podpory (veřejnosprávní kontrola). I když jsou v rámci těchto kontrol vůči příspěvkovým organizacím často již dnes uplatňovány některé auditní prvky, plný přechod na auditní postupy by vyžadoval významné personální posílení nově centralizovaných útvarů, které není možné zabezpečit obdobně jako u státní správy v rámci stávajících kapacit přesunem interních auditorů z organizačních složek státu a státních příspěvkových organizací do centrálního útvaru. Zajistit takové navýšení kapacit auditních útvarů územních samosprávných celků, aby bylo možné navrhované kvalitativní změny promítnout v požadované míře do praxe, je přitom s ohledem na probíhající konsolidaci veřejných financí nad rámec stávajících rozpočtových možností.

Implementace zvolené varianty s ohledem na výše uvedené spočívá v povinném zřízení útvaru interního auditu u:

- správců kapitol státního rozpočtu, a to včetně rozpočtově nezávislých kapitol, které nepodléhají kontrole ze strany Ministerstva financí (Kancelář prezidenta republiky, Poslanecká sněmovna, Senát, Ústavní soud, Nejvyšší kontrolní úřad, Kancelář Veřejného ochránce práv, Úřad Národní rozpočtové rady),
- krajů,
- obcí nad 15 tis. obyvatel¹⁰ (včetně městských částí hlavního města Prahy a městských částí a městských obvodů statutárních měst, pokud hlavní město Praha, resp. statutární město nestanoví jinak),
- státních fondů,
- státní organizace Správa železnic,
- veřejných vysokých škol,
- zdravotních pojišťoven.

¹⁰ Rozhodný bude počet obyvatel obce vykázaný Českým statistickým úřadem.

Navrhovaná právní úprava počítá s tím, že existující útvary interního auditu u těchto orgánů veřejné správy budou pokračovat ve výkonu své činnosti s potřebnými úpravami. Není vyžadováno zrušení stávajících útvarů a vytvoření nových struktur.

Na úrovni státní správy bude mít útvar interního auditu zákonem stanovenou povinnost a kompetenci vykonávat interní audit nejen uvnitř daného správce kapitoly státního rozpočtu, ale i u všech organizačních složek státu, státních příspěvkových organizací a veřejných výzkumných institucí tímto orgánem veřejné správy zřízených.

Zvolené řešení by mělo být primárně realizováno v rámci stávajících personálních kapacit jejich koncentrací, lepším plánováním a využíváním. Řešení s sebou nese dodatečné personální náklady v předpokládané výši 8,6 mil. Kč pro státní rozpočet spojené s přesunem části stávajících kontrolorů a interních auditorů do vyšších platových tříd v návaznosti na vyšší komplexitu jimi vykonávaných činností a jednorázové náklady státního rozpočtu ve výši 565 tis. Kč na zajištění jejich odborného školení v oblasti mezinárodních standardů interního auditu.

S realizací této varianty se na druhou stranu rovněž pojí potenciál personálních úspor související se zrušením interního auditu u obcí do 15 tis. obyvatel a jejich příspěvkových organizací, u nichž s ohledem na nízká provozní rizika nelze považovat fungování útvarů interního auditu za efektivní nástroj ochrany veřejných prostředků a lze jej bez významného negativního dopadu nahradit jinými nástroji.

Pokud by došlo ke zrušení úvazků poloviny interních auditorů orgánů veřejné správy, které by interní audit neměly zřízen povinně, mohlo by v rozpočtech územních samosprávných celků dojít k potenciálním personálním úsporám až ve výši 200 mil. Kč ročně¹¹.

Zvolená varianta 2.4.3.5 byla vybrána na základě porovnání jejich jednotlivých výhod/přínosů a nevýhod/rizik/nákladů a po vyhodnocení kompatibility se zvolenými možnostmi řešení dalších věcných okruhů. Centralizace útvaru interního auditu na úrovni správců kapitol státního rozpočtu je prvek posilující funkci interního auditu a je tak zásadní pro implementaci zamýšlených změn v oblasti procesů řídicí kontroly (viz kapitolu 2.3.4). Na úrovni orgánů místní samosprávy obdobnou funkci zastává robustní systém veřejnosprávní kontroly zahrnující v praxi prvky auditní činnosti na dobrovolné bázi.

Varianta 2.4.3.1 (ponechání rozhodnutí o zřízení útvaru interního auditu na vedoucím orgánu veřejné správy) nebyla zvolena především z důvodu vysoké rizikovosti, jelikož by mohla vést i k porušení základního požadavku na existenci a fungování systému vnitřní kontroly a auditu vycházejícího ze směrnice Rady 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států, v platném znění. Varianta 2.4.3.2 (pozitivní vymezení povinnosti zřídit útvar interního auditu) poté nebyla zvolena především z důvodu, že nelze obecně stanovit taková kvantitativní kritéria, která budou potřebu zavedení funkce interního auditu ve všech případech správně reflektovat. Tato varianta rovněž neřeší identifikovaný problém poddimenzovaných útvarů interního auditu (mikroúvazky). Varianta 2.4.3.3

¹¹ Viz poznámku č. 7.

(stanovení minimálního počtu interních auditorů v útvaru interního auditu) by generovala nepřiměřenou finanční zátěž pro veřejné rozpočty. Potenciální dopad varianty 2.4.3.4 (zavedení možnosti nahradit vlastní útvar interního auditu interním auditem zřizovatele) byl poté oproti zvolené variantě 2.4.3.5 vyhodnocen jako velmi nejistý a v konečném důsledku by nemusela implementace této varianty vést k vytvoření základních systémových předpokladů pro zvýšení kvality interního auditu a dodržování mezinárodních standardů interního auditu.

2.5 Interní audit – postavení útvaru interního auditu v orgánu veřejné správy

2.5.1 Popis současného stavu

Útvar interního auditu je přímo podřízen vedoucímu orgánu veřejné správy, který má podle zákona o finanční kontrole povinnost zajišťovat jeho funkční nezávislost a organizační oddělení od řídicích výkonných struktur.

Vedoucího útvaru interního auditu jmenuje a odvolává

- ministr financí po projednání ve vládě, pokud jde o útvar interního auditu Ministerstva financí,
- vedoucí ústředního orgánu státní správy nebo jiné organizační složky státu, která je správcem kapitoly státního rozpočtu) po projednání s ministrem financí, pokud jde o útvar interního auditu tohoto orgánu,
- prezident Nejvyššího kontrolního úřadu po projednání s předsedou rozpočtového výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu, pokud jde o útvar interního auditu Nejvyššího kontrolního úřadu,
- statutární orgán státní organizace Správa železnic nebo právnické osoby, zřízené k plnění úkolů veřejné správy zvláštním právním předpisem nebo na základě zvláštního právního předpisu, po projednání s vedoucím orgánu veřejné správy, kterému je zvláštním právním předpisem svěřena kontrola činnosti této osoby, pokud jde o její útvar interního auditu,
- vedoucí organizační složky státu, která je účetní jednotkou, státní příspěvkové organizace a státního fondu po projednání s vedoucím orgánu, pokud jde o útvar interního auditu organizační složky státu, státní příspěvkové organizace nebo státního fondu v působnosti tohoto úřadu,
- rada kraje na návrh ředitele krajského úřadu, pokud jde o útvar interního auditu kraje,
- rada obce na návrh starosty obce, pokud jde o útvar interního auditu obce,
- rada hlavního města Prahy na návrh ředitele Magistrátu hlavního města Prahy, pokud jde o útvar interního auditu hlavního města Prahy,
- rada městské části hlavního města Prahy na návrh starosty městské části, pokud jde o útvar interního auditu městské části hlavního města Prahy,
- statutární orgán příspěvkové organizace územního samosprávného celku po projednání s ředitelem krajského úřadu, pokud jde o útvar interního auditu příspěvkové organizace kraje, se starostou obce, pokud jde o útvar interního auditu

příspěvkové organizace obce, s ředitelem Magistrátu hlavního města Prahy, pokud jde o útvar interního auditu příspěvkové organizace hlavního města Prahy.

V případě pověřování samostatného zaměstnance zajišťováním interního auditu a jeho odvolávání postupuje vedoucí orgánu veřejné správy obdobně.

Zákon o finanční kontrole dále stanovuje, že útvar interního auditu nelze pověřovat úkoly, které jsou v rozporu s nezávislým plněním jemu stanovených úkolů (povolenou výjimkou je zajišťování výkonu následné veřejnosprávní kontroly).

2.5.2 Definice problému

Mezinárodní standardy interního auditu stanovují, že působení interního auditu musí být nezávislé a interní auditoři musí při výkonu své práce postupovat objektivně. Nezávislost se přitom zpravidla rozlišuje na nezávislost organizační a nezávislost funkční.

Organizační nezávislost mezinárodní standardy interního auditu chápou tak, že vedoucí interního auditu musí podávat zprávy takovému organizačnímu stupni ve společnosti, který internímu auditu umožňuje plnění jeho funkcí. Organizační nezávislost je dosažena účinným způsobem tehdy, pokud je vedoucí interního auditu funkčně podřízen orgánům společnosti. Příklady funkčního podřízení orgánům společnosti zahrnují situace, kdy orgány společnosti:

- schvalují statut interního auditu,
- schvalují rizikově zaměřený plán interního auditu,
- schvalují rozpočet a plán zdrojů interního auditu,
- dostávají od vedoucího interního auditu informace týkající se výkonnosti interního auditu ve vztahu k plánu a informace o ostatních záležitostech,
- schvalují rozhodnutí ohledně jmenování a odvolání vedoucího interního auditu,
- schvalují odměňování vedoucího interního auditu,
- provádějí odpovídající dotazování vedení společnosti a vedoucího interního auditu, aby zjistili, zda neexistuje nepřiměřené omezení rozsahu a zdrojů auditu.

To je ve stávajícím zákoně o finanční kontrole naplněno přímým podřízením útvaru interního auditu vedoucímu orgánu veřejné správy, které je v praxi realizováno vytvořením útvaru nebo funkce samostatně stojícího interního auditora mimo hierarchii, ve které jsou zařazené ostatní útvary orgánu veřejné správy. U územních samosprávních celků může být interní auditor organizačně zařazen do obecního úřadu jako úředník nebo stát mimo úřad, tj. nebýt úředníkem územního samosprávného celku. Na úrovni státní správy, ale především na úrovni územní samosprávy, může v praxi útvar interního auditu podléhat z hlediska personálního tajemníkovi (například při schvalování odměn apod.). Takové podřazení může mít přímý vliv na nezávislost této funkce a ovlivňovat zdroje interního auditu.

Stávající zákon o finanční kontrole dále podrobně řeší, které konkrétní osoby jmenují a odvolávají vedoucího útvaru interního auditu, resp. samostatně pověřeného interního auditora u jednotlivých orgánů veřejné správy, a zároveň na koho návrh směřují a s kým musí být jmenování a odvolání projednáno. Jmenování a odvolání je zpravidla přisouzeno vedoucímu orgánu veřejné správy (výjimka je například u územních samosprávních celků,

kde vedoucího útvaru interního auditu v souladu s personálními kompetencemi stanovenými zákonem o obcích, zákonem o krajích a zákonem o hl. m. Praze jmenuje a odvolává rada).

K projednání je zpravidla určen vedoucí orgánu veřejné správy, který se považuje za „nadřízeného“ útvaru interního auditu. U ústředních orgánů státní správy je to ministr financí a u Nejvyššího kontrolního úřadu předseda rozpočtového výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu. Ustanovení mluví pouze o projednání, není stanovena žádná forma tohoto projednání ani závaznost případného nesouhlasu ze strany osoby, se kterou musí být projednáno. Tato složitá konstrukce měla posílit nezávislost funkce interního auditu. V praxi představuje spíše nadbytečný institut, který buď není naplňován (k oznámení záměru vůbec nedochází), nebo je realizován pouze formálně. Vzhledem k tomu, že stávající zákon o finanční kontrole pro výkon funkce vedoucího útvaru interního auditu nestanovuje žádné specifické podmínky či předpoklady, není zřejmé, o co by se případné negativní stanovisko „nadřízeného“ orgánu mělo opírat a jakou by mělo mít váhu, neboť veškerou personální odpovědnost následně nese vedoucí příslušného orgánu veřejné správy, který by měl mít s ohledem na smysl a přidanou hodnotu interního auditu zároveň možnost vybrat si do této funkce osobu, v níž má plnou důvěru. Pro zvláštní postavení vedoucího interního útvaru auditu v personálních otázkách v současném právním řádu není dán důvod a měly by se na něj vztahovat příslušné právní předpisy upravující postavení ostatních vedoucích zaměstnanců v orgánu veřejné správy (například zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní službě“), zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávních celků a o změně jiných zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o úřednících územních samosprávních celků“), které předpoklady organizační nezávislosti vytváří.

Organizační nezávislost stávající zákon o finanční kontrole dále upravuje v ustanoveních směřujících ke schvalování plánů interního auditu vedoucím orgánu veřejné správy, které odpovídají požadavkům stanoveným na organizační nezávislost mezinárodními standardy interního auditu.

Funkční nezávislost mezinárodní standardy interního auditu chápou jako nepřítomnost podmínek, za kterých je ohrožena schopnost interního auditu vykonávat svou činnost nezaujatým způsobem. K dosažení stupně nezávislosti nezbytného pro účinné provádění funkce interního auditu má mít vedoucí interního auditu přímý a neomezený přístup k vedení a orgánům společnosti.

Funkční nezávislost je v podmínkách stávajícího zákona o finanční kontrole naplňována ustanovením, že útvar interního auditu nelze pověřovat úkoly, které jsou v rozporu s nezávislým plněním jemu stanovených úkolů. Hned ve druhé větě je však doplněno, že v rozporu s nezávislým plněním úkolů útvaru interního auditu není výkon veřejnosprávní kontroly. Toto ustanovení mělo sloužit k překlenutí přechodného období, kdy funkce interního auditu byla ve veřejné správě nová a zároveň nebyly zajištěné dostatečné personální kapacity na výkon jak interního auditu, tak veřejnosprávní kontroly. V průběhu let bohužel nedošlo k postupnému posilování funkce interního auditu, ale naopak k posilování funkce veřejnosprávní kontroly, častokrát na úkor provádění interního auditu, ke kterému dochází

pouze v minimální požadované míře. Výjimka umožňující interním auditorům vykonávat veřejnosprávní kontrolu je v právní úpravě nežádoucí.

Zároveň se jedná o ustanovení, které je podle zpětné vazby od interních auditorů v praxi orgánů veřejné správy velmi často porušováno. Interní auditoři jsou pověřováni řadou činností, které s výkonem interního auditu nijak nesouvisí či přímo zasahují do řídicích a kontrolních procesů, čímž je jejich funkční nezávislost narušována. Zhruba 15 % interních auditorů v dotazníkovém šetření realizovaném sekci veřejné správy Českého institutu interních auditorů v roce 2022 uvedlo, že jim výkon těchto jiných činností zabírá 20-40 % kapacity, u 30 % interních auditorů činila předmětná časová zátěž 10-20 % a u dalších 30 % interních auditorů pak do 10 %. Jedná se přitom například o následující činnosti:

- řízení rizik
- vyřizování stížností a petic
- prošetřování podání
- kvalita/certifikace
- role pověřence ochrany osobních údajů či pověřence GDPR
- procesní řízení
- protikorupční program
- správa vnitřních předpisů a další.

Funkční nezávislost stávající zákon o finanční kontrole dále upravuje v ustanoveních směřujících k předkládání zpráv a doporučení z jednotlivých realizovaných auditů vedoucímu orgánu veřejné správy, které odpovídají požadavkům stanoveným na funkční nezávislost mezinárodními standardy interního auditu.

Zákon o finanční kontrole zároveň stanoví vedoucímu orgánu veřejné správy povinnost zajistit, aby byly vyloučeny nežádoucí zásahy směřující k ovlivnění interních auditorů – interním auditorům nesmí být vydán pokyn, který by ohrozil nebo znemožnil objektivní výkon interního auditu a pokud by byl takový pokyn vydán, interní auditor se jím nesmí řídit.



2.5.3 Návrh věcného řešení včetně zhodnocení variant

2.5.3.1 *Ponechání stávajícího stavu (podřízení útvaru interního auditu přímo vedoucímu orgánu veřejné správy) a jeho zpřesnění pro situaci územních samosprávných celků*

Jedná se o variantu, která spočívá v zachování současného stavu podřízení útvaru interního auditu přímo vedoucímu orgánu veřejné správy s dílčí úpravou specifik pro kraje, obce a hlavní město Prahu (svěřené personální kompetence vůči vedoucím útvarů daného úřadu radě na návrh ředitele krajského úřadu / ředitele Magistrátu hlavního města Prahy / starosty obce). Útvar interního auditu by tedy byl přímo podřízen vedoucímu orgánu veřejné správy a vedoucí útvaru interního auditu jmenován:



- Ústřední orgány státní správy – přímo podřízen osobě stojící v čele, jmenován osobou stojící v čele,
- Ostatní správci kapitol státního rozpočtu – přímo podřízen osobě stojící v čele, jmenován osobou stojící v čele,



- Státní organizace Správa železnic – přímo podřízen generálnímu řediteli, jmenován generálním ředitelem,
- Státní fondy – přímo podřízen osobě stojící v čele fondu, jmenován osobou stojící v čele fondu,
- Veřejné vysoké školy – přímo podřízen rektorovi, jmenován rektorem,
- Zdravotní pojišťovny – přímo podřízen řediteli, jmenován ředitelem,
- Kraje – útvar zařazený do krajského úřadu přímo podřízený řediteli krajského úřadu, jmenován radou kraje na návrh ředitele krajského úřadu,
- Obce – útvar zařazený do obecního úřadu přímo podřízený starostovi, jmenován radou obce na návrh starosty obce.

 Výhody/přínosy	 Nevýhody/rizika/náklady
<ul style="list-style-type: none"> • Osvědčená, v praxi plně implementovaná úprava, která je pro zajištění organizační nezávislosti interního auditu klíčová • Upřesňující úprava zohledňující skutečnost, že v případě územních samosprávných celků je příslušná personální pravomoc sdílená mezi několik orgánů/osob • Upřesňující úprava posilující nezávislost interního auditu spočívající v povinném zařazení interního auditu do úřadu u územních samosprávných celků (aby se na příslušné interní auditory vždy vztahoval zákon o úřednících územních samosprávných celků) 	<ul style="list-style-type: none"> • Riziko bezprostředního ovlivňování výkonu interního auditu přímo vedoucím orgánem veřejné správy

2.5.3.2 *Vlastní rozpočet na zajištění činnosti útvaru interního auditu a vzdělávání interních auditorů*



Tato varianta spočívá ve stanovení zákonné povinnosti zajistit útvaru interního auditu samostatný rozpočet na činnost a vzdělávání interních auditorů.

 Výhody/přínosy	 Nevýhody/rizika/náklady
<ul style="list-style-type: none"> • Předpoklad posílení organizační nezávislosti útvaru interního auditu 	<ul style="list-style-type: none"> • Jedná se o narušení celkové koncepce řízení úřadů veřejné správy (jeden rozpočet pro celou organizaci, položky na vzdělávání často centrálně spravované personálními útvary) • Vlastní rozpočet (rozpočtová položka) není zárukou dostatečného personálního

 Výhody/přínosy	 Nevýhody/rizika/náklady
	a finančního zajištění útvaru interního auditu <ul style="list-style-type: none"> • Samostatný rozpočet útvaru interního auditu jde nad rámec přímých požadavků stanovených pro nezávislost interního auditu mezinárodními standardy interního auditu

2.5.3.3 Zrušení povinnosti projednat jmenování a odvolání vedoucího útvaru interního auditu s hierarchicky „nadřazeným“ orgánem veřejné správy

Tato varianta spočívá ve zrušení povinného projednání jmenování a odvolání vedoucího útvaru interního auditu bez náhrady a ponechání jmenování a odvolání plně v kompetenci daného orgánu veřejné správy v souladu s ustanoveními příslušných obecných právních předpisů, které tuto oblast regulují (zákon o státní službě, zákon o úřednících územních samosprávních celků).

 Výhody/přínosy	 Nevýhody/rizika/náklady
<ul style="list-style-type: none"> • Zrušení nadbytečného institutu, který v praxi buď není naplňován, nebo je realizován pouze formálně • Respektování personálních kompetencí a odpovědnosti příslušného orgánu veřejné správy 	<ul style="list-style-type: none"> • Riziko oslabení míry ochrany interního auditora v případě narušování jeho nezávislosti přímo ze strany vedoucího orgánu veřejné správy (institut projednání však v praxi vyšší míru ochrany interního auditu nezajišťuje)

2.5.3.4 Úprava povinnosti projednat jmenování a odvolání vedoucího útvaru interního auditu a její navázání na vlastní kolektivní orgány daného typu orgánu veřejné správy s věcně nejbližší kompetencí

Tato varianta spočívá ve zrušení povinného projednání jmenování a odvolání vedoucího útvaru interního auditu s hierarchicky „nadřazeným“ orgánem veřejné správy a jeho nahrazením projednáním jmenování a odvolání vlastním kolektivním orgánem s věcně nejbližší kompetencí (pokud takový existuje). Konkrétně by se jednalo o

- správní radu v případě veřejných vysokých škol / státních vysokých škol a
- výbor pro audit v případě zdravotních pojišťoven.

Podle navrhované právní úpravy by tedy v případě vedoucího útvaru interního auditu správce kapitoly státního rozpočtu nebylo nutné projednávat jmenování a odvolání s ministrem financí, resp. s vládou v případě vedoucího útvaru interního auditu Ministerstva financí. Jmenování a odvolání vedoucího útvaru interního auditu by bylo řešeno výlučně v rámci příslušných pracovněprávních předpisů.

U výše uvedených veřejných vysokých škol / státních vysokých škol a zdravotních pojišťoven by navrhovaná právní úprava nově stanovila kolektivní orgán, který by projednával návrhy

na jmenování a odvolávání vedoucího útvaru interního auditu. Smyslem navrhované právní úpravy je posílení nezávislého postavení interního auditu v případech, kdy podle příslušné právní úpravy již v současné době existuje kolektivní orgán, který v důsledku svého postavení a svěřených dohledových pravomocí může objektivně posoudit vhodnost navrhované změny i odborné předpoklady uchazeče, tzn. využití stávající organizační struktury, která je k dispozici a nemusí se pro tyto účely nově vytvářet.

 Výhody/přínosy	 Nevýhody/rizika/náklady
<ul style="list-style-type: none"> • Zrušení nadbytečného institutu, který v praxi buď není naplňován, nebo je realizován pouze formálně • Respektování personálních kompetencí a odpovědnosti příslušného orgánu veřejné správy • Využití stávajících kolektivních dohledových mechanismů fungujících uvnitř orgánů veřejné správy • Posílení míry ochrany interního auditora v případě narušování jeho nezávislosti přímo ze strany vedoucího orgánu veřejné správy 	<ul style="list-style-type: none"> • Obdobný kolektivní orgán není k dispozici u všech typů orgánů veřejné správy (ústřední orgány státní správy, v jejichž čele je člen vlády, a další ústřední orgány státní správy)



2.5.3.5 *Specifická úprava funkční podřízenosti útvaru interního auditu ve vazbě na centralizaci útvarů interního auditu*

Ve vztahu k realizaci doporučené varianty centralizace útvarů interního auditu na úrovni správců kapitol státního rozpočtu a zachování stávajícího rozsahu působnosti útvarů interního auditu územních samosprávných celků je vhodné nově výslovně upravit, kdo schvaluje útvary interního auditu plán činnosti (který by u správců kapitol státního rozpočtu nově zahrnoval jak audity příslušného úřadu, tak audity u zřizovaných organizačních složek státu a státních příspěvkových organizací) a komu mají být předkládány zprávy z interního auditu. Tato úprava by přitom měla v maximální možné míře odpovídat stávajícím kompetencím jednotlivých osob a orgánů vyplývajícím ze vztahu k řízení úřadu a ze vztahu ke zřizovaným organizačním složkám a příspěvkovým organizacím z příslušných právních předpisů.

Konkrétně by se pro jednotlivé typy orgánů veřejné správy jednalo o tyto osoby/orgány, které by schvalovaly plán a kterým by byly předkládány zprávy z interního auditu:



- Ústřední orgány státní správy – osoba stojící v čele
- Ostatní správci kapitol státního rozpočtu – osoba stojící v čele
- Státní organizace Správa železnic – generální ředitel
- Státní fondy – osoba stojící v čele
- Zdravotní pojišťovny – ředitel
- Veřejné vysoké školy – rektor



- Kraje – ředitel krajského úřadu
- Obce – starosta obce

 Výhody/přínosy	 Nevýhody/rizika/náklady
<ul style="list-style-type: none"> • Posílení kompetencí správců kapitol státního rozpočtu ve vztahu k organizačním složkám státu a státním příspěvkovým organizacím v jejich působnosti • Vyšší informovanost osob stojících v čele správce kapitoly státního rozpočtu, které odpovídají za celou příslušnou kapitolu státního rozpočtu, nikoliv pouze za rozpočet organizace, v jejímž čele přímo stojí • Systémové předpoklady pro posílení ochrany veřejných prostředků 	

2.5.3.6 *Přímý zákaz výkonu jiných činností v rámci orgánu veřejné správy s výjimkou interního auditu*

Tato varianta spočívá v zesílení stávající úpravy, že útvar interního auditu nelze pověřovat úkoly, které jsou v rozporu s nezávislým plněním jemu stanovených úkolů. Jednalo by se o přímý zákaz podílet se na výkonu jiných činností s výjimkou interního auditu (do výkonu interního auditu je řazen i výkon poradenských/konzultačních zakázek, v rámci kterých se interní auditor může k různým oblastem fungování organizace vyjadřovat vždy, jedná se však o formu konzultace, nikoliv samotný výkon činnosti) a činností, které souvisí s chodem útvaru interního auditu (personální agenda, hospodaření s prostředky určenými pro činnost útvaru interního auditu, věcnou správu informačního systému pro auditní činnost) nebo se zajišťováním jiných auditních činností (audit kybernetické bezpečnosti nebo audit kvality podle ISO norem).

 Výhody/přínosy	 Nevýhody/rizika/náklady
<ul style="list-style-type: none"> • Jasně stanovená hranice a oddělení interního auditu od výkonu jiných činností – zvýšení kapacity pro výkon interního auditu a posílení objektivitu a nezávislosti interního auditu • Omezení prostoru pro účelový výklad toho, co už znamená podíl na výkonu procesů řízení a správy společnosti a co ještě nikoliv 	<ul style="list-style-type: none"> • Nutnost delegovat tyto úkoly na jiné zaměstnance (v dílčích případech dodatečné personální náklady) • Nesoulad s aktuálně probíhající optimalizací agend ve veřejné správě • Možné snížení přidané hodnoty interního auditu vnímané ze strany vedení organizací

 Výhody/přínosy	 Nevýhody/rizika/náklady
	<ul style="list-style-type: none"> • Přísnější úprava ve srovnání s mezinárodními standardy interního auditu, které takový postup při splnění navazujících podmínek umožňují

2.5.4 Volba varianty a její implementace

Na základě zhodnocení výhod, nevýhod a rizik jednotlivých variant a s přihlédnutím k argumentaci ze strany dotčených orgánů veřejné správy uplatněné v rámci meziresortního připomínkového řízení jsou k realizaci zvoleny tyto vzájemně komplementární varianty:

- **2.5.3.1 Ponechání stávajícího stavu (podřízení útvaru interního auditu přímo vedoucímu orgánu veřejné správy) a jeho zpřesnění pro situaci územních samosprávných celků**
- **2.5.3.4 Úprava povinnosti projednat jmenování a odvolání vedoucího útvaru interního auditu a její navázání na vlastní kolektivní orgány daného typu orgánu veřejné správy s věcně nejbližší kompetencí**
- **2.5.3.5 Specifická úprava funkční podřízenosti útvaru interního auditu ve vazbě na centralizaci útvarů interního auditu**

Implementace zvolených variant spočívá ve formulaci zákonných ustanovení upravujících postavení útvaru interního auditu v rámci orgánu veřejné správy, povinnost projednat jmenování a odvolání vedoucího útvaru interního auditu, kompetence v oblasti schvalování plánů interního auditu a předkládání zpráv z interního auditu. Na základě výsledků meziresortního připomínkového řízení bylo s ohledem na kapacitní omezení zejména u menších orgánů veřejné správy upuštěno od návrhu stanovit zákonem přímý zákaz výkonu jiných činností v rámci orgánu veřejné správy s výjimkou interního auditu. Tato oblast včetně opatření navazujících na případné pověření interního auditora výkonem dalších činností je dostatečně upravena na úrovni mezinárodních standardů interního auditu a nebude proto přijímána speciální zákonná úprava nad rámec takto stanovených pravidel.

S realizací zvolených variant nejsou spojeny dodatečné náklady s dílčí výjimkou personálních nákladů na zaměstnání osob, které by vykonávaly činnosti, které jsou dnes (v rozporu s platným zákonem) zajišťovány ze strany interních auditorů. Tyto náklady však nelze označit za náklady spojené s novou regulací, neboť se jedná o náklady, které by měly být vynakládány na plnění povinností v souladu se zákonem již dnes.

Zvolené varianty 2.5.3.1, 2.5.3.4 a 2.5.3.5 byly vybrány na základě porovnání jejich jednotlivých výhod/přínosů a nevýhod/rizik/nákladů a po vyhodnocení kompatibility se zvolenými možnostmi řešení dalších věcných okruhů. Varianta 2.5.3.1 zásadním způsobem nemění stávající stav a je tak pro dotčené organizace snadno aplikovatelná, zároveň ovšem dosavadní nastavení zpřesňuje pro minimalizaci výkladových nejasností. Obdobně varianta 2.5.3.4 prostředím zásadním způsobem nemění, pouze jej narovná ve vztahu k některým typům orgánů veřejné správy. Volba varianty 2.5.3.5 je poté nezbytná ve vztahu k zamýšlené centralizaci interního auditu (viz kapitolu 2.4.3.5) a nepřináší s sebou žádná dodatečná rizika.

Varianta 2.5.3.2 (vlastní rozpočet na zajištění činnosti útvaru interního auditu a vzdělávání interních auditorů) nebyla zvolena z důvodu nekompatibility s obecně platnými rozpočtovými a organizačními postupy v rámci orgánů veřejné správy a značné administrativní náročnosti související s její aplikací v porovnání s potenciálními přínosy.

Varianta 2.5.3.3 (zrušení povinnosti projednat jmenování a odvolání vedoucího útvaru interního auditu s hierarchicky „nadřazeným“ orgánem veřejné správy) spočívá ve zrušení institutu, který je využíván pouze formálně a neodpovídá kompetencím příslušných osob a jejich odpovědnosti za personální a organizační zajištění vnitřního chodu daných orgánů veřejné správy podle ostatních právních předpisů.

Volba varianty 2.5.3.6 (přímý zákaz výkonu jiných činností v rámci organizace s výjimkou interního auditu) byla předkladatelem shledána za systémově konzistentní s ostatními zamýšlenými změnami, nicméně tato varianta nebyla po diskusi v rámci meziresortního připomínkového řízení k věcnému záměru zákona zvolena z důvodu probíhající optimalizace agend ve veřejné správě a souvisejícími kapacitními potřebami některých (především menších) úřadů. Aplikace této varianty by rovněž byla vůči orgánům veřejné správy přísnější oproti mezinárodním standardům interního auditu, se kterými by orgány veřejné správy měly podle předkládaného právní úpravy dosahovat souladu.

2.6 Interní audit – požadavky na osobu interního auditora

2.6.1 Popis současného stavu

Stejně jako je tomu u ostatních osob, které se podílejí na výkonu finanční kontroly, platí i u interních auditorů, že se musí jednat o zaměstnance s kvalifikačními předpoklady, kteří jsou bezúhonní a u nichž nehrozí střet zájmů podle zvláštních právních předpisů. Jiné požadavky zákon o finanční kontrole na osobu interního auditora neklade.

Požadavky na osobu interního auditora částečně vyplývají z jiných právních předpisů, kterými jsou na úrovni státní správy:

- Zákon o státní službě
- Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů
- Nařízení vlády č. 302/2014 Sb., o katalogu správních činností, ve znění pozdějších předpisů
- Nařízení vlády č. 304/2014 Sb., o platových poměrech státních zaměstnanců, ve znění pozdějších předpisů
- Nařízení vlády č. 1/2019 Sb., o oborech státní služby, ve znění pozdějších předpisů
- Nařízení vlády č. 136/2015 Sb., o rovnocennosti některých zkoušek a odborných kvalifikací zvláštní části úřednické zkoušky, ve znění pozdějších předpisů
- Nařízení vlády č. 222/2010 Sb., o katalogu prací ve veřejných službách a správě, ve znění pozdějších předpisů
- Nařízení vlády č. 341/2017 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě, ve znění pozdějších předpisů

U územních samosprávných celků se jedná o požadavky vyplývající z následujících právních předpisů:

- Zákon o úřednících územních samosprávných celků
- Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů
- Nařízení vlády č. 222/2010 Sb., o katalogu prací ve veřejných službách a správě, ve znění pozdějších předpisů
- Nařízení vlády č. 341/2017 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě, ve znění pozdějších předpisů
- Vyhláška č. 512/2002 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků“)

U bezpečnostních sborů (Policie České republiky, Hasičský záchranný sbor České republiky, Celní správa České republiky, Vězeňská služba České republiky, Generální inspekce bezpečnostních sborů, Bezpečnostní informační služba a Úřad pro zahraniční styky a informace) se jedná o požadavky vyplývající zejména z následujících právních předpisů:

- Zákon č. 361/2003 Sb., zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů
- Nařízení vlády č. 104/2005 Sb., katalog činností v bezpečnostních sborech

Tímto nařízením se stanoví katalog činností ve výkonu služby v Celní správě České republiky, Vězeňské službě České republiky, Policii České republiky, Hasičském záchranném sboru České republiky a Generální inspekci bezpečnostních sborů.

U ostatních orgánů veřejné správy (např. zdravotní pojišťovny, veřejné vysoké školy, veřejné výzkumné instituce, Česká národní banka, Nejvyšší kontrolní úřad) platí pouze obecné požadavky stanovené zákoníkem práce:

- Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů
- Nařízení vlády č. 222/2010 Sb., o katalogu prací ve veřejných službách a správě, ve znění pozdějších předpisů
- Nařízení vlády č. 341/2017 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě, ve znění pozdějších předpisů

Požadavek na vzdělání

Katalog správních činností řadí výkon kontroly a interního auditu do následujících platových tříd podle konkrétní míry komplexity vykonávané činnosti:

- Kontrola – 6. platová třída (provádění dílčích kontrolních činností podle daných postupů v rámci kontroly vykonávané kontrolním orgánem při výkonu jeho působnosti) a výše;
- Audit – 10. platová třída (provádění analytických a jiných systémových činností v oblasti finanční kontroly, auditu zahraničních prostředků nebo přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí podle rámcových postupů) a výše.

Katalog prací ve veřejných službách a správě řadí výkon kontroly a auditu do následujících platových tříd podle konkrétní míry komplexity vykonávané činnosti:

- Kontrolor – 7. až 13. platová třída;
- Interní auditor – 10. až 13. platová třída.

Stávající stav zařazení zaměstnanců vykonávajících kontrolu hospodaření a interních auditorů¹² v rámci orgánů veřejné správy - státní správy a územních samosprávných celků, u kterých by podle návrhu uvedeného v kapitole 2.4.3.5 (Centralizace útvarů interního auditu na úrovni správců kapitol státního rozpočtu a územních samosprávných celků) proběhla centralizace interního auditu:

- Zaměstnanci státní správy vykonávající veřejnosprávní kontrolu hospodaření jsou zařazeni:
 - 12 % do 14. platové třídy (vedoucí kontrolních útvarů),
 - 70 % do 13. platové třídy,
 - 18 % do 12. platové třídy.
- Zaměstnanci územní samosprávy vykonávající veřejnosprávní kontrolu hospodaření jsou zařazeni:
 - 20 % do 12. platové třídy,
 - 37 % do 11. platové třídy,
 - 31 % do 10. platové třídy,
 - 11 % do 9. platové třídy.
- Zaměstnanci státní správy vykonávající interní audit jsou zařazeni:
 - 2 % do 15. platové třídy (pouze vedoucí útvarů interního auditu),
 - 14 % do 14. platové třídy (pouze vedoucí útvarů interního auditu),
 - 50 % do 13. platové třídy,
 - 16 % do 12. platové třídy,
 - 17 % do 11. platové třídy.
- Zaměstnanci územní samosprávy vykonávající interní audit jsou zařazeni:
 - 5 % do 13. platové třídy,
 - 21 % do 12. platové třídy,
 - 56 % do 11. platové třídy,
 - 18 % do 10. platové třídy.

Požadovaná délka praxe

¹² Rozčlenění stávajících interních auditorů a zaměstnanců vykonávajících kontrolu hospodaření vychází z dotazníkového šetření realizovaného Ministerstvem financí v průběhu roku 2023. Dotazníkem byly osloveny všechny orgány veřejné správy, kterých by se povinnost zřízení funkce interního auditu podle návrhu zákona týkala.

Minimální požadovaná délka praxe pro vedoucího útvaru interního auditu či samostatný výkon interního auditu není stanovena.

Zkouška profesní způsobilosti

Pro zaměstnance státní správy, na které se vztahuje zákon o státní službě, platí povinnost úspěšně vykonat úřednickou zkoušku v příslušném oboru služby.

Pro zaměstnance územních samosprávných celků je povinnost prokázat zvláštní odbornou způsobilost stanovena pouze úředníkům, kteří vykonávají správní činnosti při finančním hospodaření územních samosprávných celků a jeho přezkumu.

2.6.2 Definice problému

Na samotnou osobu interního auditora stávající zákon o finanční kontrole neklade žádné specifické předpoklady, co se týče vzdělání, odborné způsobilosti či délky praxe. Prokázání profesní způsobilosti je přitom u profesí, jejichž náplní činnosti je ověřování (kontrola) údajů o hospodaření, v praxi obvyklé a žádoucí (příkladem mohou být daňový poradci či statutární auditoři podle zákona č. 93/2009 Sb., o auditorech, ve znění pozdějších předpisů).

Požadavek na vzdělání

Z kvalifikačních předpokladů na vzdělání potřebného pro výkon prací v jednotlivých platových třídách, které jsou stanoveny v příloze č. 1 zákona o státní službě a v nařízení vlády č. 341/2017 Sb., vyplývá, že požadavek na vysokoškolské vzdělání v bakalářském studijním programu nebo vyšší odborné vzdělání platí od 10. platové třídy. Pro 11. a 12. platovou třídu platí požadavek na vysokoškolské vzdělání v magisterském studijním programu nebo vysokoškolské vzdělání v bakalářském studijním programu a od 13. platové třídy výše požadavek na vysokoškolské vzdělání v magisterském studijním programu.

Z výše uvedeného vyplývá, že požadavek na vysokoškolské vzdělání z příslušných právních předpisů platí pro naprostou většinu interních auditorů již dnes. Pro další interní auditory a kontrolory tento požadavek z příslušných předpisů vyplyne v případě centralizace interního auditu a jejich souvisejícího zařazení do vyšších platových tříd (viz další kapitoly). Není proto nutné obdobný požadavek zákonem o řízení a kontrole veřejných financí duplicitně stanovovat. Upravovat příslušný obor vzdělání se s ohledem na šíři věcného zaměření interních auditů v různých orgánech veřejné správy a množství oborů, jejichž znalost lze při takové činnosti uplatnit, rovněž nejeví jako účelné.

Výjimku z požadavků stanovených jinými právními předpisy tvoří interní auditoři zdravotních pojišťoven, veřejných vysokých škol, státních vysokých škol a některých správních úřadů nespádajících do působnosti zákona o státní službě. Těch je však s ohledem na celkové množství interních auditorů významná menšina (cca 6 % z celkového počtu interních auditorů ve veřejné správě a 4 % z počtu orgánů veřejné správy, které mají zřízenou funkci interního auditu). Případné nedostatečné vzdělání interních auditorů navíc u těchto orgánů veřejné správy v rámci veřejných konzultací nebylo identifikováno jako riziková oblast, která by vyžadovala specifickou právní úpravu.

Požadovaná délka praxe

Minimální požadovaná délka praxe pro vedoucího útvaru interního auditu či samostatný výkon interního auditu není stanovena. Podle výsledků dotazníkového šetření realizovaného Sekcí veřejné správy Českého institutu interních auditorů v roce 2022 je průměrná délka praxe stávajících interních auditorů 9,4 roku, v případě vedoucích útvarů interního auditu 11,2 roky. Stanovení minimální požadované délky praxe pro výkon samostatné činnosti či pro výkon funkce vedoucího útvaru interního auditu zákonem s cílem zvýšení kvality interního auditu se proto nejeví jako účinný a relevantní krok. Nástroje pro zvyšování kvality a přidané hodnoty interního auditu je spíše nutné hledat v procesní a metodické oblasti.

Zkouška profesní způsobilosti

Pro interní auditory orgánů veřejné správy, na které se vztahuje zákon o státní službě, platí povinnost vykonat úřednickou zkoušku v oboru služby č. 3 Audit. Není tedy nutné ani účelné stanovovat obdobnou povinnost duplicitně zákonem o řízení a kontrole veřejných financí.

Komplikovanější je situace u územních samosprávných celků, kde je povinnost prokázat zvláštní odbornou způsobilost stanovena pouze úředníkům, kteří vykonávají správní činnosti při finančním hospodaření územních samosprávných celků a jeho přezkumu. Tím, že není interní audit výslovně jmenován mezi správními činnostmi, na něž se povinnost vztahuje, je na uvážení příslušného vedoucího orgánu veřejné správy či tajemníka úřadu, zda interní audit za takovou činnost považuje a příslušnou povinnost stanoví nebo nikoliv.

Část interních auditorů má příslušnou zkoušku zvláštní odborné způsobilosti platnou z minulosti (do 1. listopadu 2018 byl interní audit součástí příslušného výčtu správních činností, takže tato povinnost se na interní audit výslovně vztahovala). Stejně tak má zkoušku zvláštní odborné způsobilosti většina kontrolorů, neboť podle příslušné vyhlášky mají povinnost prokázat zvláštní odbornou způsobilost při finančním hospodaření územních samosprávných celků a jeho přezkumu mimo jiné úředníci územního samosprávného celku, jejichž pracovní náplň zahrnuje provádění kontroly vlastního hospodaření, hospodaření organizačních složek a zřízených a založených právnických osob.

Stávající stav u zaměstnanců vykonávajících kontrolu hospodaření a interních auditorů v rámci územních samosprávných celků, u kterých by podle návrhu uvedeného v kapitole 2.4.3.5 proběhla centralizace interního auditu, je následující:¹³

- ze zaměstnanců vykonávajících veřejnosprávní kontrolu hospodaření disponuje zkouškou zvláštní odborné způsobilosti přibližně 75 %,
- z interních auditorů disponuje zkouškou zvláštní odborné způsobilosti přibližně 56 %.

Výjimku tvoří interní auditoři zdravotních pojišťoven, veřejných vysokých škol, státních vysokých škol a některých správních úřadů nespádajících do působnosti zákona o státní službě, kterých je však s ohledem na celkové množství interních auditorů významná menšina (jedná se přibližně o 6 % z celkového počtu interních auditorů ve veřejné správě, resp. o 4 % orgánů

¹³ Poměry vychází z dotazníkového šetření realizovaného Ministerstvem financí v průběhu roku 2023. Dotazníkem byly osloveny všechny orgány veřejné správy, kterých by se povinnost zřízení funkce interního auditu podle návrhu zákona týkala.



veřejné správy, které mají zřízenou funkci interního auditu a spadají do této kategorie) a nedostatečná kvalifikace interních auditorů u nich v rámci veřejných konzultací nebyla identifikována jako riziková oblast, která by vyžadovala specifickou právní úpravu.

V případě realizace variant spočívajících ve změně procesního režimu z veřejnosprávní kontroly nahrazující interní audit na výkon interního auditu bez povolených procesních výjimek (kromě obecné výjimky z interního auditu u obcí, městských částí hlavního města Prahy, městských částí a městských obvodů statutárních měst do 15 tis. obyvatel), konkrétně realizace dříve popsané varianty 2.4.3.4 (zavedení možnosti nahradit vlastní útvar interního auditu interním auditem zřizovatele) a varianty 2.4.3.5 (centralizace útvarů interního auditu na úrovni správců kapitol státního rozpočtu a územních samosprávných celků) je nutné dořešit rovněž situaci stávajících kontrolorů, kteří by se na základě nové právní úpravy stali interními auditory. Zejména se jedná o jejich tabulkové zařazení a s tím související zvýšené požadavky na vzdělání (zvýšené personální náklady spojené s převodem zaměstnanců do vyšších platových tříd jsou popsány v příslušných variantách).

2.6.3 Návrh věcného řešení včetně zhodnocení variant



2.6.3.1 Zachování stávajícího stavu (obecná regulace ostatními právními předpisy)



Tato varianta spočívá v zachování současného stavu, kdy je právní úprava ponechána výhradně na obecných právních předpisech, které s kategorií kontrolor/interní auditor již dnes pracují.

 Výhody/přínosy	 Nevýhody/rizika/náklady
<ul style="list-style-type: none"> • Využití stávajících právních institutů platných pro ostatní zaměstnance orgánů veřejné správy (interní auditor jako integrální součást orgánů veřejné správy) 	<ul style="list-style-type: none"> • Chybějící právní úprava u interních auditorů zdravotních pojišťoven, veřejných vysokých škol, státních vysokých škol a některých správních úřadů nespádajících do působnosti zákona o státní službě

2.6.3.2 Sjednocení požadavků na profesní způsobilost u státní správy a územních samosprávných celků



Tato varianta spočívá v doplnění interního auditu jako specifického typu správní činnosti, pro jejíž výkon je vyžadována zkouška zvláštní odborné způsobilosti, do vyhlášky o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků.

 Výhody/přínosy	 Nevýhody/rizika/náklady
<ul style="list-style-type: none"> • Využití stávajících právních institutů • Sjednocení požadavků na výkon interního auditu u státní správy a územní samosprávy 	<ul style="list-style-type: none"> • Dodatečné náklady ve výši 6,4 mil. Kč na doplnění chybějící zkoušky zvláštní odborné způsobilosti u části stávajících kontrolorů a interních auditorů územních samosprávných celků (kompletní zkouška zvláštní odborné

 Výhody/přínosy	 Nevýhody/rizika/náklady
<ul style="list-style-type: none"> • Stanovení minimálního standardu znalostí, které musí interní auditor k výkonu své činnosti prokázat 	<p>způsobilosti včetně přípravy stojí 31 500 Kč/osobu¹⁴ a z důvodu přípravy na zkoušku je dotčená osoba cca 3 týdny mimo pracovní proces)</p>



2.6.3.3 Stanovení specifických požadavků na kvalifikaci interních auditorů zákonem – požadavek na vysokoškolské vzdělání

Tato varianta spočívá ve stanovení minimálního požadavku pro interní auditory na vysokoškolské vzdělání v magisterském stupni.

 Výhody/přínosy	 Nevýhody/rizika/náklady
<ul style="list-style-type: none"> • Stanovení minimálního jednotného standardu pro všechny interní auditory orgánů veřejné správy • Potenciál pro zvýšení kvality a přidané hodnoty interního auditu 	<ul style="list-style-type: none"> • Pro většinu orgánů veřejné správy duplicitní k jiné právní úpravě

2.6.3.4 Stanovení specifických požadavků na kvalifikaci interních auditorů zákonem – požadavek na minimální délku praxe



Tato varianta spočívá ve stanovení minimálního požadavku pro interní auditory na délku praxe.

 Výhody/přínosy	 Nevýhody/rizika/náklady
<ul style="list-style-type: none"> • Stanovení minimálního jednotného standardu pro všechny interní auditory orgánů veřejné správy • Potenciál pro zvýšení kvality a přidané hodnoty interního auditu 	<ul style="list-style-type: none"> • Komplikovanost předmětné právní úpravy (vyžadovala by rozdělení interních auditorů na „plnohodnotné“ interní auditory a interní auditory „čekatele“) • Řeší riziko, které v rámci veřejných konzultací ani souvisejících analýz nebylo potvrzeno (nezbytnost právní úpravy není doložena)

¹⁴ Odhad zahrnuje náklady na přípravné kurzy a náklady na absolvování zkoušky. Odhad nezahrnuje náklady zaměstnavatele spojené s nepřítomností pracovníka v době potřebné pro přípravu na zkoušky. Tyto je obtížné s ohledem na jejich různorodost předpovídat ani generalizovat.

2.6.3.5 Stanovení specifických požadavků na kvalifikaci interních auditorů zákonem – požadavek na specifickou zkoušku profesní způsobilosti interního auditora

Tato varianta spočívá ve stanovení minimálního požadavku pro interní auditory na vykonání specifické jednotné zkoušky profesní způsobilosti organizované Ministerstvem financí (Centrální harmonizační jednotka).

 Výhody/přínosy	 Nevýhody/rizika/náklady
<ul style="list-style-type: none">• Stanovení minimálního jednotného standardu pro všechny interní auditory orgánů veřejné správy• Potenciál pro zvýšení kvality a přidané hodnoty interního auditu	<ul style="list-style-type: none">• Pro většinu orgánů veřejné správy duplicitní k jiné právní úpravě• Dodatečné náklady spojené s organizací příslušné zkoušky ze strany ministerstva financí v předpokládané výši 1.6 mil. Kč ročně¹⁵• Může odradit případné zájemce o místo interního auditu.

2.6.4 Volba varianty a její implementace

Na základě zhodnocení výhod, nevýhod a rizik jednotlivých variant a s přihlédnutím k argumentaci ze strany dotčených orgánů veřejné správy uplatněné v rámci meziresortního připomínkového řízení je k realizaci zvolena tato varianta:

- **2.6.3.1 Zachování stávajícího stavu (obecná regulace ostatními právními předpisy)**

Zachování stávajícího stavu podle zvolené varianty 2.6.3.1 je kompatibilní se zvolenými možnostmi řešení dalších věcných okruhů a zároveň nepřináší administrativní zátěž pro subjekty regulace a odpovídá současným podmínkám na trhu práce. Podstatným důvodem pro nezvolení dalších zde uvedených variant je skutečnost, že jejich aplikace by mohla odradit případné zájemce o místo interního auditora, což by pro některé orgány veřejné správy v současných podmínkách na trhu práce mohlo v důsledku znamenat i dlouhodobou nemožnost obsazení těchto míst. Varianty 2.6.3.2 (sjednocení požadavků na profesní způsobilost u státní správy a územních samosprávných celků) a 2.6.3.5 (stanovení specifických požadavků na kvalifikaci interních auditorů zákonem – požadavek na specifickou zkoušku profesní způsobilosti interního auditora) by navíc dodatečně zatížily rozpočty některých orgánů veřejné správy. Varianta 2.6.3.3 (stanovení specifických požadavků na kvalifikaci interních auditorů zákonem – požadavek na vysokoškolské vzdělání) nebyla zvolena také z důvodu její duplicity vůči požadavkům vyplývajícím z pracovněprávní legislativy. Stanovení požadavku vyplývajícího z varianty 2.6.3.4 (stanovení specifických požadavků na kvalifikaci

¹⁵ Odhad nákladů zahrnuje roční náklady na 2 zaměstnance na nově zřízených pozicích na Ministerstvu financí. Měsíční náklady Ministerstva financí na jednoho takového zaměstnance se odhadují na necelých 70 tis. Kč (se započtením mzdy, sociálního zabezpečení, zdravotního pojištění a ostatních nákladů).

interních auditorů zákonem – požadavek na minimální délku praxe) bylo shledáno za neúčelné vzhledem k průměrné délce praxe interních auditorů v České republice.

Navrhovaná centralizace interního auditu s sebou nese přesun části stávajících kontrolorů a interních auditorů do vyšších platových tříd v návaznosti na vyšší komplexitu jimi vykonávaných činností, a s tím související požadavek na vysokoškolské vzdělání. Z dat získaných šetřením realizovaným Ministerstvem financí v roce 2023 u orgánů veřejné správy, na které by se vztahovala povinnost zřídit útvar interního auditu, vyplývá, že vysokoškolským vzděláním disponuje téměř 90 % interních auditorů a přes 70 % zaměstnanců vykonávajících veřejnosprávní kontrolu hospodaření. Navrhovaný zákon pro případy těch zaměstnanců, kteří současně danou profesi vykonávají, ale nedisponují vzděláním potřebným pro zahrnutí do vyšší platové třídy, stanoví výjimku z předpokladu vysokoškolského vzdělání, podobně jak ji upravuje ustanovení § 201 zákona o státní službě.

Původně byla navrhována i implementace komplementární varianty 2.6.3.2 (sjednocení požadavků na profesní způsobilost u státní správy a územní samosprávy), která spočívala v doplnění interního auditu do výčtu správních činností, pro jejichž výkon je vyžadována zkouška zvláštní odborné způsobilosti. Na základě jednání, která byla vedena v rámci vypořádání meziresortního připomínkového řízení k věcnému záměru zákona, bylo na základě požadavků územních samosprávních celků od tohoto návrhu upuštěno.

2.7 Interní audit – procesní postupy

2.7.1 Popis současného stavu

Zákon o finanční kontrole definuje interní audit na dvou místech – v ustanovení § 3 odst. 4 jako organizačně a funkčně nezávislé přezkoumávání a vyhodnocování přiměřenosti a účinnosti řídicí kontroly včetně prověřování správnosti vybraných operací a v ustanovení § 28 odst. 2 jako nezávislé a objektivní přezkoumávání a vyhodnocování operací a vnitřního kontrolního systému veřejné správy, které zjišťuje, zda:

- právní předpisy, přijatá opatření a stanovené postupy jsou v činnosti orgánu veřejné správy dodržovány,
- rizika vztahující se k činnosti orgánu veřejné správy jsou včas rozpoznávána a zda jsou přijímána odpovídající opatření k jejich vyloučení nebo zmírnění,
- řídicí kontroly poskytují vedoucímu orgánu veřejné správy spolehlivé a včasné provozní, finanční a jiné informace,
- stanovená provozní a finanční kritéria jsou plněna,
- zavedený vnitřní kontrolní systém je dostatečně účinný, reaguje včas na změny ekonomických, právních, provozních a jiných podmínek,
- dosažené výsledky při plnění rozhodujících úkolů orgánu veřejné správy poskytují dostatečné ujištění, že schválené záměry a cíle tohoto orgánu budou splněny.

Na základě svých zjištění předkládá útvar interního auditu vedoucímu orgánu veřejné správy doporučení ke zdokonalování kvality vnitřního kontrolního systému, k předcházení

nebo ke zmírnění rizik a k přijetí opatření k nápravě zjištěných nedostatků. Současně tento útvar zajišťuje v orgánu veřejné správy konzultační činnost.

Interní audit zahrnuje podle ustanovení zákona zejména:

- finanční audity, které ověřují, zda údaje vykázané ve finančních, účetních a jiných výkazech věrně zobrazují majetek, zdroje jeho financování a hospodaření s ním,
- audity systémů, které prověřují a hodnotí systémy zajištění příjmů orgánu veřejné správy, včetně vymáhání pohledávek, financování jeho činnosti a zajištění správy veřejných prostředků,
- audity výkonu, které zkoumají výběrovým způsobem hospodárnost, efektivnost a účelnost operací i přiměřenost a účinnost vnitřního kontrolního systému.

Při zavádění a řízení finanční kontroly v orgánech veřejné správy (tedy i interního auditu) má jejich vedoucí vycházet z mezinárodně uznávaných standardů.

2.7.2 Definice problému

Zákon interní audit definuje dvěma různými způsoby uvedenými v kapitole 2.7.1 Popis současného stavu. Zejména první z nich, o který se řada interních auditorů podle zpětné vazby Ministerstva financí z metodické činnosti opírá, neodpovídá šíři zaměření interního auditu, jak jej chápou mezinárodní standardy interního auditu. Tato skutečnost se v praxi projevuje značnou koncentrací interních auditů na ověřování funkčnosti vnitřního kontrolního systému nebo naopak interních auditů dílčích finančních operací na úkor systémových auditů procesů řízení a správy společnosti (včetně řízení výkonnosti, účinného přiřazení odpovědností a řízení rizik).

Procesní stránka výkonu interního auditu je v zákoně upravena minimálně. Výjimku tvoří ustanovení, které se věnuje plánování interního auditu. Úprava plánování interního auditu je přiměřená a v praxi nečiní žádné výkladové problémy, její značná část však nemá normativní charakter a mohla by být upravena pouze metodicky.

Ustanovení upravující podávání zpráv se sice jeví jako normativní úprava výstupu z provedení interního auditu, jehož prostřednictvím je však pouze konstatováno, že zpráva o zjištěných se předává bez zbytečného odkladu vedoucímu orgánu veřejné správy s doporučením k přijetí opatření. Ustanovení neupřesňuje konkrétní náležitosti auditní zprávy ani způsob projednání či předání auditní zprávy nebo projednání námitek s auditovanou osobou. Podrobně je upravená pouze roční vykazovací povinnost útvaru interního auditu vůči vedoucímu orgánu veřejné správy. Jediný požadavek na samotnou auditní zprávu je zákonem kladen na uvedení doporučení k přijetí opatření. Problematika je částečně upravena navazující prováděcí vyhláškou, která v sobě legislativně-technicky nesprávně kumuluje jak části normativní (požadavky na auditní zprávu, požadavky na program auditu, postup projednání auditní zprávy a zohlednění stanoviska auditovaných osob k identifikovaným zjištěním a navrhovaným doporučením, požadavky na vedení auditorského spisu), tak části čistě metodické (postupy při posuzování rizik, postupy při výkonu samotného auditu).

Zákon rovněž blíže nespécifikuje závaznost konkrétních mezinárodně uznávaných standardů. Míra zohlednění těchto standardů je tak plně v kompetenci vedoucího orgánu veřejné správy,

potažmo zaměstnance, na kterého vybrané činnosti vedoucí orgánu veřejné správy deleguje. S ohledem na oblast úpravy se se předpokládá použití zejména těchto standardů:

- standardy integrovaného rámce COSO (The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – Integrated Framework) – standardy definují rámec, který by měl pomáhat podnikům a jiným subjektům při posuzování a zlepšování jejich vnitřních kontrolních systémů prostřednictvím dekompozice jednotlivých prvků vnitřního kontrolního systému a kvalitativních požadavků na něj do 5 klíčových oblastí:
 - kontrolní prostředí
 - řízení rizik
 - systém vnitřní kontroly
 - informace & komunikace
 - monitoring
- Mezinárodní rámec profesní praxe interního auditu IIA (Institute of Internal Auditors – International Professional Practices Framework)¹⁶, který zahrnuje:
 - Hlavní principy interního auditu
 - Definici interního auditu
 - Mezinárodní standardy pro profesní praxi interního auditu
 - Etický kodex
 - Prováděcí směrnice
 - Doplnkové směrnice

Podle výsledků dotazníkového šetření, které Ministerstvo financí v roce 2022 realizovalo mezi interními auditory územních samosprávných celků, se mezinárodními standardy interního auditu řídí nebo je zohledňuje 56 % z nich. Externí hodnocení kvality interního auditu alespoň jednou za pět let absolvovalo podle výsledků dotazníkového šetření 7,5 % respondentů.

Nedostatečně jasná a přehledná procesní úprava interního auditu přímo v zákoně o finanční kontrole společně s dalšími nedostatky popsány v předchozích kapitolách přispívají k omezené kvalitě interního auditu, která se v praxi projevuje následujícími negativními jevy:

- Zaměřením auditů na oblasti, které nejsou vedením organizací vnímány jako rizikové (nikoliv na základě validní analýzy rizik);
- Formalistním přístupem k auditu ve formě prostého ověření plnění zákonných povinností či vnitřních předpisů bez zhodnocení vhodnosti, účinnosti a efektivity stávajícího systémového nastavení;
- Značnou komplikovaností výsledných zpráv, jejich převládající popisností bez analýzy systémových příčin zjištěných nedostatků;
- Formulací obecných či šablonovitých doporučení bez přidané hodnoty pro vedení orgánu veřejné správy či reálné zlepšení fungování analyzovaných procesů;

¹⁶ Od 1. 1. 2025 nahrazeny novými Globálními standardy interního auditu vydanými stejnou organizací.

- Absencí řádného projednání zjištění a doporučení s auditovanými osobami, omezenou schopností interního auditu vést společně s vedením konstruktivní dialog, vzájemně posoudit validitu svých argumentů a zohlednit ji při návrhu konkrétních opatření ke zlepšení (snaha udržet za každou cenu auditní zjištění).

Společným rysem těchto nedostatků je chybějící specializace a odbornost interních auditorů v klíčových oblastech s nejvýznamnějšími riziky, chybějící kapacita pro analytickou a metodickou podporu řadových interních auditorů, chybějící kapacita pro vnitřní oponenturu a supervizi auditních zpráv v rámci útvaru interního auditu, ale i chybějící definice závaznosti požadavků na tyto postupy, které mezinárodních standardy interního auditu předpokládají.



Vše výše uvedené může mít za následek omezené chápání smyslu a přidané hodnoty interního auditu ze strany vedení orgánů veřejné správy, omezenou schopnost interního auditu srozumitelně formulovat potřebné změny a přispívat k jejich prosazení, a tedy i menší přínos interního auditu k ochraně veřejných prostředků, než jaký by mohl být při lepším využití potenciálu tohoto nástroje.

2.7.3 Návrh věcného řešení včetně zhodnocení variant

2.7.3.1 Zachování stávajícího stavu, jeho zpřehlednění a dílčí zpřesnění

Tato varianta spočívá v zachování stávajícího rozsahu právní úpravy (upraven proces plánování interního auditu, předkládání dílčích zpráv z interního auditu a předkládání ročních zpráv z interního auditu). Navíc by přímo do zákona byly doplněny normativní části stanovené dnes prováděcí vyhláškou (program auditu, projednání zprávy z auditu a navrhovaných doporučení s auditovanou osobou, vedení auditního spisu, sledování plnění opatření).

Naopak by byly ze zákona vypuštěny nenormativní části upravující postup při realizaci jednotlivých auditů, které by byly nahrazeny metodickými pokyny Ministerstva financí (zejména vzorovým statutem interního auditu a manuálem interního auditu).



 Výhody/přínosy	 Nevýhody/rizika/náklady
<ul style="list-style-type: none"> • Minimální procesní standard stejný pro všechny orgány veřejné správy bez ohledu na kvalitu jejich vnitřních předpisů • Odstranění legislativně-technických vad <p>Nenormativní metodická úprava bližších náležitostí:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Možnost zohlednit specifika jednotlivých typů orgánů veřejné správy • Možnost formulovat konkrétnější postupy srozumitelnými pojmy běžnými v praxi interního auditu a příkladnými výčty 	<ul style="list-style-type: none"> • Neřeší absenci klíčových vnitřních postupů zvyšujících kvalitu a relevanci výstupů interního auditu (odbornost, specializace, koordinace, supervize)

2.7.3.2 Povinné dodržování mezinárodních standardů interního auditu

Tato varianta spočívá ve stanovení zákonné povinnosti dodržovat mezinárodní standardy interního auditu, jejichž aktuální český překlad by byl ze strany Ministerstva financí zajištěn jak na jeho internetových stránkách, tak jejich publikací ve Finančním zpravodaji a ve věcně příslušném úplném znění zákonů České republiky.

Mezinárodní standardy interního auditu upravují všechny podstatné náležitosti výkonu interního auditu, zejména pak:

- účel, pravomoci a odpovědnost interního auditu,
- nezávislost a objektivitu interního auditu,
- odbornost a náležitou profesní péči,
- zvyšování kvality interního auditu (interní a externí hodnocení),
- řízení interního auditu (plánování činnosti, schvalování plánu, řízení kapacit, charakter práce, řízení rizik, plánování a realizace dílčích auditů, dohled nad prováděním dílčích auditů, předávání výsledků, kvalita zpráv, monitorování plnění opatření).

 Výhody/přínosy	 Nevýhody/rizika/náklady
<ul style="list-style-type: none">• Plné převzetí osvědčené mezinárodní praxe výkonu interního auditu jako systémový předpoklad pro zvýšení kvality výkonu interního auditu, a tím i posílení ochrany veřejných prostředků v rámci orgánů veřejné správy• Možnost využití plného potenciálu vzdělávací a metodické podpory ze strany IIA a Českého institutu interních auditorů, která jde významně nad rámec kapacit a možností, které má v této oblasti Ministerstvo financí	<ul style="list-style-type: none">• Standardy jsou formulovány obecně pro všechny typy orgánů veřejné správy včetně soukromých společností, z čehož vyplývají ve vztahu ke konkrétním typům orgánů veřejné správy dílčí terminologické nejasnosti (např. konkrétní obsah pojmu „vedení a orgány společnosti“)• Standardy připouštějí některé dílčí postupy, jejichž umožnění v podmínkách veřejné správy není žádoucí (outsourcing výkonu interního auditu, zapojení auditora do procesů řízení a správy společnosti)• Ne pro všechny orgány veřejné správy bude s ohledem na jejich disponibilní kapacity reálné plné dodržování mezinárodních standardů interního auditu zajistit (i v případě centralizace útvarů interního auditu zůstanou orgány veřejné správy, kde bude z objektivních důvodů s ohledem na efektivitu a účelnost i nadále působit pouze jeden interní auditor, typově se jedná o některé správce kapitoly státního

 Výhody/přínosy	 Nevýhody/rizika/náklady
	rozpočtu, dále o veřejné vysoké školy či zdravotní pojišťovny)



2.7.3.3 Úprava klíčových procesních institutů přímo v zákoně v kombinaci s povinným dodržováním mezinárodních standardů interního auditu

Jedná se o kombinaci předchozích dvou variant, kdy by byla stanovena zákonná povinnost dodržovat mezinárodní standardy interního auditu, pokud zákon přímo nestanoví jiný postup. Tento jiný postup by zahrnoval zákaz outsourcingu výkonu interního auditu.

Klíčové procesní instituty by byly upraveny přímo zákonem s ohledem na jednoznačné vymezení kompetencí příslušných osob a zachování v české praxi zavedeného a osvědčeného pojmosloví. Jednalo by se o:

- povinnost zpracovat Statut interního auditu a střednědobý a roční plán interního auditu,
- zajištění úplného a neomezeného přístupu interního auditora ke všem informacím potřebným k plnění úkolů interního auditu,
- vedení auditního spisu,
- projednání a schvalování auditní zprávy,
- monitoring plnění opatření z interního auditu,
- předkládání roční zprávy o výsledcích interního auditu.

 Výhody/přínosy	 Nevýhody/rizika/náklady
<ul style="list-style-type: none"> • Minimální procesní standard stejný pro všechny orgány veřejné správy • Jednoznačné vymezení kompetencí příslušných osob a zachování v české praxi zavedeného a osvědčeného pojmosloví • Převzetí osvědčené mezinárodní praxe výkonu interního auditu jako systémový předpoklad zvýšení kvality výkonu interního auditu a tím i posílení ochrany veřejných prostředků v rámci orgánů veřejné správy • Možnost využití plného potenciálu pro vzdělávací a metodické podpory ze strany IIA a Českého institutu interních auditorů, která jde významně nad rámec kapacit a možností, které má v této oblasti Ministerstvo financí 	<ul style="list-style-type: none"> • Ne pro všechny orgány veřejné správy bude s ohledem na jejich disponibilní kapacity reálné plné dodržování mezinárodních standardů interního auditu zajistit (i v případě centralizace útvarů interního auditu zůstanou orgány veřejné správy, kde bude z objektivních důvodů s ohledem na efektivitu a účelnost i nadále působit pouze jeden interní auditor, typově se jedná o některé správce kapitoly státního rozpočtu, dále o veřejné vysoké školy či zdravotní pojišťovny) • Navrhované řešení povede ke zvýšení nároků na výkon interního auditu, zejména v oblasti průběžného vzdělávání, ověřování kvality a dokumentace prováděné práce

 Výhody/přínosy	 Nevýhody/rizika/náklady
	<ul style="list-style-type: none"> • Rizikem může být také šíře aplikace mezinárodních standardů interního auditu (zda budou aplikovány všechny standardy nebo jen některé, resp. některé budou z aplikace do praxe vyloučeny) – může vést k nevyváženosti a rozdílnosti uplatňování auditní postupů s jinými státy



2.7.3.4 Povinnost vydat celkový názor interního auditora v roční zprávě o výsledcích interního auditu

Tato varianta spočívá ve stanovení povinnosti interního auditora vydat v rámci roční zprávy o výsledcích interního auditu celkový názor. Tento celkový názor by se vztahoval k fungování vnitřního kontrolního systému (včetně procesů řízení a správy společnosti a řízení rizik) daného orgánu veřejné správy. V případě centralizovaných útvarů interního auditu na úrovni státní správy by se vztahoval k fungování celého vnitřního kontrolního systému v rámci dané kapitoly státního rozpočtu.

Celkový názor by měl formu „bez výhrad“, „s výhradou“ a formu záporného názoru. V případě názoru „s výhradou“ interní auditor vyjádří, zda při vyhodnocování účinnosti a přiměřenosti vnitřního kontrolního systému shledal potřebu pro jeho dílčí či významná zlepšení. Pokud interní auditor nezíská (resp. nebude mu umožněno získat) dostatečné informace k tomu, aby se o fungování vnitřního kontrolního systému mohl vyjádřit, bude stanovena možnost odmítnout celkový názor vydat. Předpokládá se, že stejně jako nyní v souladu s ustanovením § 31 odst. 3 zákona o finanční kontrole ve spojení s ustanovením § 9 odst. 3 zákona o finanční kontrole by hodnocení vnitřního kontrolního systému nemuselo být provedeno prostřednictvím speciální auditní zakázky, resp. zakázek, jelikož jde i o zahrnutí hodnocení systému příspěvkových organizací. Naopak se předpokládá, že by celkový názor měl vycházet ze všech realizovaných interních auditů a i jiných zdrojů informací, které má interní audit k dispozici. Návrh zákona nebude stanovovat povinnost každoročního komplexního ověřování vnitřního kontrolního systému u všech podřízených orgánů veřejné správy.

Celkový názor by v souladu s požadavky mezinárodních standardů interního auditu zahrnoval:

- rozsah, včetně časového období, ke kterému se názor vztahuje, omezení rozsahu,
- zvážení všech souvisejících projektů, včetně spolehnutí se na ostatní poskytovatele ujištění,
- riziko nebo vnitřní řídicí a kontrolní rámec nebo další kritéria využitá jako základ pro formulaci celkového názoru, a
- celkový úsudek nebo závěr, ke kterým se dospělo,
- v případě nepříznivého celkového názoru důvody vedoucí k takovému názoru.

 Výhody/přínosy	 Nevýhody/rizika/náklady
<ul style="list-style-type: none"> • Posílení srozumitelnosti výsledků činnosti interního auditu pro vedení orgánů veřejné správy, a tím i jeho přidané hodnoty • Posílení relevance interního auditu • Větší důraz na zaměření interních auditů na klíčové procesy na základě analýzy rizik v míře dostatečné na to, aby bylo možné vyslovit celkový názor (vydat výrok) • Tlak na posílení kvality interního auditu • Možnost na základě ujištění od dílčích útvarů interního auditu jednotlivých orgánů veřejné správy vyskládat v rámci roční zprávy o výsledcích finančních kontrol celkový výrok za veřejnou správu, případně její jednotlivé subsegmenty (jako ujištění pro vládu o fungování vnitřních kontrolních systémů orgánů veřejné správy nakládajících s veřejnými prostředky) • Posílení srozumitelnosti výsledků činnosti interního auditu a jeho přidané hodnoty i pro vládu 	<ul style="list-style-type: none"> • Zvýšené nároky na metodickou podporu interních auditorů spojenou s posuzováním významnosti zjištění z interního auditu ve vazbě na vydání objektivního celkového názoru • Zvýšené nároky na objektivitu a integritu interního auditora / vedoucího útvaru interního auditu a jeho schopnost vydat i případně nepříznivý výrok a obhájit jej před vedoucím příslušného orgánu veřejné správy

2.7.3.5 Pravidelné externí hodnocení kvality interního auditu u správců kapitol státního rozpočtu ze strany Ministerstva financí (Centrální harmonizační jednotka)

Mezinárodní standardy interního auditu stanovují, že minimálně jednou za pět let musí být odborně způsobilým a nezávislým hodnotitelem nebo externím hodnotícím týmem provedeno externí hodnocení kvality interního auditu.



Z dat získaných dotazníkovým šetřením realizovaným Českým institutem interních auditorů v roce 2022 vyplývá, že externím hodnocením kvality minimálně jednou za 5 let prochází pouze 15 % útvarů interního auditu. Alespoň jednou prošlo takovým hodnocením dalších 11 % útvarů interního auditu. 74 % útvarů interního auditu takovým hodnocením neprošlo nikdy. Důvodem jsou zejména dodatečné náklady spojené s realizací takového hodnocení ze strany soukromých společností, které se touto problematikou zabývají. To však není nezbytně nutné, neboť externí hodnocení si v souladu s mezinárodními standardy interního auditu mohou poskytnout i obdobně velké či složité organizace působící v obdobném sektoru či odvětví (z důvodu zachování objektivity a nezávislosti by se však nemělo jednat o hodnocení vzájemné na reciproční bázi).

Tato varianta spočívá ve stanovení zákonné kompetence, na základě které by externí hodnocení kvality u správců kapitol státního rozpočtu, v jejichž čele stojí ministr, jednou za 5 let vykonávalo Ministerstvo financí (Centrální harmonizační jednotka) v rámci své metodické a harmonizační agendy. Výstup tohoto hodnocení by byl určen osobě stojící v čele daného správce kapitoly státního rozpočtu.

Pro ostatní správce kapitol státního rozpočtu by Ministerstvo financí mohlo externí hodnocení kvality vykonávat s ohledem na své kapacitní možnosti na základě jejich požadavku, pro což není nezbytná žádná specifická právní úprava.

Pro ostatní orgány veřejné správy by Ministerstvo financí připravilo metodickou pomůcku pro sebehodnocení a následné externí hodnocení kvality, které by si tyto orgány veřejné správy následně zajistily buď externě nebo v rámci vzájemného twinningu.

Požadavek na odbornou způsobilost hodnotitele provádějícího externí hodnocení kvality interního auditu v případě zajištění hodnocení soukromou společností či Ministerstvem financí se řídí požadavky mezinárodních standardů interního auditu. Požadavek na odbornou způsobilost při hodnocení formou spolupráce mezi obdobně složitými organizacemi působícími v obdobném odvětví (tedy formou tzv. twinningu) je považován za splněný tím, že hodnotitel je interním auditorem daného orgánu veřejné správy, které v rámci vzájemné spolupráce externí hodnocení poskytuje.

 Výhody/přínosy	 Nevýhody/rizika/náklady
<ul style="list-style-type: none"> • Pravidelná externí zpětná vazba jako jeden ze základních předpokladů pro posilování kvality interního auditu • Přímá metodická pomoc pro správce kapitol státního rozpočtu, u kterých jsou soustředěna z pohledu ochrany peněžních prostředků státního rozpočtu hlavní rizika • Harmonizace výkonu interního auditu v rámci jednotlivých kapitol státního rozpočtu • Přesnější zaměření metodické činnosti v oblasti interního auditu ze strany Ministerstva financí 	<ul style="list-style-type: none"> • Zvýšené nároky na metodickou podporu a koordinaci v oblasti hodnocení kvality ze strany Ministerstva financí • Kapacitní nároky na Ministerstvo financí spojené s výkonem externího hodnocení kvality u ústředních orgánů státní správy (v případě omezení na kapitoly státního rozpočtu, v jejichž čele stojí ministr, řešitelné v rámci stávajících kapacit) • Možné obavy o sdílení informací o vnitřních postupech s Ministerstvem financí • Případné dodatečné náklady spojené se zajištěním externího hodnocení kvality soukromými subjekty ve výši 660 tis. Kč¹⁷ ročně (za předpokladu

¹⁷ Odhad je založen na předpokladu, že ze všech subjektů, které mají mít povinnost zřídit funkci interního auditu, jich externí hodnocení kvality interního auditu podnikatelským subjektem využije obdobný podíl (15 %), jako je podíl obcí využívajících pro zajištění přezkoumávání hospodaření služby auditorů či auditorských společností. Předpokládaná cena za provedení externího hodnocení kvality interního auditu podnikatelským subjektem je

 Výhody/přínosy	 Nevýhody/rizika/náklady
	využití v 15 % případů, jako je tomu u přezkoumávání hospodaření <ul style="list-style-type: none"> • Riziko možného překryvu externího hodnocení kvality interního auditu s dalšími kontrolními prvky (vrchní audit) • Riziko objektivity a nezávislosti ověřovatelů – zamezení vzájemného (recipročního) zajišťování hodnocení mezi dvěma útvary interního auditu • Jednorázové náklady související s mezinárodní certifikací pro ověřovatele kvality interního auditu ze strany Ministerstva financí ve výši 250 tis. Kč¹⁸ (zkouška CIA/4 osoby + přípravný kurz)

2.7.4 Volba varianty a její implementace

Na základě zhodnocení výhod, nevýhod a rizik jednotlivých variant a s přihlédnutím k argumentaci ze strany dotčených orgánů veřejné správy uplatněné v rámci meziresortního připomínkového řízení jsou k realizaci zvoleny tyto vzájemně komplementární varianty:

- **2.7.3.3 Úprava klíčových procesních institutů přímo v zákoně v kombinaci s povinným dodržováním mezinárodních standardů interního auditu**
- **2.7.3.4 Povinnost vydat celkový názor interního auditora v roční zprávě o výsledcích interního auditu**
- **2.7.3.5 Pravidelné externí hodnocení kvality interního auditu u správců kapitol státního rozpočtu ze strany Ministerstva financí (Centrální harmonizační jednotka)**

Zvolené varianty 2.7.3.3, 2.7.3.4 a 2.7.3.5 byly vybrány na základě porovnání jejich jednotlivých výhod/přínosů a nevýhod/rizik/nákladů a po vyhodnocení kompatibility se zvolenými možnostmi řešení dalších věcných okruhů. V oblasti procesních postupů interního auditu současný zákon zaostává (viz zhodnocení nedostatků současného stavu v kapitole 2.7.2), přičemž volba varianty 2.7.3.1 (zachování stávajícího stavu, jeho zpřehlednění a dílčí zpřesnění) tyto nedostatky neřeší. I s ohledem na další věcné okruhy (např. s ohledem na kontroly či s ohledem na centralizaci interního auditu, viz kapitolu 2.4.4) je přitom zvýšení kvality výstupů interního auditu nezbytné v kontextu navrhované právní úpravy a volba této varianty nebyla tedy shledána jako vhodná. Varianta 2.7.3.3 oproti variantě 2.7.3.2 (povinné dodržování mezinárodních standardů interního auditu) ponechává

150 tis. Kč (hodnota se podle velikosti organizace pohybuje přibližně v rozmezí 50 – 250 tis. Kč), a to jednou za pět let. Stanovení odhadu bylo konzultováno s Českým institutem interních auditorů.

¹⁸ Pro zkoušku a přípravný kurz na jednu osobu jsou kalkulovány náklady přibližně 60 tis. Kč. Odhad byl konzultován s Českým institutem interních auditorů.

tvůrci legislativy možnost přesněji regulovat dopad zaváděných mezinárodních standardů interního auditu v těch oblastech, které jsou pro české prostředí specifické či zvláště významné, zvolená varianta je tak z pohledu zákonodárce méně riziková (i s ohledem na možné změny mezinárodních standardů interního auditu). Volba vydat celkový názor interního auditora podle varianty 2.7.3.4 má podpořit srozumitelnost výstupů interního auditu, jeho přidanou hodnotu a jeho relevanci v rámci rozpočtové kapitoly, která bude podléhat centralizovanému internímu auditu. Cílem pravidelných hodnocení kvality interního auditu podle varianty 2.7.3.5 je kontinuální zvyšování kvality interního auditu a harmonizace jeho výkonu v souladu s požadavky mezinárodních standardů interního auditu napříč veřejnou správou. Jak varianta 2.7.3.4, tak varianta 2.7.3.5 mají rovněž napomoci k vyhodnocování přiměřenosti a účinnosti systému řízení a kontroly veřejných financí v České republice ze strany Ministerstva financí jako věcného gestora systému, a to včetně vývoje souhrnných ukazatelů v čase.

Implementace zvolených variant spočívá ve stanovení zákonné povinnosti dodržovat mezinárodní standardy interního auditu, pokud zákon přímo nestanoví jiný postup. Klíčové procesní instituty by byly upraveny přímo zákonem s ohledem na jednoznačné vymezení kompetencí příslušných osob a zachování v české praxi zavedeného a osvědčeného pojmosloví.

Zavedení povinnosti dodržovat mezinárodní standardy interního auditu s sebou přirozeně nese také potřebu metodické podpory pro interní auditory, a to nejen ze strany Ministerstva financí, ale také ze strany dalších subjektů. Kapacity pro zajištění odpovídající metodické podpory se v tomto ohledu předpokládají za dostatečné a potřebě metodické podpory má být rovněž přizpůsobena legisvakanční lhůta zákona. Ze strany Ministerstva financí se předpokládá nejen vydání příslušných metodických pokynů a vzorových vnitřních předpisů, ale rovněž dlouhodobá školicí činnost, která bude schopna kapacitně pokrýt všechny zájemce z řad orgánů veřejné správy, a to jak v Praze, tak ve spolupráci s krajskými úřady či příslušnými svazy a asociacemi i v dalším území České republiky. Tržní kapacity školení a seminářů pro veřejnou správu se adaptivně přizpůsobují aktuálním požadavkům poptávky a kapacitně je možné je rovněž pro pokrytí potřeb veřejného sektoru označit za dlouhodobě dostačující. Hlavní zprostředkovatelé těchto služeb (např. Český institut interních auditorů, Svaz měst a obcí ČR, Český a moravský účetní dvůr, Institut pro veřejnou správu a další) nabízí v souhrnu ročně vyšší stovky kurzů, z nichž mnohé mají nyní hybridní či čistě online podobu a nebývají tedy kapacitně omezeny. Střídání osobní a online formy školení (především z důvodu vyhovění poptávce po kapacitách) rovněž již nyní při svých školeních praktikuje Ministerstvo financí.

Zákon by rovněž stanovil kompetenci, na základě které by Ministerstvo financí jednou za 5 let vykonávalo hodnocení kvality interního auditu u správců kapitol státního rozpočtu, v jejichž čele stojí ministr. Na základě výsledků meziresortního připomínkového řízení bude správcům kapitoly státního rozpočtu umožněno poptat hodnocení kvality i od soukromé společnosti. V tomto případě správce kapitoly státního rozpočtu Ministerstvu financí předá zprávu z provedeného hodnocení a program pro zabezpečení a zvyšování kvality interního auditu. Ostatní orgány veřejné správy by tuto povinnost ve vazbě na mezinárodní standardy interního auditu plnily ve vlastní režii formou spolupráce s jinými obdobnými orgány veřejné správy nebo jejím poptáním od soukromých společností.

S realizací zvolených variant jsou spojeny předpokládané dodatečné náklady ve výši 264 tis. Kč ročně pro orgány státní správy a 396 tis. Kč ročně pro subjekty územní samosprávy na zajištění externího hodnocení kvality u ostatních orgánů veřejné správy, pro které tato služba nebude realizována ze strany Ministerstva financí a které nevyužijí možnost spolupráce s jinými obdobnými orgány veřejné správy. Dále se předpokládají jednorázové náklady ve výši 250 tis. Kč na zajištění nezbytné certifikace pro ověřovatele ze strany Ministerstva financí.

Ostatní náklady spojené s vytvořením kapacitních předpokladů pro dodržování mezinárodních standardů interního auditu jsou vyčísleny ve věcně příslušných kapitolách (centralizace útvarů interního auditu). Samotné dodržování mezinárodních standardů interního auditu až na dílčí specifika (veřejné vysoké školy, zdravotní pojišťovny) nevyžaduje navyšování celkového počtu interních auditorů působících ve veřejné správě, ale jejich větší koncentraci a lepší organizaci výkonu jejich činnosti.

2.8 Veřejnosprávní kontrola – rozsah využití

2.8.1 Popis současného stavu

Jak již bylo popsáno v kapitolách k internímu auditu, veřejnosprávní kontrola je jako procesní institut v současné době využívána velmi rozsáhle. Zákon o finanční kontrole stanovuje působnost k veřejnosprávní kontrole Ministerstvu financí (a finančním úřadům) u:

- organizačních složek státu (pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak), státních fondů a u ostatních státních organizací (a to včetně prověřování přiměřenosti a účinnosti jejich vnitřních kontrolních systémů),
- poskytovatelů veřejné finanční podpory, s výjimkou územních samosprávných celků,
- žadatelů o veřejnou finanční podporu a u příjemců této podpory, a
- právnických a fyzických osob, které jsou napojeny do systému řízení nebo využívání prostředků Evropské unie podle přímo použitelných předpisů Evropské unie.

Ministerstvo financí vykonává veřejnosprávní kontrolu i u ozbrojených sil, ozbrojených bezpečnostních sborů a u zpravodajských služeb. Tato veřejnosprávní kontrola se však nevztahuje na hospodaření s majetkem zvláštního charakteru.

Správci kapitol státního rozpočtu mají zákonem o finanční kontrole stanovenou pravomoc a povinnost:

- zajistit finanční kontrolu jak svého hospodaření, tak i hospodaření organizačních složek státu a příspěvkových organizací ve své působnosti a současně zajistit prověřování přiměřenosti a účinnosti tohoto systému a pravidelně, nejméně jednou ročně, zajistit jeho hodnocení,
- jako poskytovatelé vykonávat veřejnosprávní kontrolu u žadatelů o veřejnou finanční podporu nebo u příjemců této podpory, s výjimkou těch, jímž byla poskytnuta veřejná finanční podpora z rozpočtu územního samosprávného celku.

Územní samosprávné celky (a dobrovolné svazky obcí) mají zákonem o finanční kontrole stanovenou pravomoc a povinnost:

- zajistit finanční kontrolu jak svého hospodaření, tak i hospodaření svých organizačních složek a příspěvkových organizací ve své působnosti a současně zajistit prověřování přiměřenosti a účinnosti tohoto systému a pravidelně, nejméně jednou ročně, jeho hodnocení,
- kontrolovat hospodaření s veřejnými prostředky u příspěvkových organizací ve své působnosti,
- vykonávat veřejnosprávní kontrolu u žadatelů o veřejnou finanční podporu nebo u příjemců veřejné finanční podpory, kterou jim poskytují.

Zákon o finanční kontrole nad rámec výše uvedeného stanovuje, že krajské úřady při výkonu veřejnosprávní kontroly u obcí a jimi zřízených příspěvkových organizací prověřují krajské úřady pouze

- skutečnosti rozhodné pro poskytnutí peněžních prostředků ze státního rozpočtu nebo jiných peněžních prostředků státu, ze státního fondu nebo Národního fondu,
- soulad s právními předpisy, hospodárnost, účelnost a efektivnost při nakládání s peněžními prostředky státního rozpočtu, s jinými peněžními prostředky státu nebo s peněžními prostředky poskytnutými ze státního rozpočtu, ze státního fondu, ze státních finančních aktiv nebo z Národního fondu,
- skutečnosti rozhodné pro poskytnutí státní záruky.

Toto ustanovení je obsoletní, protože krajské úřady nevykonávají u obcí veřejnosprávní kontrolu. Pravomoc k výkonu veřejnosprávní kontroly byla původně stanovena okresním úřadům. V rámci reorganizace veřejné správy v roce 2002, kterou došlo ke zrušení okresních úřadů, se předpokládal přesun této pravomoci z okresních úřadů na krajské úřady. Došlo ale pouze k textové úpravě ustanovení, které dále nerefletovalo skutečnost, že krajské úřady u obcí vykonávají přezkoumávání hospodaření.

Zákon o finanční kontrole specificky upravuje působnost řídicího orgánu a platební agentury, avšak stanoví pouze, že řídicí orgán a platební agentura vykonávají veřejnosprávní kontrolu u kontrolovaných osob na všech úrovních realizace finančních prostředků z rozpočtu Evropské unie podle tohoto zákona a přímo použitelných předpisů Evropské unie.

Zákon o finanční kontrole pro veřejnosprávní kontrolu stanovuje procesní úpravu, avšak pouze ve formě pravidel pro výkon veřejnosprávní kontroly na místě, kdy se vzájemné vztahy mezi kontrolními orgány a kontrolovanými osobami řídí kontrolním řádem.

Zvláštním ustanovením zákon o finanční kontrole upravuje procesní pravidla pro výkon auditu podle přímo použitelných předpisů Evropské unie, kdy se má se přihlídnout k mezinárodně uznávaným auditorským standardům a jsou výslovně vyloučena vybraná ustanovení kontrolního řádu a zákona o finanční kontrole týkající se protokolu o kontrole, způsobu podávání a vyřizování námitek, souvisejících přestupků, ukončení kontroly a přijímání opatření k nápravě). Zákon o finanční kontrole pro tyto oblasti stanovuje specifickou procesní úpravu:

- Zaměstnanec kontrolního orgánu, který audit vykonal, vyhotoví o tomto auditu zprávu. Součástí zprávy o auditu vykonaného u orgánu veřejné správy je v případě zjištěných

nedostatků též doporučení ke zdokonalení systému finanční kontroly, k předcházení nebo zmírnění rizik a k nápravě těchto nedostatků.

- Zaměstnanec kontrolního orgánu, který audit vykonává, je povinen seznámit osobu, u které je tento audit vykonáván, se získanými poznatky a s navrhovaným obsahem zprávy o auditu a poskytnout jí písemné vyhotovení návrhu této zprávy. Osoba, u které je audit vykonáván, je oprávněna zaujmout k návrhu této zprávy písemné stanovisko. Toto stanovisko je součástí zprávy o auditu. Lhůtu k zaujetí stanoviska stanoví zaměstnanec kontrolního orgánu, který audit vykonává. Tato lhůta nesmí být kratší než 5 dní, pokud nebyla dohodnuta lhůta jiná.
- Zaměstnanec kontrolního orgánu, který audit vykonal, je povinen zprávu o auditu předat osobě, u které byl tento audit vykonán. Kontrolovaná osoba je povinna informovat orgán veřejné správy, jehož zaměstnanec audit vykonal, o přijetí a plnění opatření k nápravě zjištěných nedostatků.

Audit podle přímo použitelných předpisů Evropské unie je na rozdíl od konstrukce stanovené kontrolním řádem ukončen dnem doručení zprávy o auditu vedoucímu orgánu veřejné správy, který tento audit vykonal (nikoliv vedoucímu orgánu veřejné správy, který je auditovanou osobou).

2.8.2 Definice problému

Po reorganizaci finanční správy v roce 2013 se finanční úřady soustředí na výkon daňové kontroly dotací a celý výkon veřejnosprávní kontroly je soustředěn u Ministerstva financí. Působnost finančních úřadů je reliktem a předmětné ustanovení je v této části obsoletní.

Ministerstvo financí má jako jediné působnost k výkonu veřejnosprávní kontroly u ozbrojených sil, ozbrojených bezpečnostních sborů a u zpravodajských služeb. Je tím vyloučen výkon veřejnosprávní kontroly ze strany správce příslušné kapitoly státního rozpočtu (například Ministerstva vnitra vůči Policii České republiky, Ministerstva spravedlnosti vůči Vězeňské službě), přičemž není zřejmé, čím je takový stav opodstatněný.

Textace pro stanovení pravomoci jednotlivých kontrolních orgánů k výkonu veřejnosprávní kontroly se liší. Není přitom zřejmé, zda jsou tyto rozdíly záměrem zákonodárce a lze z nich vyvozovat také aplikační rozdíly:

- U Ministerstva financí je výslovně stanoveno, že vykonává veřejnosprávní kontrolu, ale skutečnost, že se jedná o kontrolu hospodaření, je ponechána na právní úpravu v rozpočtových pravidlech. Výslovně je uvedeno, že ministerstvo prověřuje přiměřenost a účinnost systému finanční kontroly.
- U správců kapitol státního rozpočtu není vůbec stanoveno, že vykonávají veřejnosprávní kontrolu, tuto skutečnost lze opět dovodit až z ustanovení rozpočtových pravidel. Výslovně je v tomto ustanovení stanovena pouze povinnost prověřovat přiměřenost a účinnost systému finanční kontroly.
- U územních samosprávních celků a dobrovolných svazků obcí je přímo uvedeno, že vykonávají kontrolu hospodaření (chybí, že se jedná o veřejnosprávní kontrolu) navzdory tomu, že obdobně jako u výše uvedených případů je i v tomto případě pravomoc ke kontrole hospodaření stanovena ve zvláštním právním předpise –

ustanovení rozpočtových pravidel územních rozpočtů. Výslovně je v těchto ustanoveních stanovena povinnost prověřovat přiměřenost a účinnost systému finanční kontroly.

Správce kapitoly státního rozpočtu má povinnost vytvořit systém finanční kontroly, kterým zajistí finanční kontrolu jak svého hospodaření, tak i hospodaření organizačních složek státu a příspěvkových organizací ve své působnosti. Pod pojmem „vytvoření“ systému finanční kontroly se zde rozumí zejména nastavení pravidel pro výkon veřejnosprávní kontroly, kterou vykonávají zaměstnanci správce kapitoly státního rozpočtu u podřízených státních příspěvkových organizací a organizačních složek státu. Správce kapitoly státního rozpočtu může rozhodnout, že u těchto podřízených organizací nebude zřízená funkce interního auditu a tato bude nahrazena výkonem veřejnosprávní kontroly (s tím spojené problémy byly popsány v rámci kapitol k internímu auditu).

Povinnost správce kapitoly státního rozpočtu prověřovat přiměřenost a účinnost systému finanční kontroly u podřízených příspěvkových organizací a organizačních složek státu a pravidelně, nejméně jednou ročně, zajistit jeho hodnocení, je v praxi často extenzivně vykládána jako povinnost vykonávat u každé podřízené příspěvkové organizace a organizační složky státu minimálně jednou za rok veřejnosprávní kontrolu. Právě veřejnosprávní kontrola je podle stávající konstrukce zákona o finanční kontrole hlavním nástrojem správce kapitoly státního rozpočtu pro ověření přiměřenosti a účinnosti systému finanční kontroly, ačkoliv se nejedná o nástroj k tomu vhodný (viz kapitoly k internímu auditu a hlavní rozdíly mezi kontrolními a auditními postupy).

Zákon o finanční kontrole stanovuje obdobně povinnost územního samosprávného celku vytvořit systém finanční kontroly u svých organizačních složek a příspěvkových organizací ve své působnosti, prověřovat přiměřenost a účinnost systému finanční kontroly u podřízených příspěvkových organizací a pravidelně, nejméně jednou ročně, zajistit jeho hodnocení. I zde platí výše uvedené, a sice že veřejnosprávní kontrola, která je podle stávající konstrukce zákona o finanční kontrole hlavním nástrojem územního samosprávného celku pro ověření přiměřenosti a účinnosti systému finanční kontroly u podřízených příspěvkových organizací, není nástroj k tomu vhodný (viz kapitoly k internímu auditu a hlavní rozdíly mezi kontrolními a auditními postupy).

Veřejnosprávní kontrolu vykonává dále podle zákona o finanční kontrole každý poskytovatel veřejné finanční podpory, a to u žadatelů o veřejnou finanční podporu a u příjemců této podpory. Předmětem veřejnosprávní kontroly může být v tomto případě pouze dodržování souvisejících právních předpisů, stanovených pravidel a účelu veřejné finanční podpory.

V praxi poskytování dotací se objevuje problém tzv. „průtokových dotací“. V důsledku toho vzniká problém určit, kdo je oprávněn a povinen příslušnou kontrolu provádět. Podle stávajících zákonných ustanovení je rozhodující to, kdo je v postavení poskytovatele – kdo vydává rozhodnutí konečnému příjemci. Vyskytují se případy, kdy dotaci poskytuje ministerstvo (vydává rozhodnutí) a prostřednictvím krajů dochází pouze k jejímu přerozdělení, a naopak i případy, kdy peněžní prostředky převádí ministerstvo na kraj, který následně rozhoduje o poskytnutí dotace konkrétním příjemcům sám. V těchto situacích by bylo vhodné vzájemnou veřejnosprávní smlouvou výslovně upravit, kdo vykonává související veřejnosprávní

kontrolu, aby nedocházelo k duplicitám těchto kontrol nebo naopak k situacím, kdy příslušné dotace nekontroluje žádný ze zapojených orgánů veřejné správy. Stávající právní úprava však přenést výkon veřejnosprávní kontroly na jiný orgán veřejné správy neumožňuje.

Mezi další problematické oblasti patří v praxi outsourcing výkonu veřejnosprávní kontroly a nejasnosti ve vztahu mezi výkonem veřejnosprávní kontroly podle zákona o finanční kontrole a výkonem kontroly ze strany kontrolního či finančního výboru podle zákona o obcích, zákona o krajích a zákona o hl. m. Praze. Vedoucí orgánu veřejné správy musí podle zákona o finanční kontrole dbát na to, aby finanční kontrolu vykonávali zaměstnanci s kvalifikačními předpoklady. Toto ustanovení představuje obecný zákaz outsourcingu výkonu finanční kontroly, který způsobuje zejména u menších orgánů veřejné správy problémy v důsledku nedostatečné personální kapacity nebo odbornosti zaměstnanců. U veřejnosprávní kontroly je problém v praxi řešen využíváním institutu přizvaných osob, kdy funkci kontrolorů v podstatě plní externí subjekty, které jsou ke kontrole přizvané podle ustanovení kontrolního řádu, ale do týmu je zařazen také jeden zaměstnanec orgánu veřejné správy pro naplnění tohoto požadavku.

Kromě zaměstnanců orgánu veřejné správy může finanční kontrolu vykonávat pouze vedoucí orgánu veřejné správy. V rámci každoročního vykazování finančních kontrol se přesto pravidelně objevují informace od konkrétních orgánů veřejné správy, že výkon veřejnosprávní kontroly či interního auditu je delegován na externí subjekty, či že je kontrola vůči příspěvkovým organizacím územního samosprávného celku realizována výlučně ze strany kontrolního či finančního výboru (tj. členy zastupitelstva, kteří nejsou zaměstnanci daného úřadu).



2.8.3 Návrh věcného řešení včetně zhodnocení variant

2.8.3.1 *Zachování stávajícího stavu, jeho zpřehlednění a dílčí zpřesnění*

Tato varianta spočívá v zachování stávajícího rozsahu využití veřejnosprávní kontroly jak pro kontrolu hospodaření (včetně kontroly hospodaření organizačních složek státu a příspěvkových organizací a prověřování přiměřenosti a účinnosti systému finanční kontroly u těchto organizací), tak pro kontrolu veřejné finanční podpory.

I nadále by tak interní audit fungoval pouze v rámci jednotlivých orgánů veřejné správy a jeho působnost by nesahala do prověřování přiměřenosti a účinnosti systému finanční kontroly u podřízených příspěvkových organizací a organizačních složek státu. I nadále by rovněž bylo možné formou veřejnosprávní kontroly nahrazovat u organizačních složek státu a příspěvkových organizací interní audit, pokud by dle zákona daná organizace nebyla povinna funkci interního auditu zřídit.

Zpřehlednění by spočívalo ve sjednocení formulace pravomocí jednotlivých kontrolních orgánů k výkonu veřejnosprávní kontroly tak, aby z nich bylo zřejmé, že se jedná o kontrolu hospodaření a kontrolu fungování vnitřního kontrolního systému realizovanou u organizačních složek státu a příspěvkových organizací ve formě veřejnosprávní kontroly.

 Výhody/přínosy	 Nevýhody/rizika/náklady
<ul style="list-style-type: none"> • Sjednocení právní úpravy pro jednotlivé kontrolní orgány • Odstranění legislativně-technických vad • Omezení aplikačních rozdílů vyvozovaných z odlišných textací, které pravděpodobně nebyly záměrem zákonodárce 	<ul style="list-style-type: none"> • Systémové nahrazování interního auditu veřejnosprávní kontrolou, která se v souladu s požadavky kontrolního řádu zaměřuje primárně na ověřování souladu s právními předpisy, nikoliv na soulad se zavedenými postupy a vnitřními předpisy, funkčnost vnitřního kontrolního systému a hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy, blíže viz kapitolu 2.4 (interní audit – povinnost zřídit útvar interního auditu a požadavky na něj)

2.8.3.2 Omezení veřejnosprávní kontroly na oblast kontroly veřejné finanční podpory

Jedná se o řešení spočívající v nahrazení veřejnosprávní kontroly hospodaření (včetně kontroly hospodaření organizačních složek státu a příspěvkových organizací a prověřování přiměřenosti a účinnosti systému finanční kontroly u těchto orgánů veřejné správy) interním auditem. Výhody a nevýhody jednotlivých variant tohoto řešení jsou zhodnoceny v příslušných kapitolách k internímu auditu.

Na tomto místě je však vhodné doplnit, že nahrazení kontroly hospodaření ve formě veřejnosprávní kontroly interním auditem nemůže být úplné – interní audit funguje na bázi ročního plánu schvalovaného vedoucím orgánem veřejné správy. Nejedná se tedy o nástroj, který by mohlo vedení „nadřízených“ orgánů veřejné správy operativně využívat k výkonu kontroly a dohledu nad plněním stanovených strategií, záměrů a úkolů ze strany podřízených orgánů veřejné správy. Pro tyto účely se jeví jako vhodné ponechat managementu „nadřízených“ orgánů veřejné správy přiměřený procesní nástroj, kterým však nutně nemusí být veřejnosprávní kontrola. Jde zejména o pravomoc k výkonu zřizovatelských funkcí, která je „nadřízeným“ orgánům veřejné správy přiznána právními předpisy, které upravují zřizování podřízených orgánů veřejné správy (např. zákon o majetku ČR, zákon o obcích, zákon o hlavním městě Praze, zákon o krajích). I když příslušné právní předpisy neobsahují taxativní výčet všech úkonů, které jsou součástí výkonu zřizovatelských funkcí, nelze mít pochybnosti o tom, že jde zejména o úkony „zajišťující činnost zřizované právnické osoby či organizační složky po stránce personální a organizační včetně možnosti kontroly plnění úkolů příspěvkové organizace a sjednání nápravy případných pochybení“¹⁹. Tyto dohledové funkce jsou ze strany „nadřízených“ orgánů veřejné správy v praxi realizovány i v současné době např. ve formě tzv. manažerských dohlídek.

Pravomoc k výkonu kontroly hospodaření u podřízených organizačních složek státu a příspěvkových organizací bude i nadále upravena v rozpočtových pravidlech (ustanovení

¹⁹ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 18. února 2011, sp. zn. 7 Aps 4/2011.



§ 39 odst. 3), resp. rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (ustanovení § 15 odst. 2 a ustanovení § 27 odst. 11) s odkazem na podrobnější úpravu konkrétních nástrojů v zákoně o řízení a kontrole veřejných financí. Primárně bude mít zřizovatel pro kontrolu hospodaření k dispozici centralizovaný interní audit jako komplexní nástroj k ověření všech významných rizik ohrožujících hospodaření daného rozpočtového celku (tedy včetně hospodaření jeho organizačních složek státu nebo příspěvkových organizací). Zřizovatelé, u nichž útvar interního auditu nebude zřízen, budou moci ke kontrole podřízených orgánů veřejné správy využít následnou řídicí kontrolu. Následná řídicí kontrola bude ve vnitřních vztazích veřejné správy (směrem k podřízeným organizacím) rovněž sloužit jako operativní manažerský nástroj k prověření konkrétních dílčích rizik mimo režim interního auditu, protože plán interního auditu by měl vždy vycházet z nezávislého zhodnocení rizik celé rozpočtové kapitoly, nikoliv z individuální poptávky ze strany řídicí struktury.

Dále by zřizovateli zůstalo ve vztahu k podřízeným orgánům veřejné správy oprávnění k výkonu veřejnosprávní kontroly poskytnuté veřejné finanční podpory (příspěvek na provoz, investiční příspěvek).

V oblasti kontroly veřejné finanční podpory je naopak stávající procesní úprava v podobě veřejnosprávní kontroly ve vazbě na kontrolní řád vyhovující a není nutné ji měnit. Dílčí výhradu tvoří pouze oblast tzv. „průtokových dotací“, která však vzniká v důsledku konkrétního nastavení schématu veřejné finanční podpory v dílčích oblastech a je řešitelná s pomocí zapojení stávajících právních institutů (zejména umožněním přenesení pravomocí k výkonu veřejnosprávní kontroly formou veřejnoprávní smlouvy podle ustanovení § 160 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), jejímž předmětem je výkon státní správy).

Dále by byla ponechána možnost výkonu kontroly prostřednictvím finančního a kontrolního výboru, jak k tomu v praxi již dnes, zejména u menších územních samosprávních celků, dochází. Tento postup je plně v souladu s kompetencemi těchto výborů podle příslušných právních předpisů a věcná podstata kontroly ze strany těchto výborů (kontrola hospodaření s majetkem a finančními prostředky územního samosprávného celku, kontrola plnění usnesení zastupitelstva a kontrola dodržování právních předpisů úřadem na úseku samostatné působnosti) je s výkonem finanční kontroly podle zákona o finanční kontrole prakticky souběžná.

Jako vhodné se jeví rovněž otevření možnosti outsourcingu veřejnosprávní kontroly, ke kterému s ohledem na objektivní skutečnosti (kapacitní důvody, nedostatečná odbornost zaměstnanců menších orgánů veřejné správy, nedostatečná odbornost ve specifických oblastech) dochází již dnes, pouze zbytečně administrativně náročným postupem (prostřednictvím institutu přizvaných osob) nebo v rozporu se zákonem o finanční kontrole. Na rozdíl od řídicí kontroly, která je bezprostředním výkonem řízení a správy orgánů veřejné správy a kterou by vedoucí zaměstnanci těchto orgánů tudíž měli vždy vykonávat vlastními silami, je veřejnosprávní kontrola podpůrnou činností, jejíž výkon lze v řádně odůvodněných případech za podmínek dodržení principů hospodárnosti, efektivity a účelnosti delegovat mimo veřejnou správu. Odpovědnost za výsledky této činnosti a jejich promítnutí do praxe je i v takovém případě nadále na vedení daného orgánu veřejné správy.



 Výhody/přínosy	 Nevýhody/rizika/náklady
<ul style="list-style-type: none"> • V případě nahrazení veřejnosprávní kontroly hospodaření interním auditem viz jednotlivé varianty reorganizace interního auditu • V případě výkonu kontroly prostřednictvím finančního a kontrolního výboru územního samosprávného celku akceptace de facto stávajícího stavu, který (pokud je příslušná kontrola vykonávána řádně) nesnižuje míru ochrany veřejných prostředků, naopak podporuje synergii mezi jednotlivými kontrolními prvky • V případě umožnění outsourcingu veřejnosprávní kontroly akceptace de facto stávajícího stavu, který má do určité míry objektivní příčiny • Pokud veřejnosprávní kontrolu bude „nadřízený“ orgán veřejné správy operativně využívat k výkonu kontroly a dohledu nad plněním stanovených strategií, záměrů a úkolů ze strany podřízených organizací, lze předpokládat zkvalitnění kontroly a posílení motivace pro kultivaci řídicích systémů, tj. zejména soustředění se na stanovení pravidel a podmínek příspěvku na provoz / veřejné finanční podpory a včasná prověrka klíčových aspektů souvisejících projektů a žádostí 	<ul style="list-style-type: none"> • Obtížné zákonné vymezení rozsahu výkonu veřejnosprávní kontroly ze strany „nadřízené“ organizace, aby nebyly nepřiměřeně narušovány kompetence a odpovědnost vedoucího podřízeného orgánu veřejné správy jako statutárního orgánu • Riziko extenzivního outsourcingu veřejnosprávní kontroly a s tím spojené dodatečné náklady na realizaci této činnosti, snižování vlastních kompetencí veřejné správy a snížení míry ochrany veřejných prostředků

2.8.3.3 Transformace veřejnosprávní kontroly ze strany Ministerstva financí na vrchní audit

Obdobně jako je navrhována transformace části veřejnosprávní kontroly spočívající v kontrole hospodaření (včetně kontroly hospodaření organizačních složek a příspěvkových organizací a prověřování přiměřenosti a účinnosti systému finanční kontroly u těchto orgánů veřejné správy) do formy interního auditu u správců kapitol státního rozpočtu a územních samosprávných celků, mělo by ke stejné kvalitativní změně dojít i u Ministerstva financí jako centrálního orgánu pro výkon finanční kontroly. Smyslem vrchního auditu by mělo být zlepšování účinnosti systému řízení rizik, řídicích a kontrolních mechanismů a obecně fungování orgánů veřejné správy tak, aby bylo zajištěno hospodárné, efektivní a účelné nakládání s veřejnými prostředky.

Vrchní audit ze strany Ministerstva financí by měl stejnou organizační působnost jako má dnes v oblasti veřejnosprávní kontroly (organizační složky státu, státní fondy a ostatní státní organizace), avšak věcně by se soustředil na ověřování nastavení a fungování vnitřních kontrolních systémů auditovaných státních příspěvkových organizací, v případě podřízených orgánů veřejné správy správců kapitol státního rozpočtu s přesahem do nastavení a fungování vnitřních kontrolních systémů těchto správců a procesně by postupoval podle zákonem stanovených auditních postupů (se zohledněním mezinárodních standardů interního auditu).

Jednorázové náklady spojené s organizační změnou na Ministerstvu financí či dodatečné personální náklady spojené s přesunem stávajících kontrolorů do vyšších platových tříd se vzhledem ke komplexitě aktuálně vykonávaných kontrol nepředpokládají.

 Výhody/přínosy	 Nevýhody/rizika/náklady
<ul style="list-style-type: none"> • Vytváří systémové předpoklady pro posílení ochrany veřejných prostředků (posun od ověřování legality k ověřování hospodárnosti, efektivity a účelnosti nakládání s veřejnými prostředky) • Omezení systémových duplicit kontrol • Personální a technické kapacity alokované na činnost vrchního auditu by ve výsledku měly mít vyšší přínos jak pro auditované osoby, tak i pro Ministerstvo financí (agenda sestavování státního rozpočtu), potažmo pro vládu, která následně může informace o funkčnosti či nefunkčnosti konkrétních mechanismů zohlednit ve svém rozhodování, a to jak v oblasti nápravných opatření, tak při přípravě státního rozpočtu 	<ul style="list-style-type: none"> • Větší nároky kladené na interní auditory ve srovnání s kontrolory s ohledem na věcné zaměření kontrol a auditů, formulaci relevantních doporučení a dodržování mezinárodních standardů interního auditů • Neochota stávajících kontrolorů vykonávajících veřejnosprávní kontroly hospodaření podle kontrolního řádu přejít na auditní postupy (důraz na vzájemnou komunikaci a hledání opatření k systémové nápravě zjištěných nedostatků) • Personální a organizační rizika spojená s nutností rozsáhlého vzdělávání zaměstnanců doposud působících na kontrolních pozicích, kteří se nově budou angažovat v oblasti auditu

2.8.3.4 Zrušení dlouhodobě nevyužívaných kontrolních kompetencí Ministerstva financí a orgánů finanční správy



Kompetence Ministerstva financí ve vztahu k žadatelům a příjemcům veřejné finanční podpory by byly omezeny na osoby zapojené do systému řízení nebo využívání zahraničních prostředků (činnost subjektu vykonávajícího účetní funkci a auditního orgánu).

Veřejnosprávní kontrola ve vztahu k žadatelům a příjemcům ostatní veřejné finanční podpory by primárně měla být zajišťována ze strany poskytovatelů této finanční podpory, nikoliv ze strany Ministerstva financí, neboť v takovém případě se jedná o systémovou duplicitu kontrol. Ministerstvo financí by mělo v této oblasti v rámci své auditní činnosti prověřovat nastavení systému poskytování veřejné finanční podpory u poskytovatelů této podpory, nikoliv konkrétní žadatele a příjemce.

Vyloučena by byla rovněž stávající kompetence finančních úřadů k výkonu finanční kontroly, která v současné době již není s ohledem na odstraňování duplicit kontrol využívána.

Úprava těchto kompetencí bude promítnuta do rozpočtových pravidel.

Výkon správy odvodů za porušení rozpočtové kázně finančními úřady podle ustanovení § 44a odst. 11 rozpočtových pravidel touto změnou není dotčen.

 Výhody/přínosy	 Nevýhody/rizika/náklady
<ul style="list-style-type: none"> • Omezení systémových duplicit kontrol • Zjednodušení právní úpravy vyřazením institutu, který není v praxi využíván • Zefektivnění využití kapacit Ministerstva financí, které v současném stavu musí vyřizovat podněty týkající se veřejné finanční podpory jiných poskytovatelů • Posílení odpovědnosti kontrolních a ověřovacích činností ze strany poskytovatelů, kteří mají odpovědnost za nastavení činností a hospodárné vynakládání veřejných prostředků 	<ul style="list-style-type: none"> • Riziko dílčích chybějících kompetencí pro případ potřeby ověření funkčnosti vnitřního kontrolního systému poskytovatele dotace na vzorku operací a potřeby získat související dokumentaci od žadatelů a příjemců příslušné veřejné finanční podpory (lze řešit povinnou součinností, která je již dnes součástí vydávaných rozhodnutí o poskytnutí dotace)

2.8.3.5 Vymezení působnosti orgánů, které se podílí na správě zahraničních prostředků

Předmětem této varianty je zákonná úprava působnosti řídicích orgánů, zprostředkujících subjektů, subjektu vykonávajícího účetní funkci a auditního orgánu. Nejednalo by se o stanovení konkrétních úřadů, které tyto funkce vykonávají, pouze o vymezení jejich obecných kompetencí a k tomu využívaných procesních postupů.

Základním procesním postupem by byla, stejně jako u jiné veřejné finanční podpory, veřejnosprávní kontrola podle kontrolního řádu. V případě auditu by došlo k vyloučení dílčích institutů, které neodpovídají postupům podle přímo použitelných předpisů EU²⁰ (kontrolní protokol, námitkové řízení, ukončení kontroly a přijímání opatření k nápravě). Zákon by pro tyto oblasti stanovil, obdobně jako je tomu ve stávajícím zákoně o finanční kontrole, specifickou procesní úpravu.

Audit zahraničních prostředků by byl na rozdíl od současného stavu ukončen dnem doručení zprávy o auditu vedoucímu orgánu veřejné správy, který je auditovanou osobou, nikoliv vedoucímu orgánu veřejné správy vykonávajícímu audit. Jedná se o analogii postupu



²⁰ Např. nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1060 ze dne 24. června 2021 o společných ustanoveních pro Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský sociální fond plus, Fond soudržnosti, Fond pro spravedlivou transformaci a Evropský námořní, rybářský a akvakulturní fond a o finančních pravidlech pro tyto fondy a pro Azylový, migrační a integrační fond, Fond pro vnitřní bezpečnost a Nástroj pro finanční podporu správy hranic a vízové politiky.



podle kontrolního řádu, u které stávající odchylka nemá v auditní praxi ani v přímo použitelných předpisech opodstatnění (nejedná se o logickou posloupnost kroků).

Zároveň by zákon výslovně stanovil možnost zveřejňování auditních zpráv auditního orgánu, obdobně jako jsou zveřejňována rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Tato praxe by mohla přispět ke stávajícímu metodickému úsilí Ministerstva financí o sjednocování výstupů jednotlivých kontrolních orgánů a zvýšení předvídatelnosti rozhodování kontrolních orgánů, a tím i právní jistoty kontrolovaných osob.

Zřízení takového nástroje by sebou samozřejmě přineslo povinnost zajistit ochranu osobních údajů, obchodního tajemství a případně dalších skutečností, u nichž to vyžadují zvláštní právní předpisy. Auditní zprávy auditního orgánu jsou již dnes veřejnosti přístupné, a to na základě žádosti podané podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. Navrhovaná změna by tedy spočívala pouze v tom, že auditní zprávy auditního orgánu by byly zveřejňovány bez předchozí žádosti.

Dále by součástí této varianty byl odklon od pojmů „*finanční prostředky poskytnuté z rozpočtu Evropské unie*“ směrem k obecnějšímu vymezení „*správa zahraničních prostředků*“. Důvodem je vývoj v čerpání finančních prostředků z různých zahraničních zdrojů (např. rozpočet EU, mechanismy EHP/ Norsko a Švýcarské federace, Nástroj pro oživení a odolnost) a zejména posun v nastavení a využívání tzv. přímého řízení ze strany Evropské unie. Příkladem je Nástroj pro oživení a odolnost, který je jako fond EU financovaný z rozpočtu EU, ale přímé řízení je prováděno ze strany Evropské komise. Jeho nastavení ze strany Evropské komise však vyžaduje po členských státech zavést obdobný řídicí a kontrolní systém, jako kdyby šlo o správu finančních prostředků formou sdíleného řízení. Obdobnou formu pravidel v rámci přímého řízení lze očekávat i v budoucnu, např. v aktuálně vyjednávaném tzv. sociálním klimatickém fondu.

 Výhody/přínosy	 Nevýhody/rizika/náklady
<ul style="list-style-type: none"> • Stanovení základních kompetencí a procesních postupů orgánů podílejících se na řízení správě evropských prostředků • Zákonné zakotvení stávající praxe delegace výkonu funkcí na základě usnesení vlády (posílení právní jistoty) • Oprávnění vlády uzavřít veřejnoprávní smlouvu s územním samosprávným celkem k plnění povinností řídicího orgánu v případě programů zaměřených pouze na konkrétní územní region, kdy výkon role poskytovatele není nezbytný z centra • Potenciální pozitivní efekt zveřejňování auditních zpráv na kontrolory (auditory) 	<ul style="list-style-type: none"> • Dodatečné nároky spojené s přípravou auditních zpráv ke zveřejnění (ochrana osobních údajů, ochrana informací v případě souvisejícího působení orgánů činných v trestním řízení) řešitelné za pomoci dostupných IT nástrojů v rámci stávajících kapacit • Finální kontrolní (auditní) zpráva má sice povahu konečného výstupu, ale pokud jsou zjištěny nedostatky s finančním dopadem, na kontrolní řízení navazují jiná řízení, která znovu posuzují povahu a výši zjištěných nedostatků a následně je vymáhají – tato navazující řízení s ohledem na související správně právní

 Výhody/přínosy	 Nevýhody/rizika/náklady
<p>a na kvalitu jejich výstupů, pokud bude předem známo, že každá finální zpráva auditního orgánu bude uveřejněna, resp. dohledatelná ve věstníku/sbírce</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vytváří systémové předpoklady pro sjednocování výstupů jednotlivých kontrolních orgánů a zvýšení předvídatelnosti rozhodování kontrolních orgánů a tím i právní jistoty kontrolovaných osob 	<p>výkladovou praxi nemusí obsahovat zcela totožný výsledek</p>

2.8.4 Volba varianty a její implementace

Na základě zhodnocení výhod, nevýhod a rizik jednotlivých variant a s přihlédnutím k argumentaci ze strany dotčených orgánů veřejné správy uplatněné v rámci meziresortního připomínkového řízení jsou k realizaci zvoleny tyto vzájemně komplementární varianty:

- **2.8.3.2 Omezení veřejnosprávní kontroly na oblast kontroly veřejné finanční podpory**
- **2.8.3.3 Transformace veřejnosprávní kontroly ze strany Ministerstva financí na vrchní audit**
- **2.8.3.4 Zrušení dlouhodobě nevyužívaných kontrolních kompetencí Ministerstva financí a orgánů finanční správy**
- **2.8.3.5 Vymezení působnosti orgánů, které se podílí na správě zahraničních prostředků**

Zvolené varianty 2.8.3.2, 2.8.3.3, 2.8.3.4 a 2.8.3.5 byly vybrány na základě porovnání jejich jednotlivých výhod/přínosů a nevýhod/rizik/nákladů a po vyhodnocení kompatibility se zvolenými možnostmi řešení dalších věcných okruhů. Výše uvedené varianty se zabývají dílčími nedostatky stávající právní úpravy a narovnávají jednotlivé procesy tak, aby lépe odpovídaly své povaze, resp. ruší ty procesy, které v praxi pozbývají významu. Varianta 2.8.3.1 (zachování stávajícího stavu, jeho zpřehlednění a dílčí zpřesnění) nebyla v plném rozsahu shledána za vhodnou s ohledem na kvalitativní rozdíly kontrolních a auditních postupů, které jsou podrobně popsány v rámci kapitol 2.4.1 a 2.4.4 a s ohledem na možnosti orgánů státní správy tyto rozdíly adresovat.

Implementace zvolených variant spočívá na úrovni státní správy v nahrazení veřejnosprávní kontroly hospodaření, kterou vykonává zřizovatel u podřízených organizačních složek stát, státních příspěvkových organizací a veřejných výzkumných institucí, včetně prověřování přiměřenosti a účinnosti systému finanční kontroly u těchto organizací interním auditem. Pravomoc k výkonu kontroly hospodaření u podřízených organizačních složek státu, státních příspěvkových organizací a veřejných výzkumných institucí bude i nadále upravena v rozpočtových pravidlech s odkazem na podrobnější úpravu konkrétních nástrojů v zákoně

o řízení a kontrole veřejných financí. Primárně bude mít zřizovatel pro kontrolu hospodaření k dispozici centralizovaný interní audit jako komplexní nástroj k ověření všech významných rizik ohrožujících hospodaření daného rozpočtového celku (tedy včetně hospodaření jeho podřízených organizačních složek státu, státních příspěvkových organizací a veřejných výzkumných institucí). Jako operativní manažerský nástroj k prověření konkrétních dílčích rizik mimo režim interního auditu bude ve vnitřních vztazích veřejné správy (včetně směrem k podřízeným orgánům veřejné správy) sloužit následná řídicí kontrola.

Tato varianta původně předpokládala centralizaci útvarů interního auditu nejen na úrovni správců kapitol státního rozpočtu, ale i na úrovni územních samosprávních celků. V návaznosti na jednání, která byla vedena v rámci vypořádání meziresortního připomínkového řízení, bylo na základě požadavků územních samosprávních celků od tohoto návrhu upuštěno. Proto na úrovni územní samosprávy bude zachován stávající stav rozsahu využití veřejnosprávní kontroly.

Obdobně jako je navrhována transformace části veřejnosprávní kontroly spočívající v kontrole hospodaření do formy interního auditu u správců kapitol státního rozpočtu, mělo by ke stejné kvalitativní změně dojít i u Ministerstva financí. Vrchní audit ze strany Ministerstva financí by měl stejnou organizační působnost jako má dnes v oblasti veřejnosprávní kontroly (u organizačních složek státu s výjimkou rozpočtově nezávislých kapitol – Kanceláře prezidenta republiky, Poslanecké sněmovny, Senátu, Ústavního soudu, Nejvyššího kontrolního úřadu, Kanceláře Veřejného ochránce práv a Úřadu Národní rozpočtové rady, dále u státních fondů, státní organizace Správa železnic a státních příspěvkových organizací), avšak věcně by se soustředil na ověřování nastavení a fungování vnitřních kontrolních systémů správců kapitol státního rozpočtu a procesně by postupoval podle zákonem stanovených auditních postupů (se zohledněním mezinárodních standardů interního auditu).

Kompetence Ministerstva financí ve vztahu k žadatelům a příjemcům veřejné finanční podpory by byly omezeny na osoby zapojené do systému řízení nebo využívání finančních prostředků Evropské unie podle přímo použitelných předpisů EU (činnost subjektu vykonávajícího účetní funkci a Auditního orgánu), neboť veřejnosprávní kontrola ve vztahu k žadatelům a příjemcům ostatní veřejné finanční podpory by primárně měla být zajišťována ze strany poskytovatelů této finanční podpory, nikoliv ze strany Ministerstva financí.

Vyloučena by v rámci omezování systémových duplicit kontrol byla rovněž stávající kompetence finančních úřadů k výkonu finanční kontroly, která již v praxi není využívána.

V neposlední řadě by zákon upravil působnost orgánů zapojených do správy a řízení zahraničních (např. rozpočet EU, finanční mechanismy EHP/ Norsko a Švýcarské federace) prostředků (zejména řídicích orgánů, zprostředkujících subjektů, subjektu vykonávajícího účetní funkci a auditního orgánu), u kterých by základním procesním postupem byla, stejně jako u jiné veřejné finanční podpory, veřejnosprávní kontrola podle kontrolního řádu (v případě auditu s vyloučením dílčích institutů neodpovídajících postupům podle přímo použitelných předpisů EU). Zákon by výslovně upravil zveřejňování auditních zpráv Auditního orgánu, obdobně jako jsou zveřejňovány zprávy z kontrol rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže.

Jiné kontrolní pravomoci Ministerstva financí, které jsou upraveny ve zvláštních právních předpisech, zůstanou nedotčeny [např. kontrolní pravomoc podle zákona o majetku ČR, kontrolní pravomoc podle zákona č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách a o změně některých zákonů (zákon o investičních pobídkách), ve znění pozdějších předpisů.

S realizací zvolených variant nejsou spojeny žádné bezprostřední dodatečné náklady vyjma nákladů uvedených v příslušných kapitolách u jednotlivých variant reorganizace interního auditu.

2.9 Koordinace a spolupráce mezi kontrolními orgány

2.9.1 Popis současného stavu

Princip jednotného auditu spočívá v koordinaci plánů, přiměřené harmonizaci metodických postupů a sdílení výsledků kontrolní činnosti tak, aby byly vytvořeny systémové předpoklady pro možnost spolehnout se na výsledky předchozích kontrol jiných kontrolních orgánů a převzít je v rámci následné kontrolní činnosti do svých závěrů. Na úrovni vztahu Evropské komise a členských států je princip jednotného auditu zachycen v čl. 128 obecného nařízení, který stanoví, že Evropská komise spolupracuje s auditními orgány členských států za účelem koordinace jejich plánů a způsobů auditu a neprodleně si s těmito orgány sděluje výsledky auditů zaměřených na systémy řízení a kontroly.

V rámci českého právního řádu není princip jednotného auditu a jeho využívání mezi kontrolními orgány výslovně stanoven, nicméně požadavek na jeho aplikaci vyplývá z obecných zásad činnosti správních orgánů. Při výkonu finanční kontroly se uplatňují základní zásady činnosti správních orgánů včetně zásady dobré správy, která je vyjádřena zejména v ustanovení § 4 odst. 1 správního řádu, který označuje veřejnou správu za službu veřejnosti. Pod dobrou správu lze spatřovat nejen spolupráci správního orgánu s účastníky řízení, ale rovněž vzájemnou spolupráci mezi správními orgány navzájem, která je vyjádřena v ustanovení § 8 odst. 2 správního řádu. Tyto zásady vyjadřují povinnost správních orgánů vzájemně spolupracovat ve věci, která se týká týchž účastníků nebo předmětu. Kladou přitom důraz na vnitřní zaměření dobré správy, tj. k postupům uvnitř veřejné správy, které potom přispívají i k dobré správě navenek. Správní orgány postupují efektivně, zjišťují vzájemně informace o svém postupu, předávají si je a společně koordinují své postupy.

Zásady dobré správy a spolupráce správních orgánů se promítají i do konkrétních ustanovení, které upravují výkon finanční kontroly. Ustanovení § 23 zákona o finanční kontrole stanoví povinnost orgánů veřejné správy vzájemně spolupracovat při zajišťování přiměřeného a účinného systému finanční kontroly ve veřejné správě. Spolupráci kontrolních orgánů upravuje v ustanovení § 25 i kontrolní řád, který se při výkonu finanční kontroly použije subsidiárně. Podle ustanovení § 9 kontrolního řádu zjišťuje kontrolující u kontrolované osoby stav věci v rozsahu nezbytném pro dosažení účelu kontroly a v závislosti na povaze kontroly dokládá kontrolní zjištění potřebnými podklady. Podklady pro doložení kontrolního zjištění přitom nemusí vzniknout pouze z vlastní činnosti kontrolního orgánu a není vyloučeno převzetí podkladů od jiného kontrolního orgánu. To potvrzuje také již zmíněné ustanovení § 25 kontrolního řádu, které přímo umožňuje kontrolnímu orgánu požádat jiný kontrolní orgán o poskytnutí údajů, informací nebo jiných kontrolních podkladů potřebných k provedení

kontroly. Dále podle ustanovení § 27 kontrolní orgán zpracovává plán kontrol a koordinuje obsah plánu kontrol s ostatními kontrolními orgány.

Zároveň však kontrolní řád ve svých ustanoveních spolupráci kontrolních orgánů vymezuje jako postupy, ke kterým dochází teprve na požádání:

- Požádá-li kontrolní orgán jiný kontrolní orgán nebo další orgán veřejné moci o poskytnutí údajů, informací nebo jiných kontrolních podkladů potřebných k provedení kontroly, oslovený orgán tyto údaje, informace a další kontrolní podklady poskytne, pokud je má k dispozici a nebrání-li tomu plnění povinností uložených jiným právním předpisem, s výjimkou povinnosti mlčenlivosti.
- Kontrolní orgán na požádání sdělí výsledky kontrol jinému kontrolnímu orgánu nebo orgánu veřejné moci, jestliže jsou potřebné pro výkon jeho působnosti.
- Kontrolní orgán předá svá zjištění o nedostacích příslušnému orgánu, který je oprávněn ve své působnosti činit opatření k nápravě zjištěného stavu nebo ukládat sankce za zjištěné nedostatky (zejména uložení pokuty za přestupek).

V oblasti finanční kontroly proto byla tato právní úprava doplněná usnesením vlády č. 402 z 29. května 2013, kterým byla členům vlády a vedoucím ostatních správních úřadů uložena povinnost zajistit koordinaci plánů vykonávaných veřejnosprávních kontrol veřejné finanční podpory poskytnuté ze státního rozpočtu nebo z Národního fondu vždy. Za tímto účelem Ministerstvo financí provozuje informační systém Finanční kontroly ve veřejné správě – Modul koordinace plánování).

2.9.2 Definice problému

Povinnost koordinace plánů veřejnosprávních kontrol prostřednictvím Modulu koordinace plánování informačního systému Finanční kontroly ve veřejné správě je dána usnesením vlády a platí tedy pouze pro ústřední správní úřady. Ke koordinaci veřejnosprávních kontrol u veřejné finanční podpory poskytované na úrovni krajů a obcí před jejich realizací v praxi systémově nedochází.

V dílčích případech jsou při veřejnosprávních kontrolách kontrolními orgány vyžádány výsledky předchozích kontrol jiných kontrolních orgánů, k přejímání výsledků těchto kontrol však dochází podle poznatků Ministerstva financí z jeho dlouhodobé metodické činnosti pouze minimálně (se specifickou výjimkou přejímání výsledků kontrol Auditního orgánu v praxi řídicích orgánů, která do značné míry vyplývá z postavení těchto orgánů při správě a řízení finančních prostředků EU podle přímo použitelných předpisů).

Modulu koordinace plánování informačního systému Finanční kontroly ve veřejné správě funguje tak, že po vložení plánu kontrol informuje kontrolní orgán o všech případech, kdy v plánu veřejnosprávních kontrol jsou zařazeny duplicitní kontrolní akce u dotací, projektů nebo příjemců veřejné finanční podpory, které mají ve svých kontrolních plánech na dané období i další kontrolní orgány. V návaznosti na to kontrolní orgán posoudí nezbytnost provedení takových duplicitních kontrol. V případě, že i po tomto posouzení trvají důvody pro ponechání dané kontrolní akce v plánu kontrol, zaznamená tyto důvody do informačního systému a jsou o nich automaticky informovány ostatní kontrolní orgány, které mají ve svých plánech kontrol duplicitní kontrolní akci s požadavkem na posouzení nezbytnosti jimi zařazené

kontrolní akce podle předchozího postupu. Informační systém rovněž umožňuje elektronickou komunikaci mezi kontrolními orgány k dořešení konkrétních duplicit. Smyslem je vytvořit pro kontrolní orgány systémově aktivní příležitost pro:

- koordinaci harmonogramu kontrolních akcí, aby neprobíhaly paralelně nebo naopak
- rozšíření předmětu kontroly a vytvoření společného kontrolního týmu ze všech kontrolních orgánů, nebo
- rozšíření předmětu kontroly na všechny společné oblasti, její vykonání jedním kontrolním orgánem a převzetí výsledků kontroly ostatními kontrolními orgány.



K výše uvedené aktivní koordinaci plánů kontrol a bližší spolupráci kontrolních orgánů však i přes výše uvedené splněné systémové a technické předpoklady dochází pouze ve velmi omezené míře. Obvyklou praxí je spíše zdůvodnění identifikovaných duplicit čistě formálním způsobem, například s odkazem na to, že konkrétní kontrolní akce byla vybrána na základě provedené analýzy rizik a je součástí plánu kontrol, který již byl před jeho vložením do informačního systému schválen příslušným vedoucím orgánem veřejné správy. Jakkoliv je nutné příčiny tohoto negativního stavu hledat spíše v aplikační praxi, přispívá k němu částečně i nedostatek jednoznačné právní opory, kdy povinnost tento informační systém využívat je dána pouze ústředním správním úřadům ve formě usnesení vlády. Takto stanovená povinnost podle zpětné vazby Ministerstva financí z metodické podpory a analýzy dat z příslušného informačního systému řadě poskytovatelů veřejné finanční podpory v praxi není známa nebo jimi není ani přes upozornění a výzvy Ministerstva financí plněna.

Důsledky tohoto stavu v podobě přetrvávajících duplicit na úrovni konkrétních dotací či příjemců veřejné finanční podpory nejsou jednoduše odstranitelné přísnější formulací zákonných omezení kontrolních orgánů, neboť co se týče možnosti kontrolního orgánu provádět kontrolu jím poskytované veřejné finanční podpory, tuto pravomoc nelze s ohledem na zachování přiměřené míry ochrany veřejných prostředků a priori paušálně omezovat ani v případech, kdy by byla k jiné kontrolní akci jiného kontrolního orgánu duplicitní (je vždy nutné v konkrétním případě provést správní úvahu, zda je daná kontrolní akce skutečně nutná, zda je nutná v daném čase a rozsahu či zda či do jaké míry je s ohledem na rozsah, zaměření, kvalitu a použitou metodiku možné převzít kontrolní závěry jiného kontrolního orgánu a spolehnout se na při ve své činnosti jako na závěry vlastní).

2.9.3 Návrh věcného řešení včetně zhodnocení variant

2.9.3.1 Zachování stávajícího stavu (právní úprava na základě kontrolního řádu)

Tato varianta spočívá v zachování stávajícího stavu, kdy je obecná povinnost kontrolních orgánů ke vzájemné koordinaci a spolupráci stanovena kontrolním řádem a specifická povinnost koordinovat plány veřejnosprávních kontrol prostřednictvím Modulu koordinace plánování informačního systému Finanční kontroly ve veřejné správě stanovena ústředním správním úřadům formou usnesení vlády.

 Výhody/přínosy	 Nevýhody/rizika/náklady
<ul style="list-style-type: none"> • Jednotná právní úprava pro všechny typy kontrol probíhající podle kontrolního řádu (včetně jiných než finančních kontrol) 	<ul style="list-style-type: none"> • Omezení povinnosti aktivně koordinovat plánované kontrolní akce pouze na ústřední správní úřady • Nedostatečný právní základ pro vymáhání plnění povinnosti v praxi

2.9.3.2 Stanovení povinnosti koordinovat plány kontrol veřejné finanční podpory prostřednictvím informačního systému zákonem o řízení a kontrole veřejných financí

Tato varianta spočívá ve stanovení povinnosti koordinovat plány kontrol veřejné finanční podpory prostřednictvím informačního systému spravovaného Ministerstvem financí přímo v zákoně, a to buď pro

- A. poskytovatele veřejné finanční podpory ze státního rozpočtu a Národního fondu,
- B. všechny poskytovatele veřejné finanční podpory včetně územních samosprávných celků nebo
- C. všechny kontrolní orgány provádějící kontrolu veřejné finanční podpory bez ohledu na to, zda se jedná o veřejnosprávní kontrolu nebo zda se jedná přímo o poskytovatele veřejné finanční podpory či jiné kontrolní orgány (kontrolní orgány včetně Auditního orgánu, Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a orgánů finanční správy).

V případě podvarianty A se podle Zprávy o výsledcích finančních kontrol ve veřejné správě za rok 2022 jedná celkem o 20 390 kontrolních akcí (1 533 kontrolních akcí u fondů EU, zbytek u jiného typu veřejné finanční podpory).

V případě podvarianty B se jedná nad rámec výše uvedeného o 18 310 vykonaných kontrolních akcí.



Pro podvariantu C platí, že Auditní orgán v roce 2022 vykonal 370 veřejnosprávních kontrol a orgány finanční správy 2 329 daňových kontrol. V případě orgánů finanční správy je nutné zohlednit skutečnost, že část daňových kontrol je zahajována v rámci probíhajícího daňového řízení, které bylo zahájeno na základě podnětu od poskytovatele veřejné finanční podpory, tzn., že z povahy věci nemůže být plánována předem.

Ostatní kontrolní orgány, které vykonávají jiné typy relevantních kontrol než je kontrola podle zákona o finanční kontrole, vykonávají ročně podle údajů zjištěných Ministerstvem financí v rámci Analýzy duplicit kontrol územních samosprávných celků a svých výročních zpráv celkem nižší stovky kontrol, z nichž však zdaleka ne všechny se bezprostředně týkají veřejné finanční podpory – v případě Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže se v roce 2022 jednalo celkem o 440 kontrol provedených v rámci dozoru nad veřejnými zakázkami.

Auditní orgán by do informačního systému pouze přispíval svým plánem, aby ho mohly jiné kontrolní orgány zohlednit při vytváření svých plánů, ale nevztahovala by se na něj povinnost

plán přizpůsobovat kontrolám jiných kontrolních orgánů. Důvodem je nutnost zachovat nezávislé a objektivní plánování auditů tak, jak požadují přímo použitelné předpisy EU²¹.

S ohledem na skutečnost, že Nejvyšší kontrolní úřad zaujímá v kontrolním systému speciální postavení nezávislé na moci výkonné, by se na něj povinnost koordinovat plány kontrol veřejné finanční podpory nevztahovala.



 Výhody/přínosy	 Nevýhody/rizika/náklady
<ul style="list-style-type: none"> • Silnější právní základ pro vymáhání plnění povinnosti v praxi • Potenciál pro omezení výrazně většího rozsahu duplicit u poskytovatelů a příjemců veřejné finanční podpory • Zefektivnění činnosti kontrolních orgánů • Snížení administrativní zátěže na straně kontrolovaných osob • Zvýšení právní jistoty a důvěry ve výsledky kontrol na straně kontrolovaných osob • V případě varianty B. jednotná právní úprava pro všechny poskytovatele veřejné finanční podpory • V případě varianty C. jednotná právní úprava pro všechny vykonávané kontroly veřejné finanční podpory (potenciální pozitivní dopad na všechny příjemce a žadatele o veřejnou finanční podporu) 	<ul style="list-style-type: none"> • Zvýšené nároky na kapacitu kontrolních orgánů spojené s požadavkem na aktivní koordinaci kontrolní činnosti (vkládání plánů kontrol a jejich aktualizace) s jinými kontrolními orgány (mělo by však být realizovatelné v rámci stávajících personálních kapacit a přinejmenším kompenzováno menším zatížením ve fázi realizace kontrol v případě využití možnosti převzít některé kontrolní závěry jiných kontrolních orgánů) • Související jednorázové náklady ve výši cca 1 mil. Kč spočívající v úpravě stávajícího informačního systému Ministerstva financí pro řádově vyšší počet uživatelů, zvýšení úrovně jeho technického zabezpečení a zlepšení uživatelských funkcí nebo vývoj obdobného nového technického řešení • Riziko vyplňování irelevantních důvodů pro výkon duplicitních kontrol • Riziko neprovádění aktualizací plánů • Riziko nízké koordinace plánů kontrol v praxi i v případě vzájemné informovanosti kontrolních orgánů (systém vytváří pouze technické předpoklady pro koordinaci a harmonizaci činnosti kontrolních orgánů)

²¹ Např. nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1060 ze dne 24. června 2021 o společných ustanoveních pro Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský sociální fond plus, Fond soudržnosti, Fond pro spravedlivou transformaci a Evropský námořní, rybářský a akvakulturní fond a o finančních pravidlech pro tyto fondy a pro Azylový, migrační a integrační fond, Fond pro vnitřní bezpečnost a Nástroj pro finanční podporu správy hranic a vízové politiky.

2.9.3.3 Posílení přístupu na bázi jednotného auditu prostřednictvím formulace této zásady přímo v zákoně o řízení a kontrole veřejných financí

Výslovná formulace zásady jednotného auditu by měla být jedním z hlavních stavebních kamenů nové právní úpravy. Podstatou této zásady je, že orgány, které provádí kontrolu nebo audit se ve své činnosti navzájem koordinují a sdílí výsledky své činnosti. Pokud jsou tyto výsledky v souladu se zásadou dobré správy formulovanou správním řádem dostatečně kvalitní, můžou se na ně ostatní orgány spolehnout, a tudíž nemusí kontrolu nebo audit provádět znovu.

Zásada jednotného auditu by měla mít zákonem stanovenou i svou praktickou podobu ve formě povinné koordinace plánů kontrol, sdílení výsledků kontrol a přebírání výsledků kontrol tam, kde je to možné (viz předchozí variantu).

 Výhody/přínosy	 Nevýhody/rizika/náklady
<ul style="list-style-type: none">• Potenciál pro zefektivnění činnosti kontrolních orgánů• Potenciál pro snížení administrativní zátěže na straně kontrolovaných osob• Potenciál pro zvýšení právní jistoty a důvěry ve výsledky kontrol na straně kontrolovaných osob	<ul style="list-style-type: none">• Omezený právní základ pro vymáhání plnění povinnosti v praxi (zásada by měla být doplněna konkrétní úpravou souvisejících práv a povinností kontrolních orgánů, viz předchozí variantu)

2.9.4 Volba varianty a její implementace

Na základě zhodnocení výhod, nevýhod a rizik jednotlivých variant jsou k realizaci zvoleny tyto vzájemně komplementární varianty:

- **2.9.3.2 Stanovení povinnosti koordinovat plány kontrol veřejné finanční podpory prostřednictvím informačního systému zákonem o řízení a kontrole veřejných financí podvarianta C – všechny kontrolní orgány provádějící kontrolu veřejné finanční podpory bez ohledu na to, zda se jedná o veřejnosprávní kontrolu nebo zda se jedná přímo o poskytovatele veřejné finanční podpory či jiné kontrolní orgány (kontrolní orgány včetně Auditního orgánu, Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a orgánů finanční správy) a výslovné formulaci zásady jednotného auditu přímo v zákoně o řízení a kontrole veřejných financí.**
- **2.9.3.3 Posílení přístupu na bázi jednotného auditu prostřednictvím formulace této zásady přímo v zákoně o řízení a kontrole veřejných financí**

Zvolené varianty 2.9.3.2, 2.9.3.3 byly vybrány na základě porovnání jejich jednotlivých výhod/přínosů a nevýhod/rizik/nákladů a po vyhodnocení kompatibility se zvolenými možnostmi řešení dalších věcných okruhů. Cílem kombinace těchto variant je minimalizace duplicit kontrol a s tím spojené administrativní zátěže jak na straně kontrolních orgánů, tak na straně kontrolovaných subjektů. Je přitom nezbytná současná realizace obou zvolených variant, jelikož varianta 2.9.3.3 představuje obecný princip a varianta 2.9.3.2 jeden z nástrojů implementace tohoto principu. Varianta 2.9.3.1 (zachování stávajícího stavu – právní úprava

na základě kontrolního řádu) se nejeví pro implementaci jako vhodná, jelikož identifikovaný problém duplicit kontrol neřeší nad rámec stávajícího stavu, který v praxi k omezování duplicit kontrol v dostatečné míře nevede, jakkoliv takové postupy kontrolním orgánům na dobrovolné bázi umožňuje.

Implementace zvolených variant spočívá v uložení zákonné povinnosti koordinovat plány kontrol prostřednictvím informačního systému spravovaného Ministerstvem financí pro všechny kontrolní orgány provádějící kontrolu veřejné finanční podpory (včetně územních samosprávných celků, ÚOHS a orgánů finanční správy) a výslovné formulaci zásady jednotného auditu přímo v zákoně o řízení a kontrole veřejných financí.

S realizací zvolených variant jsou spojeny související náklady ve výši cca 1 mil. Kč spočívající v úpravě stávajícího informačního systému Ministerstva financí pro řádově vyšší počet uživatelů, zvýšení úrovně jeho technického zabezpečení a zlepšení uživatelských funkcí a zvýšené nároky na kapacitu kontrolních orgánů spojené s požadavkem na aktivní koordinaci kontrolní činnosti s jinými kontrolními orgány (případně vytvoření nového informačního systému s obdobnou funkcionalitou, pokud to bude vyhodnoceno jako efektivnější a hospodárnější). Tato činnost by však měla být realizovatelná v rámci stávajících personálních kapacit a kompenzována menším zatížením ve fázi realizace kontrol v případě možnosti převzít alespoň některé kontrolní závěry ostatních kontrolních orgánů.

2.10 Vyhodnocování fungování systému řízení a kontroly veřejných financí

2.10.1 Popis současného stavu

Ministerstvo financí předkládá v souladu s ustanovením § 22 zákona o finanční kontrole vládě roční zprávu o výsledcích finančních kontrol, a to spolu s návrhem státního závěrečného účtu.

Za účelem sběru informací potřebných pro zpracování této zprávy mají orgány veřejné správy ze zákona povinnost Ministerstvu financí předložit roční zprávu o výsledcích finančních kontrol v rozsahu ve struktuře, rozsahu a termínech stanovených prováděcí vyhláškou. Součástí těchto zpráv má být i hodnocení přiměřenosti a účinnosti zavedeného systému finanční kontroly. Prováděcí vyhláška rovněž upravuje výjimky z povinnosti, a to pro orgány veřejné správy, které nezřídily funkci interního auditu a ve sledovaném období nevykonaly žádnou veřejnosprávní kontrolu.

O závažných zjištěních z vykonaných finančních kontrol informují kontrolní orgány Ministerstvo financí nejpozději do jednoho měsíce od ukončení finanční kontroly, a to prostřednictvím Modulu závažných zjištění informačního systému Finanční kontroly ve veřejné správě. Za závažné zjištění se považuje

- zjištění, na jehož základě kontrolní orgán oznámil podle zvláštního právního předpisu státnímu zástupci nebo policejním orgánům skutečnosti nasvědčující tomu, že byl spáchán trestný čin,
- zjištění neoprávněného použití, zadržení, ztráty nebo poškození veřejných prostředků v hodnotě přesahující 300 000 Kč.

2.10.2 Definice problému

V letech 2018 a 2020 došlo ze strany Ministerstva financí k rozsáhlé revizi a omezení rozsahu údajů požadovaných po orgánech veřejné správy v rámci ročních zpráv o výsledcích finanční kontrol. V praxi rovněž dochází ke sběru dat přímo od jednotlivých orgánů veřejné správy, nikoliv prostřednictvím dílčí agregace a předávání dat ze strany jejich „nadřízených“ orgánů.

K dalšímu zefektivnění sběru dat došlo v roce 2022, odkdy sběr dat probíhá prostřednictvím webové aplikace, do níž se orgány veřejné správy hlásí prostřednictvím svých datových schránek. Rozsah a struktura sbíraných informací je dána strukturou příslušného formuláře, který orgány veřejné správy vyplňují, a nejeví se jako nezbytně nutné ji definovat ve formě ustanovení prováděcí vyhlášky. Pro tyto účely se jeví jako dostatečné příslušné zákonné zmocnění Ministerstva financí ke sběru dat.

V roce 2022 podalo Ministerstvu financí roční zprávu o výsledcích finančních kontrol celkem 2 802 orgánů veřejné správy. Výjimka z povinnosti podávat Ministerstvu financí roční zprávu o výsledcích finančních kontrol pro orgány veřejné správy, které nezřídily funkci interního auditu a ve sledovaném období nevykonaly žádnou veřejnosprávní kontrolu, je věcně správně a v souladu s obecnou snahou o snižování administrativní zátěže, neboť roční zpráva o výsledcích finančních kontrol těchto orgánů by nemohla obsahovat žádné relevantní údaje a byla by de facto nulovým hlášením. Tato výjimka by však měla být upravena přímo v zákoně, nikoliv až v prováděcí vyhlášce.

Co se týče zpráv o závažných zjištěních z vykonaných finančních kontrol, původním záměrem při stanovování této zákonné povinnosti bylo vytvořit analogii systému hlášení nesrovnalostí v rámci finančního řízení finančních prostředků EU. S ohledem na velmi širokou definici závažných zjištění však v praxi dochází k hlášení zcela marginálních skutků v oblasti neoprávněného použití, zadržení, ztráty nebo poškození veřejných prostředků typu podezření na zcizení vzácné zvěře či hlášení nerelevantních skutečností typu podezření na spáchání trestného činu porušení vyživovacích povinností. Analýza dat v předmětném informačním systému Ministerstva financí tak nemá významnou přidanou hodnotu pro vyhodnocování systému finanční kontroly, která by opodstatnila související administrativní náklady na straně kontrolních orgánů na realizaci hlášení.



2.10.3 Návrh věcného řešení včetně zhodnocení variant

2.10.3.1 Zachování stávajícího stavu, narovnání dílčích nedostatků

Tato varianta spočívá v ponechání stávající konstrukce právní úpravy, kdy základní povinnost Ministerstva financí předkládat vládě roční zprávu o výsledcích finančních kontrol, povinnost orgánů veřejné správy předkládat roční zprávu o výsledcích finančních kontrol Ministerstvu financí a základní rozsah těchto zpráv by byly upraveny zákonem.



Zákon by navíc upravoval termíny pro podání ročních zpráv o výsledcích finančních kontrol a výjimku z povinnosti pro orgány veřejné správy, které nezřídily funkci interního auditu a ve sledovaném období nevykonaly žádnou veřejnosprávní kontrolu.

Prováděcí vyhláška by upravovala již pouze podrobnou strukturu zpráv o výsledcích finančních kontrol.

 Výhody/přínosy	 Nevýhody/rizika/náklady
<ul style="list-style-type: none"> • Zpřehlednění stávajících povinností orgánů veřejné správy • Odstranění legislativně-technických vad • Jasně a stabilní vymezení rozsahu vykazovaných informací 	<ul style="list-style-type: none"> • Nutnost měnit prováděcí vyhlášku při každé změně ve struktuře vykazovaných informací

2.10.3.2 Úprava podstatných náležitostí ročních zpráv o výsledcích finančních kontrol sběru dat přímo v zákoně bez prováděcí vyhlášky

Tato varianta spočívá v úpravě veškerých podstatných náležitostí ročních zpráv o výsledcích finančních kontrol (rozsah sběru dat, okruh povinných subjektů, forma sběru dat, termíny) přímo v zákoně. Podrobná struktura zpráv o výsledcích finančních kontrol by byla dána strukturou příslušného formuláře, který orgány veřejné správy vyplňují, a podrobně vysvětlena v metodickém pokynu Ministerstva financí. Prováděcí vyhláška by byla zrušena.



 Výhody/přínosy	 Nevýhody/rizika/náklady
<ul style="list-style-type: none"> • Větší flexibilita, operativní možnost při sběru informací zohlednit aktuální problémy nebo širší trendy fungování orgánů veřejné správy • Potenciál zvýšit kvalitu a přidanou hodnotu <ul style="list-style-type: none"> ○ roční zprávy o výsledcích finančních kontrol pro vládu, ○ zpětné vazby o celkovém fungování systému finančních kontrol pro orgány veřejné správy, ○ související metodické podpory Ministerstva financí. 	<ul style="list-style-type: none"> • Vyšší míra nejistoty orgánů veřejné správy, co se týče rozsahu vykazovaných informací

2.10.3.3 Omezení vykazovací povinnosti orgánů veřejné správy v oblasti závažných zjištění

Tato varianta spočívá ve zpřesnění a omezení povinnosti kontrolních orgánů hlásit Ministerstvu financí nejpozději do jednoho měsíce od ukončení finanční kontroly závažná zjištění tak, aby se vztahovala pouze na:



- A. Závažná zjištění relevantní pro zhodnocení hospodárnosti, efektivity a účelnosti výkonu veřejné správy, nebo
- B. Zjištění neoprávněného použití, zadržení, ztráty nebo poškození veřejných prostředků v hodnotě přesahující 300 tis. Kč (nikoliv všechna podezření na spáchání trestného činu).

Součástí implementace této varianty by bylo rovněž jednoznačné vymezení, že na nesrovnalosti hlášené podle přímo použitelných předpisů do příslušného informačního systému veřejné správy se povinnost hlásit je duplicitně jako závažná zjištění nevztahuje.

 Výhody/přínosy	 Nevýhody/rizika/náklady
<ul style="list-style-type: none"> • Omezení administrativní zátěže na straně kontrolních orgánů povinných tyto informace Ministerstvu financí předávat • Zachování obdobného přístupu k finančnímu řízení u evropských a národních prostředků ve formě evidence a následné analýzy dat • V případě získání relevantních dat a jejich analýzy zpětná vazba o celovém fungování systému finančních kontrol u národních prostředků pro vládu i pro orgány veřejné správy 	<ul style="list-style-type: none"> • V případě podvarianty A obtížné věcné vymezení rozsahu relevantních závažných zjištění a nutnost intenzivní související metodické podpory vůči kontrolním orgánům • Nutnost intenzivní související metodické podpory kontrolních orgánů, aby předávaná hlášení byla relevantní a úplná (možné realizovat v rámci stávajících personálních kapacit)

2.10.3.4 Zrušení vykazovací povinnosti orgánů veřejné správy v oblasti závažných zjištění

Tato varianta spočívá v úplném zrušení povinnosti orgánů veřejné správy či kontrolních orgánů hlásit Ministerstvu financí závažná zjištění. I nadále by byly sledovány, analyzovány a hlášeny nesrovnalosti. Jedná se o činnost, ke které dochází povinně v rámci požadavků na finanční řízení finančních prostředků EU daných přímo použitelnými předpisy.

 Výhody/přínosy	 Nevýhody/rizika/náklady
<ul style="list-style-type: none"> • Přímá finanční úspora ve výši 500 tis. Kč²² ročně spojená se zrušením Modulu závažných zjištění informačního systému Finanční kontroly ve veřejné správě • Zrušení sběru dat, se kterými Ministerstvo financí v současné době nijak dále nepracuje • Snížení administrativní zátěže na straně kontrolních orgánů povinných tyto informace Ministerstvu financí předávat 	<ul style="list-style-type: none"> • Omezení možnosti obdobná data pravidelně získávat a analyzovat • Posílení rozdílného přístupu k finančnímu řízení u evropských a národních prostředků

²² Úspora vychází z ročních nákladů na provoz systému včetně zajištění technické podpory dodavatelem dle stávající smlouvy.

2.10.4 Volba varianty a její implementace

Na základě zhodnocení výhod, nevýhod a rizik jednotlivých variant jsou k realizaci zvoleny tyto vzájemně komplementární varianty:

- **2.10.3.2 Úprava podstatných náležitostí ročních zpráv o výsledcích finančních kontrol sběru dat přímo v zákoně bez prováděcí vyhlášky**
- **2.10.3.4 Zrušení vykazovací povinnosti orgánů veřejné správy v oblasti závažných zjištění**

Zvolené varianty 2.10.3.2, 2.10.3.4 byly vybrány na základě porovnání jejich jednotlivých výhod/přínosů a nevýhod/rizik/nákladů a po vyhodnocení kompatibility se zvolenými možnostmi řešení dalších věcných okruhů. Cílem varianty 2.10.3.2 je zajištění vyšší flexibility při sběru dat nejen pro metodickou činnost Ministerstva financí, ale rovněž pro vykazovací činnost vůči vládě České republiky tak, aby tato mohla být efektivněji informována o kvalitách a nedostatcích systému finanční kontroly veřejné správy. Možnost flexibilnějšího zaměření v rámci požadavků na data podávaná ve zprávách o výsledcích finančních kontrol by rovněž měla vést k efektivnějšímu přizpůsobování metodické podpory Ministerstva financí aktuálním podmínkám a problémům a vést tak i k vyšší úrovni prevence nedostatků. Oproti variantě 2.10.3.3 (omezení vykazovací povinnosti orgánů veřejné správy v oblasti závažných zjištění) byla za vhodnější zvolena varianta 2.10.3.4, a to především s ohledem na nízkou vypovídací schopnost dat sbíraných o závažných zjištěních v porovnání s administrativní zátěží, kterou tento sběr znamená jak pro ohlašovatele, tak pro zpracovatele informací. Zachování stávajícího stavu podle varianty 2.10.3.1 nebylo z výše uvedených důvodů vyhodnoceno jako účelné.

Implementace zvolených variant spočívá v zachování stávající formy a rozsahu vykazovacích povinností u ročních zpráv o výsledcích finančních kontrol, který byl podstatně revidován novelou prováděcí vyhlášky v letech 2018 a 2020. Došlo by k odstranění legislativně-technických nedostatků a stanovení všech podstatných náležitostí ročních zpráv přímo v zákoně bez nutnosti podrobnější úpravy prováděcí vyhláškou. Dále se navrhuje, aby roční zprávu o výsledcích finančních kontrol Ministerstvu financí předkládaly jen organizace, u nichž bude ze zákona povinně zřízován interní audit.

Zároveň by došlo ke zrušení povinného hlášení závažných zjištění z vykonaných finančních kontrol.

S realizací zvolených variant nejsou spojeny žádné dodatečné náklady, naopak vede k omezení administrativní zátěže na straně kontrolních orgánů povinných v současnosti Ministerstvu financí do jednoho měsíce hlásit závažná zjištění a přímé finanční úspore ve výši 500 tis. Kč ročně spojené se zrušením Modulu závažných zjištění informačního systému Finanční kontroly ve veřejné správě.

3 Vyhodnocení nákladů a přínosů

Vyhodnocení nákladů a přínosů je s ohledem na množství dílčích zvažovaných variant řešení provedeno v jednotlivých kapitolách rozdělených podle věcných částí návrhu regulace. V této kapitole jsou proto pouze shrnuty kvantifikovatelné dopady související s implementací

zvolených variant v členění na celkové dopady pro státní rozpočet a dopady pro rozpočty územních samosprávných celků.

Předpokládané jednorázové náklady státní správy spojené s realizací navrhovaných řešení činí 1,815 mil. Kč (z toho cca 1 mil. Kč na úpravu stávajícího informačního systému Ministerstva financí ke koordinaci plánování pro řádově vyšší počet uživatelů, zvýšení úrovně jeho technického zabezpečení a zlepšení uživatelských funkcí a zvýšené nároky na kapacitu kontrolních orgánů spojené s požadavkem na aktivní koordinaci kontrolní činnosti s jinými kontrolními orgány, 565 tis. Kč na zajištění odborného školení v oblasti mezinárodních standardů interního auditu osob vykonávajících v současnosti veřejnosprávní kontrolu a 250 tis. Kč na zajištění certifikace pro externí hodnotitele ze strany Ministerstva financí).

Předpokládané roční zatížení veřejných rozpočtů je předpokládáno ve výši 9,3 mil. Kč, z čehož 8,9 mil. Kč tvoří zatížení pro rozpočty orgánů státní správy a 396 tis. Kč zatížení pro rozpočty územních samosprávných celků. Jde o dodatečné personální náklady v předpokládané výši 8,6 mil. Kč pro státní rozpočet spojené s přesunem části stávajících kontrolorů a interních auditorů do vyšších platových tříd v návaznosti na vyšší komplexitu jimi vykonávaných činností a dále o náklady ve výši 264 tis. Kč ročně pro orgány státní správy a 396 tis. Kč ročně pro subjekty územní samosprávy na zajištění externího hodnocení kvality u ostatních orgánů veřejné správy, pro které tato služba nebude realizována ze strany Ministerstva financí a které nevyužijí možnost spolupráce s jinými obdobnými orgány veřejné správy.

Potenciální roční úspory by mohly dosáhnout až 200,5 mil. Kč, přičemž 200 mil. Kč z této částky tvoří potenciální úspora pro rozpočty územních samosprávných celků a 0,5 mil. Kč úspora pro rozpočty orgánů státní správy. Úspora územním samosprávným celkům by mohla vzniknout v případě, že by došlo ke zrušení úvazků poloviny interních auditorů orgánů veřejné správy, které by interní audit neměly zřízen povinně (obce do 15 tis. obyvatel a jejich příspěvkové organizace). Dále se předpokládají roční úspory ve výši 0,5 mil. Kč spojené se zrušením povinnosti informovat Ministerstvo financí o závažných zjištěních z vykonávaných finančních kontrol a souvisejícím zrušením Modulu závažných zjištěních informačního systému Finanční kontroly ve veřejné správě.

V důsledku zefektivnění řídicích a kontrolních mechanismů orgánů veřejné správy je možné předpokládat pozitivní dopady na podnikatelské prostředí. Pozitivními dopady na podnikatelské prostředí mohou být například zrychlení a zefektivněním procesů přidělování veřejné finanční podpory a procesu veřejného zadávání či nižší administrativní zátěž pro žadatele a příjemce veřejné finanční podpory související s vyšší úrovní koordinace kontrol. Tyto přínosy není možné objektivně odhadnout či jednoznačně kvantifikovat.

Navrhované varianty umožňují orgánům veřejné správy ponechat stávající technické nastavení řídicí kontroly, pokud jim v jejich podmínkách vyhovuje. V rámci hodnocení dopadů regulace proto nebyly vyčíslovány náklady na související změny v informačních systémech (případné přenastavení rolí v řídicí kontrole), ke kterým orgány veřejné správy mohou, ale nemusí přistoupit. Navrhované řešení takové změny a větší přizpůsobení konkrétním podmínkám umožňuje, ale pro splnění zákonem stanovených povinností nejsou nezbytné.

Co se týče nákladů na školení a přípravu na implementaci změn, Ministerstvo financí plánuje v průběhu přípravy na implementaci nového zákona poskytovat zdarma intenzivní

metodickou podporu tak, aby pokrylo požadavky všech orgánů veřejné správy, a to v kombinaci prezenční i online formy a ve spolupráci s územními samosprávnými celky v rámci celé České republiky.

4 Implementace doporučené varianty a vynucování

Implementace doporučených variant je opět z důvodu množství dílčích zvažovaných variant řešení shrnuta v jednotlivých kapitolách rozdělených podle věcných částí návrhu regulace.

Vynucování splnění povinností vyplývajících z právních norem je zabezpečováno orgány veřejné správy. K tomu slouží zejména sankce, tedy sekundární právní povinnost, která vzniká jako následek porušení primární právní normy, respektive jako následek nerealizace primární pravomoci. Sankce může být součástí příslušného právního předpisu, který obsahuje primární právní normu, na kterou je navázána, případně může být obsažena v jiném právním předpisu nebo může být implicitní. Sankce může mít povahu trestní a netrestní. Podstatou sankcí netrestní povahy je nápravný, zajišťovací nebo ochranný charakter, ne potrestání jako v případě sankcí trestní povahy.²³

Primárním cílem sankcí netrestního charakteru je vynutit splnění porušené povinnosti nebo zajistit, aby porušení dále netrvalo nebo k němu opakovaně nedocházelo. Typickým příkladem sankce netrestní povahy je institut opatření k nápravě. Opatření k nápravě může mít více podob, například výzva ke splnění povinnosti nebo uložení preventivních opatření. Obecně je obsahem opatření k nápravě uložení povinnosti orgánu nebo osobě podléhající kontrole, aby zjednal nápravu ve stanovené lhůtě a ve stanovené lhůtě podaly zprávu o přijatých opatřeních nebo určení, jakým způsobem jsou povinny nedostatek odstranit. S ohledem na předmět navrhované právní úpravy, která stanoví povinnosti orgánům veřejné správy v oblasti (vnitřního) řízení a kontroly, jsou opatření k nápravě vhodným a účinným nástrojem k dosažení sledovaného cíle. V případě nedostatků na úseku výkonu státní správy je jejich ukládání upraveno v ustanovení § 19 kontrolního řádu. Ukládání opatření k nápravě ve vztahu k příjemcům veřejné finanční podpory je upraveno v ustanovení § 14f rozpočtových pravidel, resp. v ustanovení § 22 odst. 6 rozpočtových pravidel územních rozpočtů. Specifickým druhem sankce netrestní povahy v oblasti řízení a kontroly veřejných financí je odvod za porušení rozpočtové kázně podle rozpočtových pravidel a rozpočtových pravidel územních rozpočtů. Dalším příkladem netrestních sankcí je povinnost k náhradě způsobené újmy.²⁴ Ta přichází do úvahy zejména v případech, kdy se porušení povinnosti stanovené navrhovanou právní úpravou dopustí vedoucí orgánu veřejné správy nebo zaměstnanec orgánu veřejné správy. Obecná pravidla pro náhradu způsobené újmy jsou upravena

²³ V podrobnostech viz GERLOCH, Aleš. Teorie práva. 8. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2021. ISBN 978-80-7380-838-9. BOHÁČ, Radim. Následky porušení finančního práva. In: KARFÍKOVÁ, Marie. Teorie finančního práva a finanční vědy. Praha: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-7552-935-0.

²⁴ V podrobnostech viz BOHÁČ, Radim. Následky porušení finančního práva. In: KARFÍKOVÁ, Marie. Teorie finančního práva a finanční vědy. Praha: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-7552-935-0.

v občanském zákoníku. Tato právní úprava se subsidiárně použije i v případě aplikace speciální právní úpravy, která dopadá na zaměstnance a je upravena v zákoníku práce.

Sankce trestní povahy jsou typické jako následek spáchání trestného činu nebo přestupku.²⁵ Správní sankce jsou v souvislosti s předmětem navrhované regulace ukládány zejména v návaznosti na odpovědnost za přestupky, např. v případech uvedení nesprávného nebo neúplného údaje správnímu orgánu, zatajení požadovaného údaje správnímu orgánu, uvedení nesprávného anebo neúplného údaje v čestném prohlášení u správního orgánu, úmyslné způsobení škody na majetku zpronevěrou nebo podvodem. Jedná se o přestupky proti pořádku ve státní správě vyskytující se na více úsecích státní správy podle ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, a o přestupky proti majetku podle ustanovení § 8 odst. 1 písm. a) téhož zákona, pokud se nejedná o speciální skutkové podstaty přestupků upravené ve zvláštních zákonech. Trestní sankce, respektive tresty jsou ukládány za protiprávní činy, které vykazují znaky stanovené zákonem č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů a které tento zákon označuje výslovně za trestné. Z hlediska předmětu navrhované právní regulace jde zejména o tresty ukládané za tyto trestné činy: zpronevěra, podvod, dotační podvod, porušení povinností při správě cizího majetku, zkreslování údajů o stavu hospodaření a jmění, zjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě.

5 Přezkum účinnosti regulace

Nástroje dohledu nad dodržováním nové právní regulace prostřednictvím vrchního auditu a ročních zpráv o výsledcích finančních kontrol postačují k tomu, aby Ministerstvo financí přezkoumalo účinnost nové právní regulace a poskytlo o tom zprávu vládě.

Indikátory přezkumu účinnosti regulace vč. stanovení termínu pro jejich naplnění:

- Snížení počtu orgánů veřejné správy, ve kterých je funkce interního auditu zajišťována jednou osobou či přepočteným kráceným úvazkem. Cílovou hodnotou je dosažení snížení o 15 % za 5 let a o 35 % za 10 let od nabytí účinnosti regulace oproti stavu vykázaném ve Zprávě o výsledcích finančních kontrol ve veřejné správě za rok 2022.
- Nárůst poměru počtu orgánů veřejné správy, které upravují systém řídicí kontroly svým vlastním vnitřním předpisem vůči počtu orgánů veřejné správy, které systém řídicí kontroly vlastním předpisem neupravují. Cílovou hodnotou je zvýšení poměru na 98 % za 10 let od nabytí účinnosti regulace ze stávajících 89 %.
- Nárůst poměru počtu orgánů veřejné správy, které mají podle zákona zřízenou funkci interního auditu a upravují postavení interního auditu ve vnitřním předpisu, vůči počtu orgánů veřejné správy, které mají podle zákona zřízenou funkci interního auditu a postavení interního auditu ve vnitřním předpisu neupravují. Cílovou hodnotou je dosažení zvýšení poměru na 90 % za 10 let od nabytí účinnosti regulace ze stávajících 68 %.

²⁵ Tamtéž.

Nad rámec výše uvedených indikátorů, které jsou sledovány již v současné době a lze proto kvantifikovat jak výchozí stav, tak stav cílový, budou nově sledovány a každoročně hodnoceny tyto indikátory:

- Počet orgánů veřejné správy, jejichž vnitřní kontrolní systém byl vyhodnocen jako přiměřený a účinný, případně přiměřený a účinný s potřebou dílčích zlepšení. S ohledem na zkušenosti z jiných zemí by tento podíl za 10 let od nabytí účinnosti regulace měl přesáhnout 85 %.
- Podíl orgánů veřejné správy, které zřizují útvar interního auditu, které prošly externím hodnocením kvality interního auditu a zpracovaly program zvyšování kvality interního auditu. Cílovou hodnotou je za 10 let od nabytí účinnosti regulace dosáhnout 100 %.
- Počet původně plánovaných kontrol neuskutečněných na základě koordinace plánů kontrol mezi kontrolními orgány. Cílovou hodnotou je za 10 let od nabytí účinnosti regulace dosáhnout alespoň 35 % původně plánovaných duplicitních kontrol a u všech ostatních kontrol zajistit alespoň relevantní odůvodnění. Administrativní zátěž související s povinností vkládat kontroly do systému za účelem vyhodnocení a minimalizace jejich duplicit byla v této souvislosti vyhodnocena za přiměřenou oproti přínosu, kterým je snížení administrativní zátěže na straně kontrolovaných subjektů (v důsledku snížení počtu kontrol a nižší náročnosti na poskytování součinnosti) i na straně kontrolních orgánů (v důsledku snížení kapacit na vlastní kontrolní a vyhledávací činnost tam, kde je možné spolehnout se na výsledky jiného kontrolního orgánu).

6 Konzultace a zdroje dat

Vlastní analytickou činností Centrální harmonizační jednotky Ministerstva financí byly od roku 2017 zpracovány tyto analýzy:

- Analýza systému kontrol územních samosprávných celků, která analyzuje duplicity a rozdíly v rozhodovací praxi v oblasti kontrol vůči územním samosprávným celkům;
- Analýza právní regulace finanční kontroly a související aplikační praxe, která analyzuje jednotlivá ustanovení zákona o finanční kontrole, jeho nedostatky a slabé stránky;
- Analýza právní regulace přezkoumávání hospodaření, která analyzuje varianty legislativního řešení úpravy zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí;
- Analýza nastavení řízení a kontroly veřejných financí ve vybraných referenčních zemích (Polsko, Lotyšsko, Rakousko, Spojené království a Portugalsko)²⁶, která je součástí výstupů dále uvedeného projektu Posílení řízení a kontroly veřejných financí.

Dalším zdrojem dat byly roční zprávy o výsledcích finančních kontrol ve veřejné správě za roky 2017-2022, které jsou zveřejněny na internetových stránkách Ministerstva financí v sekci Veřejný sektor / Řízení a kontrola veřejných financí / Finanční kontrola / Zprávy o výsledcích finančních kontrol. Tyto zprávy jsou zpracovávány na základě zákona o finanční kontrole a obsahují souhrnné zhodnocení výsledků finančních kontrol zajišťovaných orgány veřejné správy včetně přehledu nejvýznamnějších kontrolních zjištění.

Od ledna 2021 do června 2023 byl realizován projekt „Posílení řízení a kontroly veřejných financí“ financovaný z Fondů EHP 2014-2021, v rámci kterého bylo provedeno nezávislé hodnocení stávajícího stavu řízení a kontroly veřejných financí, identifikovány silné a slabé stránky a představeny doporučení ke zdokonalení systému řízení a kontroly veřejných financí. V rámci projektu byly realizovány přípravné práce pro legislativní změnu.

Partnery tohoto projektu, kterými byly Univerzita Karlova (Právnická fakulta), Masarykova univerzita (Právnická fakulta, Ekonomicko-správní fakulta) a tým zahraničních expertů z renomovaných evropských univerzit (Università di Bologna, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Université Paris Dauphine, Università degli Studi di Udine), byly vypracovány a na internetových stránkách Ministerstva financí v sekci Veřejný sektor/Řízení a kontrola veřejných financí/Posílení řízení a kontroly veřejných financí zveřejněny analýzy ve formě nezávislého odborného zhodnocení systému řízení a kontroly veřejných financí:

- Analýza fungování vnitřních kontrolních systémů orgánů veřejné správy,
- Srovnávací analýza Německa, Francie a Itálie a doporučení pro Českou republiku,
- Posílení řízení a kontroly veřejných financí se zaměřením na právní úpravu interního auditu,
- Analýza porušení rozpočtové kázně a

²⁶ Analýzy jsou zveřejněny na [internetových stránkách Ministerstva financí](#).

- Analýza ústavních limitů regulace řízení a kontroly veřejných financí ve vztahu k územní samosprávě.²⁷

Centrální harmonizační jednotkou bylo během října a listopadu 2022 uspořádáno 16 veřejných konzultací ke stávajícímu stavu a plánovaným změnám v oblasti řízení a kontroly veřejných financí. Tyto veřejné konzultace byly tematicky rozděleny do 3 okruhů podle oblastí finanční kontroly – řídicí kontrola, veřejnosprávní kontrola a interní audit. Jednotlivé veřejné konzultace byly zaměřeny na dílčí segmenty obdobných typů orgánů veřejné správy. Veřejných konzultací se zúčastnili zástupci následujících typů organizací:

- správci kapitol státního rozpočtu a jejich příspěvkové organizace,
- státní fondy,
- organizační složky státu, které nejsou správci kapitol státního rozpočtu a jejich příspěvkové organizace,
- kraje a jejich příspěvkové organizace,
- města, obce, městské části Prahy, dobrovolné svazky obcí a jejich příspěvkové organizace,
- veřejné vysoké školy,
- veřejné výzkumné instituce,
- orgány veřejné správy podle ustanovení § 2 písm. a) zákona o finanční kontrole, např. zdravotní pojišťovny, Správa železnic, Česká televize, Český rozhlas a další.

Celkově se veřejných konzultací zúčastnilo přes 600 zástupců orgánů veřejné správy, která byla zastoupena všemi 15 typy organizací, na něž povinnost finanční kontroly dopadá.

Ministerstvo financí – Centrální harmonizační jednotka dále uspořádala v lednu 2023 odbornou diskusi ve formě dvoudenního kulatého stolu, které se zúčastnilo celkem 40 účastníků z řad kontrolních orgánů (Nejvyšší kontrolní úřad, Generální finanční ředitelství, Auditní orgán, Odbor kontroly Ministerstva financí, Ministerstvo vnitra) a svazů a asociací sdružujících orgány veřejné správy, kterých se zákon o finanční kontrole dotýká (Svaz měst a obcí České republiky, Sdružení místních samospráv České republiky, Asociace krajů České republiky, Svaz zdravotních pojišťoven České republiky, Český institut interních auditorů).

V rámci projektu „Posílení řízení a kontroly veřejných financí“ rovněž byla zřízena odborná komise, jejíž členy byli jak zástupci akademické obce, tak i zástupci orgánů veřejné správy. Tato odborná komise zpracovala na základě výsledků z veřejných konzultací, odborné diskuze a svých dlouholetých zkušeností s danou problematikou hodnotící zprávu zaměřenou primárně na posouzení dopadů navrhovaných změn regulace, která byla rovněž využita při přípravě návrhu věcného záměru zákona.

Dále Ministerstvo financí pravidelně organizuje tzv. kulaté stoly se zástupci kontrolních útvarů Ministerstva financí (Odbor kontrola, Auditní orgán), Nejvyššího kontrolního úřadu, Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, Generálního finančního ředitelství, Odvolacího finančního

²⁷ Analýzy jsou zveřejněny na [internetových stránkách Ministerstva financí](#).

ředitelství a finančními úřady. Na kulaté stoly pořádané v roce 2021 s Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže a orgány finanční správy navázal v dubnu 2022 seminář dobré praxe, kterého se zúčastnili zástupci Nejvyššího kontrolního úřadu, Generálního finančního ředitelství, Odvolacího finančního ředitelství a finančních úřadů. V říjnu 2022 uspořádalo Ministerstvo financí workshop ke kontrole veřejných financí za účasti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, Generálního finančního ředitelství a zástupců Finančního analytického úřadu. V rámci pořádaných akcí probíhá diskuse a jsou sdíleny informace, znalosti a zkušenosti z kontrolní praxe za účelem sjednocování názoru na sporné problematiky.

7 Kontakt na zpracovatele RIA

Ing. Barbora Janíčková

Ministerstvo financí
Centrální harmonizační jednotka
+420 737 235 571
Barbora.Janickova@mfcz.cz

PhDr. Tomáš Vyhnánek

Ministerstvo financí
Centrální harmonizační jednotka
+420 604 321 267
Tomas.Vyhnanek@mfcz.cz

Mgr. Jana Czudek Kranecová, Ph.D.

Ministerstvo financí
Centrální harmonizační jednotka
+420 725 903 342
Jana.Czudek_Kranecova@mfcz.cz

Ing. Tomáš Šulc

Ministerstvo financí
Centrální harmonizační jednotka
+420 704 851 349
Tomas.Sulc@mfcz.cz

Ing. Radka Kapounová

Ministerstvo financí
Centrální harmonizační jednotka
+420 739 429 649
Radka.Kapounova@mfcz.cz

ROZDÍLOVÁ TABULKA NÁVRHU PRÁVNÍHO PŘEDPISU S PŘEDPISY EU

Vládní návrh zákona o řízení a kontrole veřejných financí		Odpovídající předpis EU		
Ustanovení (část, §, odst., písm., apod.)	Obsah	Celex č.	Ustanovení (čl., odst., písm., bod, apod.)	Obsah
§ 1	<p>Předmět zákona</p> <p>Tento zákon zpracovává příslušný předpis Evropské unie¹⁾ a upravuje řízení a kontrolu veřejných financí</p> <p>a) uvnitř orgánu veřejné správy,</p> <p>b) mezi orgány veřejné správy a</p> <p>c) mezi orgány veřejné správy a žadateli nebo příjemci veřejné finanční podpory.</p>	32011L0085	Preambule	<p>(2) Vlády a subsektory sektoru vládních institucí členských států spravují systémy veřejných účtů, které obsahují prvky, jako je účetnictví, vnitřní kontrola, účetní výkaznictví a audit. Tyto systémy by měly být odlišovány od statistických údajů, které se týkají výsledků veřejných financí a jsou založeny na statistických metodikách, a od prognóz či rozpočtových opatření, které souvisí s budoucími veřejnými financemi.</p> <p>(3) Předpokladem tvorby vysoce kvalitních statistik, které je možno porovnávat mezi všemi členskými státy, jsou kompletní a spolehlivé postupy veřejného účetnictví pro všechny subsektory sektoru vládních institucí. Vnitřní kontroly by měly zajistit, aby bylo plnění stávajících pravidel vymáháno ve všech subsektorech sektoru vládních institucí. Nezávislé audity prováděné veřejnými institucemi, jako například Účetním dvorem, nebo soukromými auditními subjekty, by měly podporovat osvědčené mezinárodní postupy.</p>

Vládní návrh zákona o řízení a kontrole veřejných financí		Odpovídající předpis EU		
Ustanovení (část, §, odst., písm., apod.)	Obsah	Celex č.	Ustanovení (čl., odst., písm., bod, apod.)	Obsah
			čl. 3 odst. 1	1. Pokud jde o vnitrostátní systémy veřejných účtů, v členských státech fungují systémy veřejných účtů, které komplexně a konzistentně pokrývají všechny subsektory sektoru vládních institucí a obsahují informace potřebné k vypracování aktuálních údajů pro sestavení údajů založených na standardu ESA 95. Uvedené systémy veřejných účtů podléhají vnitřní kontrole a nezávislému auditu.
§ 2 odst. 1	(1) Orgánem veřejné správy se pro účely tohoto zákona rozumí a) organizační složka státu, b) Kancelář Poslanecké sněmovny, c) Kancelář Senátu, d) státní příspěvková organizace, e) státní fond, f) státní organizace Správa železnic, g) zdravotní pojišťovna,	32011L0085	Preambule	(2) Vlády a subsektory sektoru vládních institucí členských států spravují systémy veřejných účtů, které obsahují prvky, jako je účetnictví, vnitřní kontrola, účetní výkaznictví a audit. Tyto systémy by měly být odlišovány od statistických údajů, které se týkají výsledků veřejných financí a jsou založeny na statistických metodikách, a od prognóz či rozpočtových opatření, které souvisí s budoucími veřejnými financemi. (3) Předpokladem tvorby vysoce kvalitních statistik, které je možno porovnávat mezi všemi členskými státy, jsou kompletní a spolehlivé postupy veřejného účetnictví pro všechny subsektory sektoru vládních

Vládní návrh zákona o řízení a kontrole veřejných financí		Odpovídající předpis EU		
Ustanovení (část, §, odst., písm., apod.)	Obsah	Celex č.	Ustanovení (čl., odst., písm., bod, apod.)	Obsah
	<ul style="list-style-type: none"> h) veřejná vysoká škola, i) veřejná výzkumná instituce, j) veřejná kulturní instituce, k) kraj, l) hlavní město Praha, m) městská část hlavního města Prahy, n) obec, o) městský obvod nebo městská část statutárního města, p) dobrovolný svazek obcí, q) příspěvková organizace zřízená územním samosprávným celkem, městskou částí hlavního města Prahy, městským obvodem nebo městskou částí statutárního města nebo dobrovolným svazkem obcí, r) školská právnická osoba zřízená Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy, veřejnou vysokou školou, 			<p>institucí. Vnitřní kontroly by měly zajistit, aby bylo plnění stávajících pravidel vymáháno ve všech subsektorech sektoru vládních institucí. Nezávislé audity prováděné veřejnými institucemi, jako například Účetním dvorem, nebo soukromými auditními subjekty, by měly podporovat osvědčené mezinárodní postupy.</p>
			čl. 3 odst. 1	<p>1. Pokud jde o vnitrostátní systémy veřejných účtů, v členských státech fungují systémy veřejných účtů, které komplexně a konzistentně pokrývají všechny subsektory sektoru vládních institucí a obsahují informace potřebné k vypracování aktuálních údajů pro sestavení údajů založených na standardu ESA 95. Uvedené systémy veřejných účtů podléhají vnitřní kontrole a nezávislému auditu.</p>

Vládní návrh zákona o řízení a kontrole veřejných financí		Odpovídající předpis EU		
Ustanovení (část, §, odst., písm., apod.)	Obsah	Celex č.	Ustanovení (čl., odst., písm., bod, apod.)	Obsah
	územním samosprávným celkem, městskou částí hlavního města Prahy, městským obvodem nebo městskou částí statutárního města nebo dobrovolným svazkem obcí, s) zpravodajská služba, t) jiná veřejná instituce podle zákona upravujícího pravidla rozpočtové odpovědnosti, která hospodaří s veřejnými prostředky nebo plní úkoly veřejné správy, s výjimkou státního podniku a obchodní společnosti.			
§ 3	Zásada řádného finančního řízení (1) S veřejnými prostředky je každý povinen nakládat účelně, hospodárně a efektivně. (2) Tam, kde je to relevantní, stanoví orgán veřejné správy konkrétní, měřitelné, dosažitelné, věcně související a časově vymezené cíle	32024R2509	čl. 33	Článek 33 Výkonnost a zásady hospodárnosti, efektivnosti a účinnosti 1. Prostředky musí být využívány v souladu se zásadou řádného finančního řízení, a jsou tudíž čerpány podle těchto zásad: a) zásady hospodárnosti, která vyžaduje, aby zdroje používané dotčeným orgánem Unie k výkonu jeho

Vládní návrh zákona o řízení a kontrole veřejných financí		Odpovídající předpis EU		
Ustanovení (část, §, odst., písm., apod.)	Obsah	Celex č.	Ustanovení (čl., odst., písm., bod, apod.)	Obsah
	<p>a jednoduché, přiměřené, spolehlivé a důvěryhodné ukazatele.</p> <p>(3) Účelné je takové nakládání s veřejnými prostředky, kdy dosažené výsledky odpovídají stanoveným cílům.</p> <p>(4) Hospodárné je takové nakládání s veřejnými prostředky, kdy jsou zdroje k dispozici ve správnou dobu, v dostatečném množství, v přiměřené kvalitě a za co nejvýhodnější cenu.</p> <p>(5) Efektivní je takové nakládání s veřejnými prostředky, kdy je dosaženo co nejlepšího vztahu mezi použitými zdroji, provedenými činnostmi a dosaženými výsledky.</p>			<p>činnosti byly dány k dispozici ve správnou dobu, v dostatečném množství a přiměřené kvalitě a za nejvýhodnější cenu;</p> <p>b) zásady efektivnosti, která se týká dosažení co nejlepšího vztahu mezi použitými zdroji, provedenými činnostmi a dosaženými výsledky;</p> <p>c) zásady účinnosti, která se týká rozsahu, v jakém bylo prostřednictvím provedených činností dosaženo sledovaných cílů.</p> <p>2. V souladu se zásadou řádného finančního řízení se využití prostředků zaměřuje na výkonnost, a za tímto účelem se:</p> <p>a) cíle programů a činností stanovují předem;</p> <p>b) pokrok při plnění cílů, případně včetně cílů týkajících se začleňování různých hledisek do politiky, sleduje pomocí ukazatelů výkonnosti;</p> <p>c) o pokroku i obtížích při plnění těchto cílů podává zpráva Evropskému parlamentu a Radě v souladu s čl. 41 odst. 3 prvním pododstavcem písm. h) a čl. 253 odst. 1 písm. e);</p>

Vládní návrh zákona o řízení a kontrole veřejných financí		Odpovídající předpis EU		
Ustanovení (část, §, odst., písm., apod.)	Obsah	Celex č.	Ustanovení (čl., odst., písm., bod, apod.)	Obsah
				<p>d) programy a činnosti provádějí, je-li to schůdné a vhodné, v souladu s příslušnými odvětvovými pravidly tak, aby vedly k dosažení stanovených cílů, aniž by významně poškozovaly environmentální cíle spočívající ve zmírňování změny klimatu, přizpůsobování se změně klimatu, udržitelném využívání a ochraně vodních a mořských zdrojů, přechodu na oběhové hospodářství, prevenci a omezování znečištění a ochraně a obnově biologické rozmanitosti a ekosystémů, jak je stanoveno v článku 9 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/852 (44);</p> <p>e) je-li to proveditelné a vhodné v souladu s příslušnými odvětvovými pravidly, provádějí se programy a činnosti za účelem dosažení stanovených cílů při respektování pracovních podmínek a podmínek zaměstnávání podle platného vnitrostátního práva, práva Unie, úmluv MOP a kolektivních smluv;</p> <p>f) je-li to proveditelné a vhodné v souladu s příslušnými odvětvovými pravidly, provádějí se programy a činnosti s přihlédnutím k zásadě rovnosti</p>

Vládní návrh zákona o řízení a kontrole veřejných financí		Odpovídající předpis EU		
Ustanovení (část, §, odst., písm., apod.)	Obsah	Celex č.	Ustanovení (čl., odst., písm., bod, apod.)	Obsah
				<p>žen a mužů a v souladu s vhodnou metodikou začleňování hlediska rovnosti žen a mužů.</p> <p>3. Tam, kde je to relevantní, se stanoví konkrétní, měřitelné, dosažitelné, relevantní a časově vymezené cíle podle odstavců 1 a 2 a ukazatele, které jsou relevantní, přijímané, důvěryhodné, jednoduché a spolehlivé a které se zakládají na široce uznávaných vědeckých důkazech a účinné, transparentní a komplexní metodice. Údaje shromážděné v souvislosti s těmito ukazateli jsou případně rozčleněny podle pohlaví a jsou shromažďovány způsobem, který by umožnil agregaci těchto údajů napříč všemi příslušnými programy.</p>

Číslo předpisu EU (kód celex)	Název předpisu EU
32011L0085	Směrnice Rady 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států
32024R2509	Nariadenie Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2024/2509 ze dne 23. září 2024, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie