

# DŮVODOVÁ ZPRÁVA

## **k návrhu zákona o řídicím a kontrolním systému ve veřejné správě a o změně některých zákonů**

### A. OBECNÁ ČÁST

#### **I. Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (RIA)**

##### **1. Důvod předložení a cíle**

###### **1.1 Název**

Zákon o řídicím a kontrolním systému ve veřejné správě a o změně některých zákonů  
(Zákon o řídicím a kontrolním systému)

###### **1.2 Definice problému**

Vláda svým usnesením č. 535 ze dne 14. května 2008 schválila Národní strategii na ochranu finančních zájmů Evropských společenství a svým usnesením č. 1275 ze dne 15. října 2008 Akční plán k realizaci této strategie (dále jen „Akční plán“). Jedním z úkolů, definovaných Akčním plánem, bylo vypracovat návrh nového zákona, který by nahradil stávající zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Ministerstvo financí návrh nového zákona rozpracovalo v roce 2010, v Legislativním plánu prací vlády však byl, s ohledem na zachování kontinuity se stávající úpravou a její obecně přijímanou akceptací po zavedení jejích systémů v praxi dotčenými subjekty, tento úkol změněn na vypracování novely zákona o finanční kontrole s termínem předložení do 31. 12. 2011. Novela tohoto zákona, aplikujícího požadavky EU na sjednocení procesu ochrany zahraničních a národních prostředků, byla formou vládního návrhu zákona v lednu roku 2012 předložena Parlamentu ČR, legislativní proces této novely nebyl doposud dokončen.

Usnesením č. 39 ze 16. ledna 2013 schválila vláda materiál „Od korupce k integritě - Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2013 a 2014“. Tento materiál pod bodem 1.6 ukládá Ministerstvu financí předložit do 31. prosince 2013 věcný záměr nové úpravy finanční kontroly ve veřejné správě, zahrnující manažerskou kontrolu, interní audit a centrální harmonizaci těchto systémů, včetně právní úpravy přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a do 31. prosince 2014 pak předložit návrh tohoto zákona.

V plánu legislativních prací vlády pro rok 2013, schváleném usnesením vlády č. 84 ze dne 6. února 2013, bylo pak Ministerstvu financí stanoveno vypracování nové právní úpravy na úseku finanční kontroly s termínem předložení nového zákona o finanční kontrole vládě do 31. 5. 2013.

Problematika finanční kontroly veřejných prostředků je dosud upravena zákonem č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole). Jeho přijetí bylo podmínkou vypořádání kapitoly č. 28 přístupových jednání o přidružení ČR k Evropským společenstvím. V současnosti je účinný přes 11 let, když dosavadní novelizace pouze reagovaly na příslušné změny jiných právních předpisů, souvisejících s ustanoveními zákona o finanční kontrole.

Poslaneckým návrhem, reagujícím na původně předložený vládní návrh zákona sjednocujícího kontroly národních i zahraničních finančních prostředků do jednoho režimu, došlo v roce 2007 v § 3 odstavci 2 zákona o finanční kontrole k zavedení nové právní kategorie „audit podle přímo použitelných předpisů ES“, kterým byl zařazen tento audit jako další součást systému předběžné, průběžné a následné veřejnosprávní kontroly. Současný platný právní stav však neobsahuje bližší právní dispozice pro audit národních prostředků poskytnutých z národních zdrojů při spolufinancování operačních programů EU, ani pro audit dalších zahraničních prostředků. Od roku 2007 přetrvává rozdílný režim právní úpravy národních prostředků a prostředků poskytnutých z fondů EU.

### **1.3 Zhodnocení existujícího právního stavu v dané oblasti**

Přijetím zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), který nabyl účinnosti dne 1. ledna 2002, Česká republika splnila v rámci „Kapitoly 28: Finanční kontrola“ přístupového procesu do Evropské unie jeden ze svých závazků k vytvoření právních podmínek pro formování vnitřního kontrolního prostředí ve veřejné správě v souladu s mezinárodně uznanými standardy a evropskou dobrou praxí.

V průběhu jedenáctileté účinnosti zákona o finanční kontrole v praxi došlo k celkem osmnácti jeho novelám, většinou technického charakteru. Nejpodstatnější novely jsou spjaty s povinnostmi vyplývajícími z členství ČR v Evropské unii.

Evropská komise v rámci sledování vývoje připravenosti členských států plnit sdílenou odpovědnost při správě evropských fondů opakovaně upozornila na další závazky k modernizaci řídicího a kontrolního systému veřejné správy, ke kterým se Česká republika v předstupních jednáních zavázala. V této souvislosti doporučila, aby Česká republika neodkladně zaměřila svou pozornost na slabá místa řídicího a kontrolního systému při zajišťování řádné správy veřejných financí. Evropská komise zdůraznila, že považuje za nezbytnou existenci Centrální harmonizační jednotky na úrovni Ministerstva financí, případně Úřadu vlády, pro výkon legislativní, metodické a koordinační činnosti na úseku řízení, kontroly a auditu veškerých veřejných výdajů. Tento požadavek byl naplněn předložením novely zákona o finanční kontrole, přijaté zákonem č. 482/2004 Sb., kterým byl

zákon o finanční kontrole doplněn o právní povinnost Ministerstva financí jako ústředního správního úřadu pro finanční kontrolu „vykonávat funkci centrální harmonizační jednotky se zaměřením na harmonizaci a metodické řízení výkonu finanční kontroly ve veřejné správě“.

Výsledně přijatá legislativní úprava zákona o finanční kontrole, provedená zákonem č. 298/2007 Sb., zásadním způsobem zhoršila stávající právní rámec. Neupravila Ministerstvem financí navrhovaná ustanovení k odlišení rozdílných řídicích a kontrolních systémů operačních programů spolufinancovaných z evropských fondů v programovém období 2004 až 2006, ale dokonce navíc zrušila právní podmínky vytvořené pro zajištění funkce centrální harmonizace předchozí novelou zákona o finanční kontrole, provedenou zákonem č. 482/2004 Sb. Největším problémem přijatého zákona č. 298/2007 se pak stala úprava auditu fondů EU, kdy v rozporu s nařízením Rady (ES) 1083/2006 se audit fondů EU stal součástí tzv. veřejnosprávní kontroly, v odpovědnosti řídicích a výkonných struktur. Touto právní úpravou se národní legislativa dostala do rozporu s legislativou EU.

Ze zprávy o výsledcích finanční kontroly ve veřejné správě za rok 2012 vyplývá, že sice došlo ke zvýšení úrovně finančního řízení a kontroly v odpovědnosti řídicích a výkonných struktur, nicméně i nadále byly odhalovány případy nedostatečného nastavení systému finanční kontroly, jeho nedůsledné dodržování nebo vlastní neověřování jeho účinnosti.

Z pohledu veřejné správy jako celku se tento problém projevuje dvěma krajnostmi. V řadě případů dochází k nadměrnému překrývání, duplicitě a rozporuplným výstupům několika kontrolních a auditních aktivit různých veřejných subjektů, v jiných případech naopak chybí dostatečná kontrola administrativních a finančních procesů.

Hlavní příčinu tohoto stavu lze spatřovat v neochotě vedoucích zaměstnanců některých veřejných subjektů přejímat odpovědnost za rizika, o kterých rozhodují a které řídí při naplňování stanovených cílů. Proto se záměrem zvýšit odpovědnost vedoucích a řídicích zaměstnanců, dlouhodobě požadovanou Kontrolním výborem Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, jsou navrhována ustanovení, uvedená v bodě 1.5 (cílový stav předkládaného návrhu), postihující neplnění povinností vedoucími zaměstnanci rozhodujícími o nakládání s veřejnými prostředky, čímž není dotčeno použití postihu podle platných pracovně právních předpisů (podle dosavadních poznatků však málo využívaného).

Shrnutí hlavních problémů a rizik v oblasti systému veřejnosprávní kontroly:

- nedostatečnost při přiřazování odpovídajících řídicích a kontrolních pravomocí, potřebných ke splnění odpovědnosti na příslušné úrovni finančního řízení a kontroly,
- nedůslednost při oddělování vzájemně neslučitelných odpovědností finančního managementu od odpovědnosti funkčně separátních interních auditů. V důsledku toho interní audit nemůže podat ujištění o tom, že systém předběžných, průběžných a následných administrativních a finančních kontrol zajišťovaný v odpovědnosti managementu funguje efektivně a účinně (nedostatečné podmínky pro audit systému),

Identifikované hlavní problémy a rizika v oblasti systému řídicích kontrol:

- podrobné právní dispozice v zákoně o finanční kontrole a vyhlášce pro tento systém jsou shodné jako ty, které se týkají systému veřejnosprávní kontroly, což způsobuje na různých úrovních finančního řízení celého řídicího a kontrolního systému nejasnosti v oddělení odpovědností managementu od odpovědností interního auditu,
- omezené chápání obsahu systému vnitřního řízení a kontroly (přežívání bývalého systému vnitřní kontroly v organizacích) s absencí nebo vágním vymezením definice odpovědností výkonného managementu a ostatního administrativního personálu ve finančních řídicích a kontrolních vztazích mezi subjekty veřejného sektoru a uvnitř těchto subjektů s těmito důsledky:
  - a. neochota managementu přejímat kontrolní odpovědnost za organizování vstupů (zdrojů), za zavedení a provozování přiměřených a účinných řídicích a kontrolních mechanismů pro zajišťované procesy, a výstupů (výsledků) při naplňování stanovených cílů s tendencí přenášet tuto svou odpovědnost na institucionalizované a tzv. „na vnitřní kontrolu specializované“ organizační jednotky, které v minulosti při dlouhodobém pocíťování nedostatku zdrojů těchto subjektů mnohdy posloužily jako „neproduktivní“ primární základna pro snižování jejich administrativní kapacity,
  - b. znaky uvedeného anachronismu jsou patrné i z dosavadního procesu řešení rozsahu a potřeb interního auditu často znásobené nedostatečným ztotožněním se managementu s posláním této koncipované funkce v subjektech veřejného sektoru jako monitorovacího, ujišťovacího a konzultačního nástroje k posílení jejich odpovědnosti;
  - c. systém vnitřních kontrol finančního managementu (kontrolní mechanismy) spadající do odpovědnosti vedoucích zaměstnanců subjektů veřejného sektoru není na jednotlivých stupních veřejné správy plně propracován, kontroly nejsou vždy důsledně prováděny a vykazují často i znaky formálnosti,
  - d. tyto okolnosti svědčí o potřebě, aby management na všech úrovních subjektů veřejného sektoru více chápal a implementoval mezinárodní standardy a normy pro systém vnitřního řízení a kontroly do své každodenní činnosti a dosáhl takové úrovně praxe, která je v orgánech veřejné správy očekávána především při vytváření vhodných podmínek pro předcházení nepříznivých rizik, a eliminoval tak nežádoucí dopady v případě jejich naplnění.

Hlavním problémem a rizikem v oblasti systému interního auditu je:

- častá kumulace provozních, výkonných a kontrolních/inspekčních odpovědností s odpovědností za interní audit do jedné organizační jednotky, čímž objektivně dochází ke konfliktu zájmu, k omezování auditních funkcí a v konečném důsledku oslabování odpovědnosti subjektů veřejného sektoru,
  - útvary interního auditu jsou organizačně začleněny nezdědka až ve druhé či třetí úrovni řízení veřejných subjektů. Pravidla pro komunikaci mezi úrovněmi řízení pak často neumožňují vedoucím interního auditu přímou účast na jednání výkonného vedení veřejných subjektů, ani přímý přístup k němu, jak to vyžaduje Mezinárodní rámec profesní praxe interního auditu.
- Ovládání auditních útvarů vedoucími zaměstnanci je v rozporu s posláním interního auditu a zpravidla vede k omezování jeho funkce.

Z kapacitního podhodnocení personálního stavu útvarů interního auditu u převážné většiny veřejných subjektů vychází předkládaný návrh v tom, že s ohledem na navrhovanou úpravou agendy útvarů interního auditu správců kapitol státního rozpočtu a krajů, spočívající v přechodu od decentralizovaného systému k integrovanému kombinovanému systému se současně navrhuje personální posílení útvarů interního auditu těchto subjektů. Správce kapitoly státního rozpočtu a kraj v navrhovaném systému z hlediska své potřeby a získaných poznatků rozhodne, zda v jím podřízené složce zajistí výkon interního auditu vlastním útvarem, anebo rozhodne o tom, že v této složce bude zřízen útvar interního auditu. Protože vlastní návrh zákona sám o sobě nemůže stanovit přesný rozsah velikosti útvarů interního auditu v jednotlivých orgánech veřejné správy, je v této důvodové zprávě v bodě 3.2. provedeno vyhodnocení předpokládaných nákladů pro navýšení personálních kapacit útvarů interního auditu u ministerstev a krajů v rozsahu 2 funkčních míst. Stávající personální stav v ústředních orgánech státní správy má spíše klesající tendenci, když celkový počet interních auditorů činil v roce 2010 159 auditorů, v roce 2011 pak 177 auditorů, ale v roce 2012 již jenom 134 auditorů. U všech krajů vykonávalo v roce 2010 audit celkem 36 auditorů, a v letech 2011 a 2012 již jenom 34 auditorů.

Stávající personální stav z hlediska přínosu výstupů interního auditu je proto v navrhovaném kombinovaném systému nutno navýšit právě u ministerstev a krajů.

Výše uvedená praxe, s permanentně působícím rizikem střetu zájmů, způsobuje oslabení jak systému finanční manažerské odpovědnosti, tak i systému interního auditu, a nemůže být nadále dostatečným přínosem pro zajištění řádné správy a řízení plnění veřejných rozpočtů, neboť je v konečném důsledku redukována pouze na prošetřování negativních jevů, signalizovaných z vnitřního a vnějšího prostředí, mnohdy až následně a s neodstranitelnými následky.

Konstatování výše uvedených skutečností s uvedením shrnujících výsledků finančních kontrol a výstupů zjištěných interními audity, jsou zahrnuty v pravidelných ročních zprávách o výsledcích finančních kontrol ve veřejné správě, předávaných vládě k projednání spolu se státním závěrečným účtem ČR za uplynulý rok a předávaných současně i Nejvyššímu kontrolnímu úřadu.

Z výše uvedeného vyplývá nezbytnost sjednocení právní regulace. Změny, které je při sjednocování národní a evropské právní regulace třeba provést, jsou natolik rozsáhlé, že je již nelze řešit pouhou novelou zákona o finanční kontrole. Navíc s účinností od 1. 1. 2014 nabývá účinnosti zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ke kterému musí být uvedeny do souladu veškeré právní předpisy, upravující procesní pravidla výkonu veškerých kontrolních činností. Návrhem předkládaného zákona by měly být vytvořeny předpoklady pro odstranění rizika současného postavení funkce interního auditu, který by vedl k neplnění závazků České republiky přijatých v rámci vypořádání „Kapitoly 28: Finanční kontrola“ při vstupních jednáních o přidružení.

## **1.4 Identifikace dotčených subjektů**

Subjekty dotčenými návrhem zákona jsou:

Organizační složky státu, vykonávající funkci správců kapitol státního rozpočtu

Státní fondy

Územní samosprávné celky

Městské části hlavního města Prahy

Dobrovolné svazky obcí

Regionální rady regionů soudržnosti

Další organizační složky státu, které nejsou správci kapitol státního rozpočtu

Státní příspěvkové organizace

Příspěvkové organizace územních samosprávných celků a městských částí hlavního města Prahy

Právnícké osoby zřízené k plnění úkolů veřejné správy jiným právním předpisem nebo na základě jiného právního předpisu, které hospodaří s veřejnými prostředky

Právnícké osoby s majetkovou účastí

Osoby žádající o veřejnou finanční podporu a příjemci veřejné finanční podpory.

Dotčenými subjekty jsou i fyzické nebo právnícké osoby, které pro příjemce veřejné finanční podpory dodaly práce nebo služby a to jako osoby povinné spolupůsobit při výkonu kontroly.

Rozsah dotčených subjektů v návrhu nového zákona je oproti stávajícímu zákonu o finanční kontrole rozšířen o právnícké osoby s majetkovou účastí.

## **1.5 Popis cílového stavu**

Cílem nové právní úpravy je právně zjednodušit regulativní rámec řídicího a kontrolního systému ve veřejné správě České republiky, a to zavedením společných zásad pro rozdělení a oddělení odpovědností za systém finančního řízení a kontroly a za systém nezávislého interního auditu na všech úrovních veřejné správy, jako dvou základních částí řídicího a kontrolního systému. V souladu s evropskou dobrou praxí je dalším cílem právně upravit třetí část řídicího a kontrolního systému - centrální harmonizaci, včetně dozoru nad zavedením řídicích a kontrolních systémů správců veřejných rozpočtů, v působnosti Ministerstva financí.

Řešení zařazení Centrální harmonizace není předkládáno variantně, ale v souladu s evropskou dobrou praxí je navrhováno v působnosti Ministerstva financí, stejně jako je tomu v naprosté většině členských států EU. Ministerstvo financí je ústředním správním úřadem pro finanční kontrolu podle kompetenčního zákona, funkci centrální harmonizace vykonávalo, fakticky ji naplňuje i po vypuštění této funkce ze stávajícího znění zákona, proto nevidí zpracovatel minimální důvody pro převod harmonizační funkce jakož i funkce dozorové, které mají všechna odvětvová ministerstva ke svým právním předpisům, na jiný subjekt. Proto není

uvažována varianta zařazení Centrální harmonizace na Úřad vlády. Dalším důvodem je role Úřadu vlády podle ustanovení § 28 kompetenčního zákona, podle kterého Úřad vlády plní úkoly spojené s odborným, organizačním a technickým zabezpečením činnosti vlády České republiky a jejích orgánů.

Při vypracování nové právní úpravy řídicího a kontrolního systému bylo nutno přihlédnout k zajištění závazku České republiky vůči Evropské unii, tj. vytvořit právní podmínky pro jednotný režim řízení a kontroly finančních prostředků z programů EU a veřejných finančních prostředků pocházejících z národních zdrojů. Naplnění tohoto požadavku je v návrhu zabezpečeno navržením jednotného systému kontroly a auditu bez ohledu na to, zda jsou jejich zdrojem zahraniční prostředky, státní rozpočet nebo územní rozpočty.

Navrhovaná úprava pro dosažení vytčených záměrů, stanoví zejména prvotní odpovědnost správce veřejného rozpočtu za nastavení celého řídicího a kontrolního systému v jeho působnosti, kde příkazce nese plnou odpovědnost za příjmové a výdajové operace a hlavní účetní za účetní služby. Navrhovaný systém umožňuje delegaci pravomocí za předpokladu písemně vymezeného rozsahu této delegace, a to včetně vynutitelnosti neplnění návrhem stanovených povinností stanovením příslušných sankcí (uvedenými v hlavě šesté), jimiž bude neplnění základních povinností vedoucími zaměstnanci všech správců kapitol a ostatních veřejných institucí postiženo. Takto navržená úprava směřuje k omezení korupčního jednání, jakož i k postižení nedodržování podmínek stanovených při poskytnutí veřejných prostředků včetně nepřijetí potřebných nápravných opatření kontrolovanými osobami. Nutno však připomenout, že nadále platí pro možnost postihu za neplnění povinností při výkonu pracovních povinností ustanovení zákoníku práce, tedy možnost postihu i vedoucích pracovníků při neplnění jim stanovených úkolů.

Předložený návrh naplňuje požadavek na vytvoření právních předpokladů pro minimalizování duplicitního výkonu kontrol, což je vyjádřeno navržením ustanovení o přejímání výsledků kontrol vykonaných jinými subjekty, které podle jiné právní úpravy jsou oprávněny k výkonu stejného druhu, předmětu a rozsahu kontroly u stejné kontrolované osoby. Návrh zákona zakotvuje primární odpovědnost poskytovatelů veřejné finanční podpory za výkon kontrol v systému finančního řízení a kontroly, a to s vyloučením výkonu těchto kontrol ze strany orgánů Finanční správy České republiky, což je předmětem kritiky. Navrhuje se zapojení orgánů Finanční správy České republiky do výkonu auditu, který je v působnosti Ministerstva financí. Činnost Ministerstva financí a orgánů finanční správy bude koordinována tak, aby nedocházelo k překrývání kontrol a auditů, ale aby byly dodržovány zásady vyplývající z dvoustupňového systému.

Dalšími nově navrhovanými opatřeními, upravujícími výkon kontrol v zájmu vyloučení jejich duplicit, je nově navrhovaný informační systém koordinace plánování výkonu kontrol a auditů veřejné finanční podpory, spravovaný Ministerstvem financí, do kterého by v rámci přístupových práv vkládaly a čerpaly potřebné informace všechny oprávněné subjekty, které by s využitím systému mohly regulovat, plánovat i přizpůsobovat výkon svých kontrol a interních auditů.

V oblasti podávání ročních zpráv je v návrhu zachován osvědčený způsob předkládání, na kterém se podílí v rámci přenesené působnosti krajské úřady a Magistrát hlavního města Prahy.

V oblasti interního auditu je výrazným rysem úpravy přechod od decentralizovaného systému interního auditu v odpovědnosti jednotlivých subjektů veřejné správy (účetních jednotek) v současné právní úpravě k integrovanému systému interního auditu v odpovědnosti správců veřejných rozpočtů. V tomto návrhu je stanovena prioritní povinnost správce veřejného rozpočtu zajistit výkon interního auditu jak u vlastních organizačních útvarů, tak i u dalších subjektů příslušejících do působnosti správce veřejného rozpočtu. Způsob zajištění výkonu interního auditu u takového subjektu je na rozhodnutí správce veřejného rozpočtu. Předkládaný návrh zohledňuje i situace malých subjektů, zejména malých územních samosprávných celků, které mohou funkci interního auditu nahradit jiným opatřením.

Systém interního auditu je nastaven tak, aby se nemohl podílet na manažerské odpovědnosti při zajišťování procesů v odpovědnosti managementu. Dále nová právní úprava přispěje k posílení funkční i organizační nezávislosti interního auditu. Zdůrazněna je role roční auditní zprávy, jejíž součástí je rozbor opatření, přijatých odpovědnými osobami ke zjištění interního auditu, včetně vyhodnocení rizik v případě, kdy nebyla přijata odpovídající opatření. Návrh dále stanoví povinnost používat mezinárodní auditorské standardy, v oblasti interního auditu konkrétně Mezinárodní rámec profesní praxe interního auditu.

Návrh umožňuje na základě dříve uplatňovaných požadavků, prezentovaných i Kontrolním výborem PSP ČR, zřízení výborů pro audit tam, kde to shledá příslušný správce veřejného rozpočtu za účelné. Povinné zřízení Výborů pro audit se nenavrhuje, jednak z důvodů početné opozice k tomuto návrhu ze stran orgánů veřejné správy při předchozích konzultacích a projednávání předchozích legislativních návrhů na změnu stávajícího právního předpisu, jednak z důvodu obtížné zajistitelnosti a opodstatněnosti v případě menších subjektů veřejné správy. Fakultativní možnost zřízení výborů pro audit plně odpovídá současným podmínkám a reálné možnosti jejich využití.

V oblasti Centrální harmonizace návrh právní úpravy posiluje úlohu Ministerstva financí jako ústředního správního úřadu pro finanční kontrolu, zakotvenou zákonem č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, („kompetenčním zákonem“), ve 2 oblastech, v oblasti harmonizace zásad řídicích a kontrolních systémů na všech úrovních veřejné správy a v oblasti výkonu dozoru.

Návrh dále stanoví nezbytné úkony upravující povinnosti odpovědných osob pro předcházení nesrovnalostem spojených s rizikem plýtvání, podvodů, korupce a chyb v řízení, zabezpečení jejich odhalování a hlášení a dále zajištění nápravy.

Navrhovaná právní úprava v oblasti procesních úkonů při výkonu kontroly na místě odkazuje na procesní postup stanovený zákonem č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád). Oproti tomu stanoví procesní postup při výkonu interního auditu, neboť ustanovení zákona o kontrole nelze pro jeho rozpor s Mezinárodním rámcem profesní praxe interního auditu použít.



## **1.6 Zhodnocení rizika**

Navrhovaná právní úprava nepředstavuje žádné riziko, naopak jejím nepředložením by České republice hrozily sankce od orgánů Evropské unie za neplnění závazků k ochraně finančních zájmů Evropských společenství. Jde zejména o vynětí stávajícího zařazení auditu zahraničních prostředků, poskytovaných ČR zejména z fondů EU, ze systému veřejnosprávní kontroly v odpovědnosti řídicích a výkonných struktur. Nadále není únosný dvojí režim kontroly národních a zahraničních prostředků, když ČR je vázána povinností zajistit stejnou ochranu finančních zájmů Evropské unie jako ochranu národních finančních zájmů. Stejně tak je nutno opětovně do právního předpisu zařadit úlohu Centrální harmonizace pro zabezpečení společných zásad pro vnitřní řídicí a kontrolní systémy, které zajistí jednotný přístup ke správě národních a zahraničních veřejných finančních prostředků.

## **2. Návrh variant řešení**

### **2.1. Nulová varianta (zachování stávajícího právního stavu).**

Možností by bylo ponechat stávající stav právní úpravy, který by sice mohl vyhovovat zúženému okruhu dotčených subjektů, který by ovšem současně znamenal zakonzervování neodpovídajícího stavu dvojího režimu výkonu kontrol národních a zahraničních prostředků a přetrvávající duplicitu výkonu kontrol – obojí s dopadem na finanční náročnost krytí kontrolní činnosti na straně kontrolních orgánů. Zejména však by Česká republika byla opakovaně kritizována za nepřijetí společných zásad aplikovaných v zemích EU pro řídicí a kontrolní systémy veřejných financí.

### **2.2. Vypracování dvou samostatných zákonů.**

Další možností by bylo vypracování dvou samostatných právních předpisů, zákona o interním auditu a zákona, který by samostatně upravoval systém finančního řízení a kontroly. Takový návrh by však byl proti principům odůvodněnosti rozsáhlé právní regulace, nehledě na to, že interní audit je přímou součástí řídicího a kontrolního systému a nástrojem k ověřování funkčnosti a účinnosti tohoto systému.

### **2.3 Návrh nového zákona upravujícího všechny komponenty řídicích a kontrolních systémů.**

Předkládaným návrhem je volena integrující právní úprava obou systémů a jejich nástrojů při uplatňování finančního řízení a kontroly účelnosti, hospodárnosti a účinnosti veřejných finančních prostředků ve všech úrovních veřejné správy.

## **3. Vyhodnocení nákladů a přínosů**

### **3.1. Identifikace nákladů a přínosů**

Z hlediska hodnocení věcných dopadů je možno konstatovat více kvalitativní než kvantitativní posouzení, neboť doposud nebyly finančně sledovány a vyhodnocovány náklady kontrolní činnosti, které byly spíše vykazovány jako vyčíslení kontrolou zjištěného objemu finančních prostředků a z nich vyčleněného objemu prostředků vyhodnocených jako neoprávněně nebo neodůvodněně použitých. Přijetí společných zásad pro všechny řídicí a kontrolní systémy, které v důsledku koordinovaného plánování kontrol a přebírání kontrolních výsledků kontrolními orgány sníží duplicitu kontrol, se nutně musí projevit v hospodářském efektu veřejných rozpočtů snížením nákladů na výkon kontrolních činností na straně kontrolních orgánů a snížením nadměrného zatížení kontrolovaných subjektů.

### **3.2 Kvantifikace vlastních nákladů při zavedení nově navrhované právní úpravy**

Předkládaný návrh vytváří právní rámec zajišťující jednotné zásady pro provádění kontrol zahraničních prostředků i prostředků poskytovaných z veřejných rozpočtů ČR.

Předpokládané vyčíslitelné náklady pro aplikaci tohoto rámce představují náklady na změnu informačního systému pro zpracování ročního zpravodajství o výsledcích kontrol a interních auditů v orgánech veřejné správy, které jdou k tíži Ministerstva financí, a to ve výši 4 mil. Kč včetně DPH. Navrhovaný systém koordinace plánování kontrol a interních auditů poskytnuté veřejné finanční podpory vyžaduje zpracování informačního systému s předpokládanými náklady do 4 mil. Kč, rovněž k tíži Ministerstva financí. Maximálně vyčíslitelné náklady jen z tohoto důvodu by tedy v žádném případě neměly překročit částku do 8 mil Kč na úpravu stávajícího informačního systému.

Navrhovanou právní úpravou nedochází k rozšíření působnosti v oblasti řídicího a kontrolního systému (finanční kontroly) u orgánů veřejné správy. Aplikace navržené právní úpravy bude v jednotlivých orgánech veřejné správy vyžadovat přijetí příslušných organizačních opatření v rámci vnitřní organizační struktury. Konkrétně bude nezbytné přeskupení kapacitních (personálních) zdrojů v příslušných orgánech veřejné správy s obdobnými kvalifikačními předpoklady a praxí z výkonu tzv. veřejnosprávní kontroly do výkonu interního auditu.

S ohledem na konstatování podhodnoceného personálního stavu útvarů interního auditu v části 1.3 a na nově koncipovanou činnost interního auditu se navrhuje posílit útvary interního auditu ministerstev a krajů o 2 funkční místa. Při uvážení plného naplnění tohoto předpokladu by se jednalo celkem o 50 pracovních pozic zařazených podle současného katalogu prací maximálně v platových třídách 12 – 13. Při uvážení průměrných mzdových tarifů těchto tříd (cca 24.000,- Kč měsíčně) podle nařízení vlády č. 222/2010 Sb., o katalogu prací ve veřejných službách a správě, by se mělo jednat o roční zvýšení mzdových nákladů o cca 14,5 mil. Kč. Tento náklad by však měl být vyvážen reálně očekávaným přínosem činnosti těchto zaměstnanců v nově navrhovaném systému finančního řízení. Ministerstvo financí v pozici ústředního správního úřadu pro finanční kontrolu opakovaně při navrhovaných změnách legislativy upravující katalog prací ve veřejné správě vznáší zásadní připomínky k zařazení interních auditorů do platových tříd dle katalogu s tím, že interní auditori krajů by s ohledem na složitost agendy měli být zařazeni v rozmezí platových tříd 11

až 13 a interní auditoři ministerstev v rozmezí platových tříd 12 až 14. Zásadní připomínky Ministerstva financí dosud akceptovány nebyly. Ministerstvo financí jako předkladatel sice považuje mzdové zařazení zaměstnanců vykonávajících kontrolní činnost a interní audit dlouhodobě za podhodnocené, nicméně s ohledem na stávající legislativní základ vymezující hranice platových tříd v nařízení vlády, kterým je stanoven katalog prací ve veřejných službách, neuvádí náklady na posílení interního auditu nad tento zákonný rámec.

Pokud zákon nově vymezuje funkce hlavního účetního v řídicím a kontrolním systému, nemá se tím na mysli zřízení zcela nové funkce nad organizační rámec orgánů veřejné správy, ale má se na mysli rozšíření jeho odpovědnosti v řídicím a kontrolním systému. Novým vymezením funkce hlavního účetního a příkazce se sledují protikorupční opatření dovozením jejich odpovědnosti a postihu za neplnění, tímto zákonem stanovených povinností.

### **3.3 Přínosy**

Důsledkem návrhu by měla být úspora kontrolních kapacit z odstraněných duplicitně vykonávaných kontrol v důsledku navrhované koordinace plánování a výkonů kontrol a tudíž i snížení nákladů kontrolní činnosti, kterou však není možno z objektivních důvodů specifikovat, neboť nákladovost kontrol dosud není sledovanou kategorií finančních nákladů. Další úspora nákladů by měla vyplývat ze snížení informační povinnosti vypracování a zasilání zpráv o výkonu finančních kontrol u malých obcí.

## **4. Návrh řešení**

Varianty možných řešení právní regulace byly zhodnoceny v bodě 2.1, 2.2 a 2.3.

### **4.1 Stanovení pořadí variant**

Ponechání nulové varianty podle bodu 2.1 – zachování stávající právní úpravy by znamenalo zachování duplicit výkonů kontrol a rozdílný výkon kontroly národních a zahraničních prostředků s důsledkem zvýšeného počtu kontrol k tíži nákladů kontrolních orgánů i ke zvýšenému zatížení kontrolovaných osob, stejně tak jako nenaplnění požadavků EU na zajištění stejného stupně ochrany národních a zahraničních prostředků.

Možné navržení dvou samostatných právních úprav podle bodu 2.2 by neznamenal žádný faktický přínos z hlediska věcného a procesního a neznamenal by ani žádný finanční efekt z důvodu složitosti a neprovázanosti jednotlivých článků řídicího a kontrolního systému.

Navržení jednotné právní úpravy sjednocující režim kontroly národních a zahraničních prostředků podle bodu 2.3 naproti předchozím variantám umožňuje omezit duplicitu výkonu kontrol a snížit tak náklady na výkon kontrolních činností. Předpokládaný náklad na přeměnu informačního systému ve výši 4 až 7 mil. Kč by bylo nutno stejně vynaložit s ohledem na plánovanou revizi stávajícího modulu ve výši spodní hranice předpokládaných nákladů, zatímco úspory za snížení opakovaných kontrol budou znamenat podstatně větší úsporu

nákladů na straně kontrolních orgánů, včetně úspor představujících snížení zatížení kontrolovaných osob.

## 4.2 Výběr nejvhodnějšího řešení

Podle názoru předkladatele se jako nejvhodnější jeví varianta dle bodu 2.3, která je návrhem odstraňujícím dlouhodobě kritizované, procesně odlišné režimy a integrující společné zásady řídicích a kontrolních systémů. Tato varianta je rozpracována do předkládaného návrhu nové právní úpravy řídicího a kontrolního systému.

Je třeba zdůraznit, že věcné řešení řídicího a kontrolního systému ve veřejné správě České republiky je limitováno:

a) Povinností České republiky dané článkem 317 Smlouvy o fungování Evropské unie zajistit právní prostředí, které bude zajišťovat využívání rozpočtových prostředků v souladu se zásadou řádného finančního řízení. Tato zásada je dále rozpracována v nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 966/2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie. Nařízení stanovuje pro členské státy povinnost kontroly a auditu při plnění rozpočtu, jakož i z toho vyplývající odpovědnosti, které vymezuje, a rovněž stanovuje podrobná pravidla, podle kterých se každý orgán podílí na provádění svých výdajů.

b) Strukturovaným modelem systému tzv. „vnitřní kontroly ve veřejné správě (Public Internal Control)“, který Evropská komise „doporučila“ členským zemím.

Proto bylo rozhodováno zejména o uspořádání systému interního auditu. S ohledem na vyhodnocení slabých stránek stávajícího decentralizovaného systému interního auditu, jakož i na zkušenosti z evropské dobré praxe, kdy v zemích Evropské unie převažuje kombinovaný systém, byla zvolena jako nejvhodnější varianta kombinovaného systému interního auditu v působnosti správců veřejných rozpočtů.

Dále bylo rozhodováno o tom, zda a jakým způsobem zavést do veřejné správy institut výborů pro audit. S ohledem na nejednotnost názorů zástupců veřejné správy na výbory pro audit ve veřejné správě vzalo ministerstvo financí tuto situaci do úvahy s tím, že obligatorní zřízení výborů pro audit by představovalo proti dosavadnímu stavu rozšíření právní regulace o stanovení právní povinnosti subjektům, kteří tuto regulaci nežadají. Proto byla zvolena fakultativní možnost zřízení výborů pro audit. Návrh nové právní úpravy umožňuje správcům veřejného rozpočtu zřízení výborů pro audit. Návrh zákona nestanoví povinnost zřídit výbory pro audit, a to zejména ze dvou důvodů. Zásadním důvodem jsou zkušenosti evropské dobré praxe. V současnosti nemá výbory pro audit ve veřejné správě zřízeno 19 členských států Evropské unie, neboť je nepovažují za pojistku nezávislosti výkonu interního auditu. Zřízení jsou u sedmi zemí, z toho u tradičních západoevropských států je tomu tak jen u Nizozemska a u Belgie, kde je však výbor pro audit zřízen jen u federální vlády. Z materiálů prezentovaného na Konferenci o systémech Public internal control v Bruselu v únoru 2012, pořádané Evropskou komisí a OECD SIGMA, vyplynulo konstatování, že ve většině členských států se nejeví zřízení výborů pro audit jako účinný nástroj k podpoře nezávislosti

interních auditorů. Druhým důvodem je skutečnost, že více než polovina vedoucích útvarů interního auditu ministerstev a krajů se rovněž nedomnívá, že by výbor pro audit mohl vést k podpoře nezávislého výkonu funkce interního auditu. Na základě vyhodnocení všech výše uvedených skutečností považuje předkladatel fakultativní možnost zřízení výborů pro audit jako optimální řešení. Správci veřejného rozpočtu, kteří shledají zřízení výborů pro audit za účelné, mohou svými zkušenostmi případně v budoucnosti přispět k širšímu zavedení výborů pro audit ve veřejné správě České republiky.

Dále bylo nezbytné zvolit optimální variantu pro postavení orgánů finanční správy v řídicím a kontrolním systému. S ohledem na zásadu zakotvit odpovědnost správců veřejných rozpočtů a poskytovatelů veřejných finančních podpor za hospodaření s veřejnými prostředky ve své kapitole bylo rozhodnuto, vyčlenit orgány finanční správy z tzv. „primární“ úrovně kontrol, která je dle návrhu pouze v odpovědnosti správců veřejných rozpočtů. S ohledem na zásadu vytvořit stejný režim kontroly a auditu národních a evropských prostředků byla zvolena varianta, aby orgány finanční správy byly začleněny do tzv. sekundární“ úrovně, konkrétně aby spolu s Ministerstvem financí vykonávaly audit zejména u správců kapitol státního rozpočtu a jejich zřizovaných subjektů s cílem získat ujistění, že nastavené řídicí a kontrolní systémy jsou funkční. Závěry auditů budou zároveň vstupem do Výroční zprávy centrální harmonizační jednotky. Činnost Ministerstva financí a orgánů finanční správy bude koordinována tak, aby nedocházelo k překrývání kontrol a auditů, ale aby byly dodržovány zásady vyplývající z dvoustupňového systému. Návrh zužuje současný rozsah působnosti orgánů finanční správy, kdy územní finanční orgány vykonávají finanční kontrolu v celém rozsahu zákona o finanční kontrole.

## **5. Implementace a vynucování návrhu**

Za implementaci zákona budou kromě Ministerstva financí odpovědni správci veřejných rozpočtů (správci kapitol státního rozpočtu, státní fondy, územní samosprávné celky, městské části hlavního města Prahy, dobrovolné svazky obcí, regionální rady regionů soudržnosti), právnické osoby zřízené k plnění úkolů veřejné správy jiným právním předpisem nebo na základě jiného právního předpisu a další veřejné subjekty, které budou povinny zavést řídicí a kontrolní systém.

Gesce pro vynucování je vymezena tímto návrhem a spadá pod působnost Ministerstva financí, přičemž plnění některých podmínek spadá současně i pod režim zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole. Mechanismy pro vynucování dodržování právního předpisu jsou zakotveny v ustanoveních o sankcích za porušení zákonem stanovených povinností, postihující v § 62 až 64 návrhu konkrétní vedoucí zaměstnance, rozhodující o použití veřejných finančních prostředků.

Vyhodnocení aplikace vynucování povinností je prakticky možná až po jednom roce účinnosti zákona, což bude i předmětem vyhodnocení v první výroční zprávě předkládané vládě.

## **6. Přezkum účinnosti regulace**

Účinnost regulace bude patrná v odezvě dotčených subjektů, ověřované při pravidelných pracovních schůzkách s vedoucími útvarů kontrol a interních auditů resortů a krajů, jakož i v běžném korespondenčním styku. Účinnost regulace bude pak každoročně vyhodnocována v pravidelné výroční zprávě předkládané vládě. První vyhodnocení účinnosti při uvažování účinnosti návrhu od 1. 1. 2015 je pak termín duben 2016.

Komplexní přezkum účinnosti regulace bude proveden po 5 letech nabytí účinnosti zákona o řídicím a kontrolním systému ve veřejné správě.

## **7. Konzultace**

Problematika předkládaného návrhu je s odbornou veřejností, dotčenou touto úpravou, dlouhodobě diskutována. Nejprve byly diskutovány principy a zásady nové právní úpravy a následně návrh zákona. Na základě vyhodnocení jednání se zástupci územních samosprávných celků, ústředních orgánů státní správy, vykonávajících kontrolní a auditní činnosti byly navrženy postupy zohledňující praktické zkušenosti. Návrh byl diskutován i s občanskými sdruženími a profesními organizacemi, zejména s Českým institutem interních auditorů a Komorou auditorů ČR. Konečné znění návrhu je výsledkem připomínkového řízení.

## **8. Kontakt na zpracovatele RIA**

JUDr. Miroslav Kocián, odbor 17 – Kontrola  
Ministerstvo financí, [miroslav.kocian@mfc.cz](mailto:miroslav.kocian@mfc.cz)  
telefon 257 044 697  
*telefon 257 044 697*

## **II. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky, mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, a slučitelnost s právem Evropské unie**

### **1. Soulad návrhu s ústavním pořádkem České republiky**

Návrh zákona není v rozporu s ústavním pořádkem České republiky, respektuje postavení územních samosprávných celků dané ústavním pořádkem.

Navrhované změny jsou přiměřené sledovanému cíli a nenarušují ústavním pořádkem zaručené právo na územní samosprávu.

Předkládaným návrhem se současně navrhuje úpravy změn těch právních předpisů, na které se vztahují ustanovení dosud platného právního předpisu, zákona č. 320/2001 Sb., o finanční

kontrole ve veřejné správě. Jedná se zejména o vymezení povinnosti subjektů (dotčených tímto návrhem) na úseku finančního řízení a kontroly použití veřejných finančních prostředků.

Těmito právními předpisy jsou:

zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení),

zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení),

zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze,

zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech,

zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů,

kteří odkazují na použití nově navrhovaného právního předpisu pro účely kontroly hospodaření a nakládání s veřejnými prostředky (namísto dosud platné úpravy).

Vzhledem k tomu, že zákon musí vytvořit právní rámec pro nastavení jednotného systému řízení a kontroly na jednotlivých úrovních veřejné správy a že zákony o územních samosprávných celcích v různé míře opravňují orgány k vydání organizačního řádu, ke stanovení pravomocí v úřadech a ke zřizování a rušení odborů, zákon o řídicím a kontrolním systému stanoví speciální pravomoci radě územních samosprávných celků v souladu s § 102 odst. 2 písm. p) zákona o obcích, §59 odst. 1 písm. n) zákona o krajích a § 68 odst. 1 písm. k) zákona o hl. m. Praze, podle nichž rada plní úkoly stanovené zvláštním právním předpisem.

Dále se navrhovaný návrh zákona dotýká i změny zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, kterým se současné vymezení oprávnění výkonu finanční kontroly podle dosud platného právního předpisu mění na oprávnění na výkon auditu podle nově navrhované úpravy.

Předkládaným návrhem není nijak zasahováno do zákonů upravujících kontrolní činnost Nejvyššího kontrolního úřadu jako nezávislého orgánu podle zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ani do působnosti zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), který bude plně využit pro výkon kontroly. Rovněž tak není předkládaným návrhem zasahováno do působnosti zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí.

## **2. Soulad návrhu s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána**

Návrh zákona je v souladu s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána. Judikatura Evropského soudu pro lidská práva se na danou oblast nevztahuje.

## **3. Soulad návrhu s právem Evropské unie**

Návrh zákona je zákonem harmonizačním, tzn. Česká republika je povinna podle článku 317 Smlouvy o fungování Evropské unie zajistit právní prostředí, které bude zajišťovat využívání rozpočtových prostředků v souladu se zásadou řádného finančního řízení.

Tato zásada je dále rozpracována v nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 966/2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie. Nařízení stanovuje pro členské státy povinnost kontroly a auditu při plnění rozpočtu, jakož i z toho vyplývající odpovědnosti, které vymezuje, a rovněž stanovuje podrobná pravidla, podle kterých se každý orgán podílí na provádění svých výdajů.

Ve Strategii, uváděné v bodu 1.2, se konstatuje, že současný řídicí a kontrolní systém uplatňovaný při správě veřejných financí v České republice je komplikovaný vzhledem k velkému počtu decentralizovaných a často se překrývajících kontrolních aktivit řady veřejných subjektů na ústřední nebo územní úrovni veřejné správy, včetně samosprávy. V tomto nepřehledném systému existují složité vazby a rozdílné kontrolní výstupy.

Jedním z úkolů definovaných v Akčním plánu bylo vypracovat návrh zákona, který vytvoří podmínky k odstranění tohoto nepříznivého stavu a bude konzistentní s požadavky přímo použitelných právních předpisů Evropské unie, jimiž se mají řídit operační programy spolufinancované z fondů Evropské unie, a zohlednit mezinárodně uznávané standardy a doporučení evropské dobré praxe.

Návrh zákona odstraňuje, orgány Evropské unie dosud kritizované body současné právní úpravy, které nedůsledně uplatňují principy strukturovaného modelu systému tzv. „vnitřní kontroly ve veřejné správě (Public Internal Control)“. Tento model byl Evropskou komisí doporučen vládám členských států. Nejvýraznějším harmonizačním rysem je úprava společných zásad pro řídicí a kontrolní systémy, které zajistí jednotný přístup ke správě národních i zahraničních veřejných zdrojů. Právo EU předpokládá v rámci finančních ustanovení upravených v aktech práva EU, že členské státy vycházejí z legislativy, která respektuje zásady řádného finančního řízení. Tento základní požadavek je vyjádřen již v primárním právu EU v článku 317 Smlouvy o fungování EU. V oblasti sekundárního práva jsou předpisy EU zaměřeny na oblast ochrany finančních zájmů EU a širokou oblast čerpání finančních prostředků z rozpočtu EU v rámci fondů pro tyto účely vytvořených; jedná se zpravidla o přímo aplikovatelná nařízení a rozhodnutí, kdy základem je nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95, o ochraně finančních zájmů Evropských společenství.

Předkládaný návrh zákona musí být v souladu s legislativou EU upravující období 2007 – 2013 a rovněž s návrhy legislativy připravované pro období 2014 – 2020. Oblast upravovaná předkládaným návrhem nového zákona se dotýká především této legislativy:

Nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012 Evropského parlamentu a Rady ze dne 25. října 2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie a o zrušení nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002,

Nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 ze dne 18. prosince 1995 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství,



Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti,

Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o společných ustanoveních ohledně Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu, Fondu soudržnosti, Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova a Evropského námořního a rybářského fondu, jichž se týká společný strategický rámec, o obecných ustanoveních ohledně Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1083/2006,

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 ze dne 5. července 2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj,

Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o zvláštních ustanoveních týkajících se Evropského fondu pro regionální rozvoj a cíle Investice pro růst a zaměstnanost a o zrušení nařízení (ES) č. 1080/2006,

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1081/2006 ze dne 5. července 2006 o Evropském sociálním fondu a o zrušení nařízení (ES) č. 1784/1999,

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1084/2006 ze dne 11. července 2006 o Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1164/94,

Nařízení Komise (ES) č. 1828/2006 ze dne 8. prosince 2006, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 o obecných ustanoveních týkajících se Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu a Fondu soudržnosti a k nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj,

Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o Evropském sociálním fondu a o zrušení nařízení (ES) č. 1081/2006,

Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1084/2006,

Nařízení Rady (ES) č. 1198/2006 ze dne 27. července 2006 o Evropském rybářském fondu.

Předkládaný návrh zákona vytváří podmínky pro zajištění stejného režimu ochrany národních a zahraničních veřejných zdrojů v souladu s přímo použitelnými právními předpisy Evropské unie a je plně slučitelný jak s právními předpisy České republiky, tak i s právem Evropské unie.

### **III. Sociální dopady, včetně dopadů na specifické skupiny obyvatel a dopady na životní prostředí**

Návrh zákona nemá sociální dopady, včetně dopadů na specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny.

Návrh zákona nemá dopady na životní prostředí

#### **IV. Dopady na ochranu soukromí a osobních údajů**

Návrh nepředstavuje, ve srovnání se současným stavem, žádnou změnu. Navrhovaná regulace nemá z hlediska ochrany soukromí a osobních údajů žádné dopady. Navrhovaná úprava v oblasti využívání údajů ze základního registru obyvatel byla projednána s Ministerstvem vnitra.

#### **V. Zhodnocení korupčních rizik**

Korupční riziko spočívá v každé činnosti, která je spojena s příjmem a výdajem peněžních prostředků, zejména tedy i při rozhodování o nakládání s veřejnými prostředky. V této oblasti je riziko soustředěno do všech rozhodovacích procesů v oblasti připravovaných výdajů, jakož i do oblasti příjmů a následně pak do realizace operací k jejich provedení. Integrita opatření k vyloučení možných rizik vzniku této korupce v navrhovaném právním předpise se soustřeďuje do vystižení těch oblastí, která by mohla být korupčním jednáním zranitelná.

Návrh nově předkládané právní úpravy, která je právním předpisem upravujícím systém řízení a kontroly veřejných prostředků, sám o sobě nepředstavuje žádnou možnost korupčních rizik, které by mohli způsobit kontrolní a auditní pracovníci, jim vymezené postupy nebo některé z navrhovaných ustanovení.

Předkládaný návrh je zákonem protikorupčním. Jeho smyslem není jen odhalování chyb a nedostatků zjištěných následnými kontrolami v pojetí současně platného zákona o finanční kontrole, návrh naopak sleduje potřebné nastavení systému finančního řízení stanovujícího odpovědnost všech zaměstnanců přijímajících konečná rozhodnutí o použití veřejných prostředků a má vytvořit předpoklady pro vyloučení či vytvoření překážky pro vznik možného korupčního jednání.

Návrh v naplnění tohoto záměru zakotvuje pojistky pro odkrývání možných korupčních rizik a možnost postihu za neplnění povinnosti k jejich zamezení. Těmito pojistkami jsou jednak přesně vymezující povinnosti v rozhodovacím procesu pro konkrétní vedoucí zaměstnance, ověřované v neslučitelných funkcích dalšími zaměstnanci, realizující další návazné kroky s povinností ověřit předchozí oprávněnost a zákonnost postupu rozhodujícího vedoucího zaměstnance, a to až do úrovně odpovědnosti dalšího vedoucího zaměstnance, odpovědného za provedení a konečné zúčtování všech operací, vážících se k jednotlivým projektům, akcím nebo programům, financovaných z veřejných zdrojů.

Další pojistkou proti možnému korupčnímu jednání v návrhu je současné vymezení odpovědnosti všech rozhodujících a schvalujících osob, zúčastněných na procesech nakládání s veřejnými prostředky. Tato odpovědnost je pak zhmotněna do ustanovení o přestupcích vedoucích zaměstnanců rozhodujících o nakládání s veřejnými prostředky.

Dalšími pojistkami pro zabránění korupčních rizik jsou i nově zavedené instituty trvalého zachování záznamu umožňujícímu úplné zdokumentování všech etap rozhodovacího procesu k průběžnému i následnému ověření dodržení správnosti a zákonnosti postupu (auditní stopa)

a dále dozor Ministerstva financí nad zavedením řídicích a kontrolních systémů a nad zajištěním zvyšování kvality interního auditu v souladu s požadavky mezinárodních standardů.

Ke krokům sledujícím protikorupční opatření patří i nová úprava spolupráce kontrolních orgánů a útvarů auditu správců veřejných rozpočtů na úseku plánování, podávání informací a používání výsledků vykonaných kontrol tak, aby nemohlo docházet jak k duplicitě kontrol tak ale zejména k vyvození jiných závěrů, ke kterým by pak bylo možné dovozovat úvahu korupčního zájmu.

Proto je i jako protikorupční opatření do nového návrhu zapracován jako důvod odvolání vedoucího útvaru interního auditu jednání, kterým by došlo ke zkrácení výsledku auditu, které by mohlo být motivováno politickými tlaky nebo vlivnými skupinami sledující osobní zájmy, nebo přímo snahami o zakrytí korupčního jednání.

## **B. ZVLÁŠTNÍ ČÁST**

### **K hlavě I – Obecná ustanovení**

#### **K § 1 – Předmět úpravy**

Toto ustanovení obsahuje vymezení hlavních oblastí právní úpravy obsažené v tomto zákoně.

Pro účely tohoto zákona jsou z hlediska terminologie subjekty veřejné správy rozděleny do dvou základních skupin, které mají v řídicím a kontrolním systému ve veřejné správě specifické postavení.

První skupinu tvoří subjekty veřejné správy, které mají rozhodující vliv na hospodaření s veřejnými prostředky. Jedná se o správce kapitol státního rozpočtu, státní fondy, územní samosprávné celky a dále o dobrovolné svazky obcí, městské části hlavního města Prahy a regionální rady regionů soudržnosti. Zákon pro tyto subjekty veřejné správy zavádí legislativní zkratku „správce veřejného rozpočtu“. Tito správci veřejných rozpočtů nesou podle zvláštních právních předpisů odpovědnost nejen za hospodaření vlastní účetní jednotky, ale i za hospodaření s veřejnými prostředky v celé kapitole. Například podle § 39 odst. 1 a 3 zákona 218/2000 Sb., je správce kapitoly státního rozpočtu odpovědný za hospodaření s prostředky státního rozpočtu a jinými peněžními prostředky státu ve své kapitole a soustavně sleduje a vyhodnocuje hospodárnost, efektivnost a účelnost vynakládání výdajů ve své kapitole.

Na rozdíl od městských částí hl. m. Prahy nepovažujeme městské části a obvody statutárních měst za správce veřejného rozpočtu s ohledem na skutečnost, že tyto subjekty nejsou samostatnými účetními jednotkami a jsou součástí statutárního města.

Druhou skupinu tvoří subjekty, které lze z metodického hlediska opět rozdělit na dvě další skupiny (podskupiny). Pro tyto subjekty zákon používá legislativní zkratku „další veřejné instituce“.

První podskupinu tvoří organizační složky státu, které nejsou správci kapitoly státního rozpočtu, státní příspěvkové organizace, příspěvkové organizace územních samosprávných celků a městských částí hlavního města Prahy. Jedná se o subjekty veřejné správy, které jsou v působnosti správců veřejného rozpočtu a správci veřejného rozpočtu vůči nim vykonávají funkci zřizovatele. Zřizovatelům vůči těmto subjektům vyplývá ze zvláštních právních předpisů řada povinností. Např. podle § 39 odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb. je správce kapitoly státního rozpočtu jako zřizovatel organizační složky státu nebo příspěvkové organizace nebo jako ten, kdo funkci zřizovatele vykonává, povinen působit při jejím řízení k tomu, aby vynakládání výdajů bylo co nejhospodárnější, nejefektivnější a nejúčelnější.

Druhá podskupina je tvořena právníckými osobami, které byly zřízeny k plnění úkolů veřejné správy právním předpisem nebo na základě právního předpisu, které hospodaří s veřejnými prostředky. Tyto subjekty tedy musí splňovat čtyři předpoklady. Jedná se o právnícké osoby, které musí být zřízeny „právním předpisem nebo na základě právního předpisu“, a to k „plnění úkolů veřejné správy“. Dalším rozhodujícím kritériem je skutečnost, že tato právnícká osoba „hospodaří s veřejnými prostředky“. Všechny tyto předpoklady musí být splněny zároveň.

Typickým představitelem subjektů zřízených zákonem jsou Všeobecná zdravotní pojišťovna a veřejné vysoké školy. Představitelem subjektů zřízených na základě zákona jsou oborové zdravotní pojišťovny.

K vymezení předmětu činnosti je nutno zmínit některé následné okruhy úpravy, které s tímto předmětem souvisí:

Zákon stanoví strukturu řídicího a kontrolního systému veřejné správy. Tato struktura je uvedena v ustanovení § 3.

Zákon dále stanoví společné zásady, které musí správci veřejných rozpočtů a další veřejné instituce ve své činnosti dodržovat. Tyto zásady jsou uvedeny v § 4.

Procesní pravidla pro výkon interního auditu tvoří další důležitou složku návrhu zákona. Jedná se o komplexní úpravu; na rozdíl od úpravy kontroly vykonávané v rámci systému finančního řízení a kontroly, která je obecně upravena v kontrolním řádu, pravidla výkonu interního auditu nejsou upravena v žádném právním předpise. Tato pravidla jsou uvedena v § 39 až 48.

Další základní složkou řídicího a kontrolního systému je harmonizace celého tohoto systému a dozor nad jeho účinností. Úprava centrální harmonizace a dozoru je uvedena v hlavě páté § 54 až 61.

## **K § 2 – Vymezení pojmů**

K písm. a) Jak je uvedeno v obecné části důvodové zprávy, návrh zákona předpokládá zvýšení odpovědnosti vrcholného vedení subjektů veřejné správy za řídicí a kontrolní systém, zvláště pak vrcholného vedení správců veřejných rozpočtů. Z tohoto důvodu je nezbytné definovat, které osoby to jsou. Pro označení subjektů odpovídajících za řídicí a kontrolní systém byl zvolen sjednocující výraz „výkonný orgán“.

V oblasti správců kapitol státního rozpočtu to jsou ministři, vedoucí dalších ústředních orgánů státní správy a vedoucí dalších organizačních složek státu, stanoví-li zvláštní zákon, že tyto organizační složky státu mají samostatnou kapitolu ve státním rozpočtu nebo že mají postavení ústředního orgánu státní správy nebo že mají postavení ústředního orgánu státní správy pro rozpočtové účely.

V územních samosprávných celcích se navrhuje, aby odpovědným orgánem za nastavení řídicího a kontrolního systému byla rada, která je podle zvláštních právních předpisů výkonným orgánem jednotlivých územních samosprávných celků.

Podle § 99 zákona o obcích je rada obce výkonným orgánem obce v oblasti samostatné působnosti a ze své činnosti odpovídá zastupitelstvu obce. Podle § 102 rada obce připravuje návrhy pro jednání zastupitelstva obce a zabezpečuje plnění jím přijatých usnesení. Radě obce je vyhrazeno zejména zabezpečovat hospodaření obce podle schváleného rozpočtu, provádět rozpočtová opatření v rozsahu stanoveném zastupitelstvem obce, plnit vůči právnickým osobám a organizačním složkám založeným nebo zřízeným zastupitelstvem obce, s výjimkou obecní policie, úkoly zakladatele nebo zřizovatele podle zvláštních předpisů, nejsou-li vyhrazeny zastupitelstvu obce, stanovit rozdělení pravomocí v obecním úřadu, zřizovat a zrušovat odbory a oddělení obecního úřadu, na návrh tajemníka obecního úřadu jmenovat a odvolávat vedoucí odborů obecního úřadu v souladu se zvláštním zákonem, stanovit celkový počet zaměstnanců obce v obecním úřadu a v organizačních složkách obce, schvalovat organizační řád obecního úřadu. Ustanovení § 102 odst. 2 písm. p) radě vyhrazuje plnit úkoly stanovené zvláštním zákonem.

V malých obcích, kde se rada nevolí, plní roli výkonného orgánu starosta, a to v souladu s § 99 odst. 2 zákona o obcích, podle kterého v obci, kde se rada obce nevolí, vykonává její pravomoc starosta, nestanoví-li tento zákon jinak

Podle § 57 zákona o krajích je rada výkonným orgánem kraje v oblasti samostatné působnosti. Podle § 59 rada připravuje návrhy a podklady pro jednání zastupitelstva a zabezpečuje plnění jím přijatých usnesení. Radě je vyhrazeno zabezpečovat hospodaření podle schváleného rozpočtu, provádět rozpočtová opatření v rozsahu svěřeném zastupitelstvem, stanovit počet zaměstnanců kraje zařazených do krajského úřadu, do zvláštních orgánů kraje a do organizačních složek a objem prostředků na platy těchto zaměstnanců, na návrh ředitele krajského úřadu jmenovat a odvolávat vedoucí odborů krajského úřadu v souladu se zvláštním zákonem, ukládat krajskému úřadu úkoly v oblasti samostatné působnosti a kontrolovat jejich plnění, vykonávat zakladatelské a zřizovatelské funkce ve vztahu k právnickým osobám, organizačním složkám, které byly zřízeny nebo založeny krajem nebo které byly na kraj převedeny zvláštním zákonem, včetně jmenování a odvolávání jejich ředitelů a stanovení jejich platu a odměn; k tomu pravidelně jedenkrát ročně projednávat zprávu o jejich činnosti,

o plnění jejich úkolů, pro které byly založeny nebo zřízeny, a přijímat příslušná opatření k nápravě, schvalovat účetní závěrku krajem zřízené příspěvkové organizace sestavenou k rozvahovému dni. Ustanovení § 59 odst. 1 písm. n) radě vyhrazuje plnit úkoly stanovené zvláštním právním předpisem.

Podle § 68 zákona o hlavním městě Praze je rada hlavního města Prahy výkonným orgánem hlavního města Prahy v oblasti samostatné působnosti odpovědným ze své činnosti zastupitelstvu hlavního města Prahy. Rada hlavního města Prahy připravuje návrhy pro jednání zastupitelstva hlavního města Prahy a zabezpečuje plnění jím přijatých usnesení. Radě hlavního města Prahy je vyhrazeno zabezpečovat hospodaření hlavního města Prahy podle schváleného rozpočtu a kontrolovat hospodaření podle něj, provádět rozpočtová opatření v rozsahu stanoveném zastupitelstvem hlavního města Prahy, ukládat Magistrátu hlavního města Prahy úkoly v oblasti samostatné působnosti hlavního města Prahy a kontrolovat jejich plnění, na návrh ředitele Magistrátu hlavního města Prahy zřizovat a rušit odbory Magistrátu hlavního města Prahy a vydávat organizační řád Magistrátu hlavního města Prahy, plnit vůči právnickým osobám a zařízením zřízeným nebo založeným zastupitelstvem hlavního města Prahy úkoly zakladatele nebo zřizovatele podle zvláštních právních předpisů, nejsou-li vyhrazeny zastupitelstvu hlavního města Prahy, a schvalovat účetní závěrku příspěvkové organizace zřízené hlavním městem Prahou. Ustanovení § 68 odst. 1 písm. k) radě vyhrazuje plnit úkoly stanovené zvláštním právním předpisem.

Pravomoci výkonného orgánu podle zákona o řídicím a kontrolním systému je, s ohledem na ustanovení zákonů o ÚSC, že rada plní úkoly stanovené zvláštním právním předpisem, třeba považovat za speciální pravomoci ve vztahu k ostatním pravomocem zastupitelstva, starosty či ředitele krajského úřadu.

Pravomoci rady jako výkonného orgánu, konkrétně povinnost zavést řídicí a kontrolní systém, stanovit ve vnitřních předpisech zásady, cíle a jeho organizaci jakož i pravomoc zřídit funkce příkazce, správce a hlavního účetního stanovené v § 5, 6, 9 a 10 zákona o řídicím a kontrolním systému jsou speciálními pravomocemi rady a uplatní se přednostně před pravomocemi stanovit organizační řád, zřizovat a rušit odbory nebo určovat pravomoci v obecním úřadu podle zákona o krajích, obcích a hlavním městě Praze.

K písm. b) Návrh zákona předpokládá, že správci veřejného rozpočtu budou prosazovat prvky řídicího a kontrolního systému i v subjektech, které ovládají ve smyslu zákona o obchodních korporacích (podle § 74 odst. 1 zákona č. 90/2012 Sb. je ovládající osobou osoba, která může v obchodní korporaci přímo či nepřímo uplatňovat rozhodující vliv; ovládanou osobou je obchodní korporace ovládaná ovládající osobou). To vše v zájmu ochrany veřejných prostředků, které do těchto subjektů vložily nebo vynaložily k nabytí účasti v obchodní společnosti. Z tohoto důvodu bylo nutno definovat i pojem „právnická osoba s majetkovou účastí“.

K písm. c) a d) Jedná se o pojmy veřejné prostředky a veřejná finanční podpora, v českém právu již používané. Zařazeny byly z důvodů provázanosti s právními předpisy, které tyto pojmy používají. Aktivy se rozumí zejména majetek, zásoby, pohledávky, peněžní prostředky.

K písm. e) V návrhu zákona se výraz „operace“ používá v širším významu zahrnující veškeré dispozice s veřejnými prostředky. Jde o synonymum pro výrazy „program“, „projekt“ používané v jiných právních předpisech.

### **K § 3 – Struktura řídicího a kontrolního systému**

Jedná se o zásadní ustanovení celého zákona.

Toto ustanovení stanovuje strukturu řídicího a kontrolního systému ve veřejné správě a určuje jeho jednotlivé složky.

Těmito složkami jsou

- a) systém finančního řízení a kontroly – upraveno v hlavě druhé zákona,
- b) systém interního auditu – upraveno v hlavě třetí zákona,
- c) centrální harmonizace systémů uvedených v písmenu a) až b) a výkon dozoru nad těmito systémy – upraveno v hlavě páté zákona.

Do systému finančního řízení a kontroly (dále také „FM&C“) patří řídicí a kontrolní mechanismy při hospodaření s veřejnými prostředky, ověřující správnost a zákonnost operací, jakož i jejich hospodárnost, efektivnost a účelnost. Za finanční řízení a kontrolu odpovídají vedoucí zaměstnanci a ostatní pracovníci řídicích a výkonných struktur.

Funkcí interního auditu je zejména objektivní hodnocení zavedeného systému finančního řízení a kontroly, jeho přiměřenosti zejména z pohledu hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti. Jeho povinností je upozorňovat vrcholné vedení na slabé stránky FM&C, které by mohly ohrozit plnění cílů daného subjektu, a dávat doporučení managementu ke zlepšení fungování systému FM&C. Interní audit nesmí zasahovat do odpovědnosti managementu, konečné rozhodnutí musí být vždy v odpovědnosti řídicích a výkonných struktur.

Do systému finančního řízení a kontroly podle § 3 písm. a) je nutno zahrnout rovněž systém řízení a kontroly prostředků poskytovaných z fondů Evropské unie a dalších zahraničních prostředků a kontroly vykonávané Platebním a certifikačním orgánem upravené v hlavě čtvrté.

### **K § 4 – Zásada řádného finančního řízení a zásada přiměřenosti**

Toto ustanovení obsahuje dvě základní zásady při hospodaření s veřejnými prostředky, a to zásadu řádného finančního řízení a zásadu přiměřenosti. Tyto zásady musí dodržovat všichni správci veřejných rozpočtů i další veřejné instituce.

K odst. 1) a 4) V odstavci 1 je určen obsah zásady řádného finančního řízení. Tato zásada znamená, že využívání veřejných prostředků musí být hospodárné, efektivní a účelné. Zároveň jsou tyto pojmy definovány. Z těchto hledisek musí být všechny operace posuzovány a hodnoceny. Kritéria pro toto hodnocení mohou být stanovena v právním předpise nebo technické normě. Pokud tato kritéria tímto způsobem nejsou stanovena, musí být stanovena

příslušnými správci veřejných rozpočtů a dalšími veřejnými institucemi, a to ještě před zahájením dotyčné operace.

K odst. 2) Toto ustanovení určuje obsah zásady přiměřenosti. Přiměřenost je vztahována k nákladům (finančním, personálním a materiálním) na řídicí a kontrolní systém a celkovým výdajům konkrétního správce veřejného rozpočtu a další veřejné instituce. Účelem této zásady je zabránit situaci, kdy jsou na kontrolní činnost vydávány náklady, které jsou neúměrné předpokládaným výsledkům (přínosům) a nejsou odůvodněny skutečnými potřebami a konkrétními podmínkami. Současně je třeba zajistit takový objem nákladů na řídicí a kontrolní systém, aby byl schopen plnit své funkce.

K odst. 3) Stanovení cílů je jedním ze základních předpokladů financování ve veřejné správě, ať už ve vztahu k financování běžných činností, tak zejména ve vztahu k poskytování veřejných finančních podpor nejen z prostředků Evropské unie, ale i z veřejných rozpočtů. Časově vymezené cíle jsou taktéž dle ustanovení § 16 odst. 1 písm. a) předmětem předběžného hodnocení, respektive posouzení nezbytnosti výdaje k zajištění stanovených cílů je předmětem ujištění v rámci schvalovacích postupů příkazce operace dle ustanovení § 18 návrhu zákona.

## **K § 5 – Organizace řídicího a kontrolního systému**

K odst. 1) Zákon určuje povinnost zavést řídicí a kontrolní systém výkonným orgánům. Jedná se o 2 části řídicího a kontrolního systému veřejné správy, konkrétně o systém finančního řízení a kontroly a systém interního auditu. Další povinnosti v této oblasti jsou určeny výkonnému orgánu správce veřejného rozpočtu, který má ve své působnosti další veřejné instituce. Za veřejné instituce v působnosti správce veřejného rozpočtu se považují např. soudy a státní zastupitelství v působnosti Ministerstva spravedlnosti. Tento výkonný orgán má povinnost zavést řídicí a kontrolní systém i u těchto veřejných institucí. Předpokládá se, že tento řídicí a kontrolní systém bude formalizován ve vnitřních předpisech správců veřejných rozpočtů a dalších veřejných institucí. To úzce souvisí s povinností výkonných orgánů a osob stojících v čele dalších veřejných institucí, kterou mají stanovenou v § 6, a to stanovit zásady a cíle řídicího a kontrolního systému vnitřními předpisy.

Ustanovení dále zakotvuje zásadu organizace výkonu interního auditu v působnosti správců veřejných rozpočtů. Stávající decentralizovaný systém interního auditu mění návrh zákona na systém kombinovaný. Stanoví, že správci veřejných rozpočtů mohou zajišťovat jeho výkon prostřednictvím svých útvarů interního auditu nebo útvarů interních auditů veřejných institucí v jejich působnosti.

K odst. 2) Toto ustanovení stanovuje povinnost správců veřejných rozpočtů, zajistit vytvoření kontrolních systémů uvedených v § 3 písm. a) a b) i u právnických osob s majetkovou účastí ve své působnosti. Tuto svou povinnost plní v případě, kdy tyto společnosti ovládají.

K odst. 3) Řídicí a kontrolní systém musí být nastaven a fungovat v souladu s mezinárodními standardy. Zákon neodkazuje na konkrétní standardy. Systém finančního řízení a kontroly



by měl být v souladu zejména se zásadami COSO-ERM, výkon kontrol zejména se standardy INTOSAI. Systém interního auditu musí být v souladu s Mezinárodním rámcem profesní praxe interního auditu. Ministerstvo financí doporučí užití konkrétních standardů způsobem umožňujícím dálkový přístup.

K odst. 4) Toto ustanovení obsahuje výčet požadavků na obsah řídicího a kontrolního systému, které musí výkonný orgán dodržet při nastavení tohoto systému.

K odst. 5) a 6) Toto ustanovení souvisí se zvláštním postavením rozpočtových kapitol Všeobecná pokladní správa, Státní dluh, Operace státních finančních aktiv a převody prostředků z účtu Národního fondu a s poskytováním mandatorních výdajů resortem Ministerstva práce a sociálních věcí. Pro tyto veřejné finanční prostředky umožňuje zákon úpravu schvalovacích postupů vnitřním předpisem.

### **K § 6 – Vnitřní předpisy**

Toto ustanovení navazuje na § 5 tohoto zákona. Stanoví povinnost výkonných orgánů a osob stojících v čele dalších veřejných institucí formalizovat zásady, cíle a organizaci řídicího a kontrolního systému, a to ve vnitřních předpisech.

### **K § 7 – Součinnost při poskytování údajů ze základního registru obyvatel**

Toto ustanovení umožňuje Ministerstvu financí požadovat od Ministerstva vnitra některé údaje ze základního registru obyvatel stanovené v odst. 1.

V odst. 2 je stanoven požadavek šetření práv a právem chráněných zájmů při využívání poskytnutých údajů.

## **K hlavě II – finanční řízení a kontrola**

### **K § 8 – Hlavní cíle**

Toto ustanovení určitým způsobem souvisí s ustanovením § 4 tohoto zákona a navazuje na něj. Vymezuje základní smysl finančního řízení a kontroly, prostřednictvím kterého správci veřejných rozpočtů a ostatní veřejné instituce získávají ujištění o plnění svých povinností v oblasti hospodaření s veřejnými prostředky.

K odst. 1) Zde jsou uvedeny hlavní cíle, které musí řídicí a kontrolní systém zajistit.

K odst. 2) Toto ustanovení zakládá povinnost správců veřejných rozpočtů zajistit, aby právnické osoby s majetkovou účastí při svém hospodaření dosahovaly stejných cílů jako správci veřejných rozpočtů a další veřejné instituce. Správci veřejných rozpočtů však tuto povinnost mají pouze v případě, že obchodní společnost ovládají ve smyslu zákona o obchodních korporacích.

## **K § 9 – Rozdělení odpovědnosti**

K odst. 1) Povinnost zavést systém finančního řízení a kontroly má výkonný orgán. V rámci tohoto systému je povinen nastavit funkce příkazce, správce rozpočtu a hlavního účetního.

Pravomoci výkonného orgánu jsou v případě územních samosprávných celků speciálními pravomocemi ve vztahu k pravomocem orgánů územních samosprávných celků danými zákony o územních samosprávných celcích.

K odst. 2) Toto ustanovení určuje obecně, kdo může být pověřen funkcí příkazce. V organizační složce státu vykonávající funkci správce kapitoly státního rozpočtu a v další veřejné instituci mohou být výkonem těchto funkcí pověřeni vedoucí zaměstnanci těchto subjektů. V obcích a městských částech hlavního města Prahy mohou být funkcí příkazce pověřeni kromě vedoucích zaměstnanců rovněž starostové a místostarostové obcí. Analogicky ve statutárních městech jsou to primátoři a zástupci primátorů.

K odst. 3) Toto ustanovení vymezuje osoby, které plní funkci příkazce ze zákona.

K odst. 4) Výkonem funkce hlavního účetního může být pověřena i osoba, která zajišťuje vedení účetnictví, i když není v pracovním ani služebním poměru, ani nevykonává tuto funkci na základě dohod konaných mimo pracovní poměr. Tato skutečnost umožňuje malým organizacím a obcím s malým počtem zaměstnanců, v případě, že zajišťují vedení účetnictví prostřednictvím externích služeb, aby dodavatel zajišťující tuto službu, plnil rovněž funkci hlavního účetního.

K odst. 5) Zajištění vedení účetnictví externími službami nelze využít u organizační složky státu, která je správcem kapitoly státního rozpočtu, kraje, hlavního města Prahy, regionální rady regionu soudržnosti a statutárního města. U výše uvedených organizací může funkci hlavního účetního vykonávat pouze vedoucí zaměstnanec.

K odst. 6) Výkonný orgán je povinen vymezit zaměstnancům vykonávajících funkce příkazce, správce rozpočtu a hlavního účetního jejich pravomoc a odpovědnost. Vymezení pravomocí a odpovědnosti musí být provedeno prostřednictvím zvláštního písemného pověření.

K odst. 7) Toto ustanovení vylučuje spojení funkce příkazce, správce rozpočtu a hlavního účetního a stanoví, kdy lze výjimečně sloučit funkci příkazce a správce rozpočtu.

## **K § 10 – Přenesení pravomocí a odpovědností**

Toto ustanovení umožňuje přenést část pravomocí výkonného orgánu správce veřejného rozpočtu v systému finančního řízení a kontroly na vedoucího zaměstnance uvnitř vlastní „organizace“ a dále na ředitele institucí, které jsou v působnosti tohoto správce. Rovněž ředitele „zřizovaných“ organizací jsou oprávněni přenést část pravomocí na vedoucího zaměstnance. Základní zásadou pro delegaci je požadavek písemného vymezení rozsahu delegovaných pravomocí a odpovědností.

## **§ 11 – Odpovědnost příkazce**

Odpovědnost příkazce a schvalovací postupy příkazce v návrhu zákona vychází z Nařízení č. 966/2012 Evropského parlamentu a Rady a ze zkušeností s aplikací stávajícího zákona o finanční kontrole. Ustanovení vymezuje povinnosti příkazce v systému finančního řízení a kontroly.

K odst. 1) Toto ustanovení stanoví základní povinnosti příkazce v procesu finančního řízení a kontroly hospodaření s veřejnými prostředky, které jsou v dalších ustanoveních dále upřesněny.

K odst. 2) K plnění povinností podle § 12 hlavní účetní nutně potřebuje spolehlivé a přesné informace k vedení účetnictví a k sestavení účetní závěrky a dalších účetních záznamů předávaných do centrálního systému účetních informací státu. Z tohoto důvodu toto ustanovení stanoví povinnost příkazce tyto informace hlavnímu účetnímu poskytnout.

## **K § 12 – Odpovědnost hlavního účetního**

K odst. 1) Hlavní účetní podle navrhované úpravy nese odpovědnost za zajištění funkčnosti a spolehlivosti účetnictví včetně jeho udržování podle zákona o účetnictví. Jeho odpovědnost se nově rozšiřuje o zabezpečení správy peněžní hotovosti a identifikaci rizik spojených s touto správou. Nadále zůstává v odpovědnosti hlavního účetního i identifikace hodnocení a řízení rizik při vedení účetnictví.

K odst. 2) Záměrem navrhované úpravy v oblasti delegace pravomocí je pověřit výkonem funkce hlavního účetního další vedoucí zaměstnanec plnící výkonné funkce a to v závislosti na velikosti, struktuře a rozsahu úkolů organizace. Hlavní účetní je oprávněn přenést své pravomoci na další osoby vykonávající funkce ve smyslu § 12 a zejména ve smyslu § 20 upravujícího schvalovací postupy hlavního účetního, přičemž pověření vymezí rozsah delegované pravomoci. U malých organizací (např. příspěvkové organizace, obce) bude funkci hlavního účetního nejčastěji vykonávat jeden zaměstnanec (již bez další delegace) nebo bude ve smyslu § 9 odst. 4 a 5 výkon funkce hlavního účetního zajištěn osobou, která vede účetnictví a není v základním pracovněprávním nebo služebním vztahu.

## **K § 13 – Předání a převzetí funkce hlavního účetního**

K odst. 1) Toto ustanovení řeší situaci, dojde-li k ukončení výkonu funkce hlavního účetního, který v tomto případě zpracuje a předá výkonnému orgánu nebo osobě, která stojí v čele další veřejné instituce, zprávu o předání funkce. Zpráva o předání funkce musí být zpracována minimálně v rozsahu popisu organizačního zabezpečení výkonu funkce hlavního účetního. Přílohou této zprávy je zejména soupis dosud nezaúčtovaných významných skutečností, účtový rozvrh platný pro účetní období, vnitřní předpisy týkající se vedení účetnictví, podpisové vzory příkazců a správců rozpočtu.

K odst. 2) Odpovědnost hlavního účetního ve smyslu § 12 do doby předání výkonu funkce novému hlavnímu účetnímu zajistí výkonný orgán nebo osoba stojící v čele další veřejné instituce.

K odst. 3) Nově pověřenému hlavnímu účetnímu předá výkonný orgán nebo osoba stojící v čele další veřejné instituce zejména poslední řádnou účetní závěrku, inventarizační zprávu a inventurní soupisy, mezitímní účetní závěrku sestavenou k bezprostředně nejbližšímu dni předcházejícímu datu ukončení funkce hlavního účetního a zprávu o předání funkce hlavního účetního.

K odst. 4) Nejpozději do 3 měsíců od pověření do funkce je hlavní účetní povinen se seznámit s obsahem dokumentů v odstavci 3.

### **K § 14 – Opatření výkonného orgánu**

Výkonný orgán (případně příkazce) je povinen přijmout na základě výsledků kontrol (vnitřních a externích) vhodná opatření k odstranění nedostatků zjištěných těmito kontrolami. Rovněž je povinen rozhodnout o opatřeních na základě doporučení útvaru interního auditu. Hlavní účetní má povinnost při tom poskytnout součinnost.

### **K § 15 – Prevence**

K odst.1) Podle tohoto ustanovení má příkazce při přípravě a uskutečňování operace povinnost zajistit, že připravovaná operace není v rozporu s právními předpisy, jinými právními akty nebo uzavřenými smlouvami. Přitom musí případně provést kontroly podle ustanovení § 23 a vykonat veškeré úkony nutné ke zpětnému získání příjemcem neoprávněně získaných finančních prostředků.

K odst. 2) Navrhovaná ustanovení ukládají povinnosti všem zaměstnancům zúčastněným v procesu finančního řízení a kontroly k odvrácení vzniku nesrovnalostí a dalšího protiprávního jednání.

### **K § 16 – Předběžné hodnocení**

V tomto ustanovení je upravena odpovědnost příkazce za provedení předběžného hodnocení operací majících vliv na veřejný rozpočet.

K odst. 1) Při předběžném hodnocení musí příkazce vzít v úvahu následující skutečnosti: konkrétní a časově vymezené cíle, přínos operace a objem veřejných prostředků nezbytných k uskutečnění operace. Při posouzení přínosu operace a konkrétních a časově vymezených cílů, kterých má být dosaženo, se postupuje podle zásady řádného finančního řízení a zásady přiměřenosti ve smyslu § 4.

K odst. 2) Předběžné hodnocení nemusí být prováděno u operací, kterými se zajišťují běžné provozní potřeby (kancelářské potřeby, výměna toneru,...) a řeší mimořádné události.

Předběžné hodnocení se dále neprovádí při čerpání mimorozpočtových prostředků (např. FKSP).

K odst. 3) Vzhledem k významu předběžného hodnocení musí být toto hodnocení průkazně zdokumentováno. Průkazné zdokumentování musí být provedeno v souladu se zákonem upravujícím spisovou službu. Výkonný orgán případně příkazce upřesní ve vnitřním předpisu formu a obsah záznamu o předběžném hodnocení podle potřeb příslušné organizace.

K odst. 4) Pokud se v rámci předběžného hodnocení operace vykonává šetření, provádí se podle pravidel upravených právními předpisy pro výkon kontroly.

K odst. 5) Součástí dokumentace připravované operace jsou výsledky předběžného hodnocení. Rozsah a forma musí odpovídat povaze budoucí operace. Výkonný orgán a osoba stojící v čele další veřejné instituce může vnitřním předpisem nebo jiným vhodným způsobem upřesnit obsah a formu předběžného hodnocení podle potřeby.

Ustanovení tohoto paragrafu se na příjmové operace použije přiměřeně.

### **K § 17 – Rozpočtové a právní závazky**

K odst. 1) Toto ustanovení stanoví povinnost příkazce přijmout před přijetím právního závazku nejprve rozpočtový závazek a povinnost správce rozpočtu rezervovat pro tento závazek finanční prostředky v rámci schváleného rozpočtu, případně zajistit provedení rozpočtového opatření. Rozpočtový závazek jednoznačně směřuje k zajištění plnění a použití rozpočtových prostředků. Rozpočtový závazek vždy předchází závazku právnímu.

K odst. 2) Je zde uvedena charakteristika rozpočtového závazku, který může být individuální nebo limitovaný (odpovídající dnešnímu tzv. limitovanému příslibu). Příkazce přijímá limitovaný rozpočtový závazek v případě, že není určen buď příjemce nebo částka výdaje nebo termín plnění. V případě, že se jedná o více příjemců a není znám minimálně jeden z příjemců, je možné, aby příkazce přijal limitovaný rozpočtový závazek. Výkonný orgán, případně příkazce upřesní vnitřním předpisem nebo jiným vhodným způsobem postup při přijímání individuálního i limitovaného rozpočtového závazku.

K odst. 3) Právním závazkem se rozumí právní jednání, které zavazuje k vydání finančních prostředků (rozhodnutí, smlouva nebo jiné právní jednání).

K odst. 4) Výše právního závazku musí být uvedena v evidenci.

### **K § 18 – Schvalovací postupy příkazce**

K odst. 1) V tomto ustanovení jsou definovány úkony, které musí zajistit příkazce při přijímání rozpočtového závazku, při přijímání právního závazku, budoucích příjmů a při vystavení příkazu k inkasu nebo k platbě. Předpokládá se, že jednotlivé postupy mohou být upřesněny ve vnitřním předpisu

K odst. 2) Toto ustanovení řeší postup příkazce v případě zjištění, že rozhodnutí, které má učinit, není v souladu s právními předpisy nebo se zásadou řádného finančního řízení; v takovém případě má povinnost o této skutečnosti informovat (písemně) výkonný orgán. Ustanovení zbavuje příkazce odpovědnosti v případě, kdy i přes jeho upozornění výkonný orgán trvá na realizaci operace.

K odst. 3) Ustanovení stanoví postup příkazce, který neshledal na schvalované operaci nedostatky. Vymezuje soubor dokladů, který je příkazce povinen předat hlavnímu účetnímu.

### **K § 19 – Schvalovací postupy správce rozpočtu**

K odst. 1) Toto ustanovení popisuje schvalovací postupy správce rozpočtu, který ověří zejména, zda jsou k dispozici rozpočtové prostředky, zda příjem nebo výdej byl pro účely vedení evidence označen v souladu s jednotným tříděním platné rozpočtové skladby a jsou-li přijata odpovídající opatření k vyloučení nebo zmírnění rozpočtových rizik. Pokud organizace nevyužívá jednotné třídění platné rozpočtové skladby, v tom případě využívá to třídění, které je vyžadováno zákony o rozpočtových pravidlech. Rozpočtová rizika jsou rizika spojená např. se sledováním a dodržováním ukazatelů rozpočtu, úpravou rozpočtu, pravidelným vyhodnocováním plnění rozpočtu vč. zprávy o výsledcích hospodaření s rozpočtovými prostředky, použití a vyhodnocení mimorozpočtových zdrojů, dodržování rozpočtové skladby atd.

K odst. 2 a 3) Ustanovení odst. 2 řeší postup správce rozpočtu v případě, kdy neshledá nedostatky při přípravě operace a odst. 3 kdy shledá nedostatky při přípravě operace.

K odst. 4) Ustanovení zbavuje správce rozpočtu odpovědnosti v případě, kdy i přes jeho upozornění příkazce trvá na realizaci operace

### **K § 20 – Schvalovací postupy hlavního účetního**

K odst. 1) Toto ustanovení určuje skutečnosti, které musí hlavní účetní při své činnosti ověřovat, zejména průkazný účetní záznam podepsaný příkazcem v případě snížení nebo zvýšení aktiv nebo pasiv převodem nebo přechodem, zda je zajištěn soulad s příkazcem poskytnutými údaji o věřiteli nebo o dlužníku, o výši a o splatnosti vzniklého závazku nebo pohledávky, zda výdaje předložené k proplacení jsou v souladu s výsledky kontrol vykonaných podle § 23 a zda jsou přijata odpovídající opatření k vyloučení nebo zmírnění případných rizik v souvislosti s uskutečňovanými účetními operacemi. Odpovídající opatření k vyloučení nebo k zmírnění případných rizik v souvislosti s uskutečňováním účetních operací je závislé na velikosti, struktuře a rozsahu cílů a úkolů příslušné organizace.

K odst. 2 a 3) Ustanovení odst. 2 řeší postup hlavního účetního v případě, kdy v rámci schvalovacího postupu neshledá nedostatky a odst. 3 kdy shledá nedostatky.

K odst. 4) Ustanovení zbavuje odpovědnosti hlavního účetního v případě, kdy i přes jeho upozornění příkazce trvá na provedení vydaného příkazu k platbě.

## **K § 21 – Schvalovací postupy při nakládání s pasivy**

Při nakládání s pasivy, kterými se rozumí zdroje krytí aktiv organizace (např. dlouhodobé závazky, dlouhodobé úvěry, jmění účetní jednotky, fondy účetní jednotky), postupuje příkazce obdobně jako při schvalovacích postupech při nakládání s veřejnými prostředky podle § 18, správce rozpočtu obdobně jako při schvalovacích postupech při nakládání s veřejnými prostředky podle § 19 a hlavní účetní obdobně jako při schvalovacích postupech při nakládání s veřejnými prostředky podle § 20.

## **K § 22 – Provádění operací počítačovými systémy**

Ustanovení stanoví možnost provádění operací s použitím počítačových systémů s povinností dodržovat jiné právní předpisy upravující jejich použití, včetně možnosti připojení autorizujícího podpisu oprávněného zaměstnance. Za podpis se považuje vlastnoruční podpis nebo uznávaný elektronický podpis podle zákona o elektronickém podpisu nebo obdobný průkazný záznam v technické formě podle zákona o účetnictví.

## **K § 23 – Kontroly**

K odst. 1 a 2) Ustanovení vymezuje časový průběh výkonu kontrol a stanoví předmět kontrol. Tyto kontroly jsou prováděny od uzavření právního závazku (podpis rozhodnutí nebo uzavření smlouvy), v průběhu realizace operace a následně po jejím vyúčtování a vypořádání. Výkonný orgán, případně příkazce v rozsahu pověření, organizuje kontroly jednotlivých operací podle typů těchto operací.

K odst. 3) Kontroly jsou realizovány a) jako dokladové, jejichž provedení musí být zdokumentováno v dokladech o realizaci operace, b) jako kontroly na místě, které mohou být prováděny na vybraném vzorku operací. Procesní postup při výkonu kontrol na místě se řídí zákonem č. 255/2012 Sb., o kontrole. V případě dokladových kontrol se jedná o administrativní kontroly dokladů, které jsou příjemci povinni pravidelně zasílat poskytovatelům veřejné finanční kontroly v rámci vyúčtování a vypořádání operace. Provedení těchto kontrol se dokládá podpisem příslušného zaměstnance, který tyto doklady ověřil. Je naprosto neakceptovatelné, aby se tyto kontroly prováděly podle kontrolního řádu.

K odst. 4) Ustanovení reflektuje požadavky nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012 Evropského Parlamentu a Rady, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie, které vylučuje z výkonu kontrol osoby podílející se na přípravě a realizaci operací.

## **K § 24 – Působnost k výkonu kontrol**

K odst. 1 a 2) V tomto ustanovení je stanovena působnost správců kapitol státního rozpočtu a územních samosprávných celků k výkonu kontrol vůči subjektům v jejich působnosti.

K odst. 4) Dále je stanovena působnost poskytovatelů k výkonu kontrol vůči příjemcům veřejné finanční podpory; kontrolní orgán je oprávněn vykonat kontrolu v celém rozsahu

použitých finančních prostředků, tedy i vlastních prostředků příjemce nutných ke spolufinancování daného projektu, tak aby bylo možno ověřit procentní výši dotace z celkových použitých nákladů projektu.

V případě spolufinancování operace současně z prostředků státního rozpočtu a rozpočtů územních samosprávných celků je poskytovatel oprávněn kontrolovat i prostředky, které neposkytl ze svého rozpočtu.

K odst. 5) Toto ustanovení se vztahuje i na kontrolu Budějovického Budvaru n. p. Dle výpisu z Obchodního rejstříku – AV 325 (Krajský soud v Českých Budějovicích) má Budějovický Budvar, národní podnik, právní formu 301 – Státní podnik.

### **K § 25 – Opatření k nápravě**

Toto ustanovení upravuje přijímání opatření k odstranění kontrolou zjištěných nedostatků, včetně jejich ukládání a povinnosti podávání informací o splnění těchto opatření kontrolním orgánům.

Opatření k nápravě nedostatků je povinna přijmout kontrolovaná osoba, kontrolní orgán je oprávněn pouze stanovit lhůtu k přijetí opatření. Kontrolní orgán ukládá opatření pouze v případě, že má tuto povinnost podle zvláštního právního předpisu.

### **K § 26 – Roční zpráva o stavu finančního řízení a kontroly a o výsledcích kontrol**

K odst. 1) Toto ustanovení stanoví povinnost všech výkonných orgánů, tedy orgánů uvedených v § 2 písm. a), zajistit vypracování zprávy o stavu finančního řízení a kontroly a o výsledcích vykonaných kontrol podle § 23 tohoto zákona za minulý rok. Stejnou povinnost mají i další veřejné instituce v působnosti správců veřejných rozpočtů, tedy organizační složky státu, které nejsou správci kapitol státního rozpočtu, státní příspěvkové organizace, příspěvkové organizace územních samosprávných celků a městských částí hlavního města Prahy a dále právnické osoby zřízené k plnění úkolů státní správy jiným právním předpisem nebo na základě jiného právního předpisu, které hospodaří s veřejnými prostředky.

K odst. 2) Zde je stanoveno, že součástí této roční zprávy musí být i prohlášení výkonného orgánu, že tato zpráva představuje spolehlivý a věrný obraz skutečnosti. Toto prohlášení vydávají i osoby, které stojí v čele dalších veřejných institucí, které mají povinnost vypracovat roční zprávy.

K odst. 3) Toto ustanovení určuje, které subjekty (jejich výkonný orgán) zasílají Ministerstvu financí roční zprávy, které tomuto ministerstvu slouží jako podklad pro vypracování výroční zprávy pro vládu. Je stanoveno, že tyto roční zprávy předkládají správci veřejných rozpočtů (včetně regionálních rad regionů soudržnosti). V dalších ustanoveních tohoto zákona však může být systém předkládání ročních zpráv upraven jinak.



K odst. 4), 5) a 6) Státní fondy (i když jsou z hlediska tohoto zákona považovány za správce veřejného rozpočtu) a právnické osoby zřízené k plnění úkolů veřejné správy zákonem nebo na základě zákona, které hospodaří s veřejnými prostředky, tyto roční zprávy předkládají ministerstvu, v jehož rámci vykonávají svou činnost. Stejně tak obce a dobrovolné svazky obcí předávají tyto zprávy příslušnému kraji, resp. městské části hlavního města Prahy tomuto městu.

Takto předané roční zprávy jsou podkladem pro vypracování roční zprávy správců kapitol státního rozpočtu, krajů a hlavního města Prahy.

## **K hlavě III – Interní audit**

### **K § 27 – Vymezení interního auditu**

Systémem interního auditu se pro účely zákona rozumí institucionalizovaná funkce interního auditu na úrovni správce veřejného rozpočtu, která poskytuje výkonnému orgánu poradenství v otázkách řízení rizik tím, že vydává nezávislá stanoviska ke spolehlivosti fungování řídicích a kontrolních systémů a doporučení ke zlepšení podmínek realizace operací a k podpoře řádného finančního řízení pro celou oblast působnosti tohoto správce.

Pro účely zákona se interním auditem rozumí činnost vykonávaná uvnitř správce kapitoly státního rozpočtu, příp. územního samosprávného celku i vůči subjektům, k nimž plní správce kapitoly či územní samosprávný celek zřizovatelskou funkci. Ustanovení § 5 stanoví, že správci veřejných rozpočtů mohou zajišťovat výkon interního auditu prostřednictvím svých útvarů interního auditu nebo útvarů interních auditů veřejných institucí v jejich působnosti. Současně se interním auditem rozumí i interní audit vzorku operací vykonávaný u příjemců, a to v souvislosti s interním auditem systému u poskytovatele. V žádném případě se nejedná o duplicitní činnost s kontrolou poskytovatelů.

Definice interního auditu je zde podána v souladu s definicí obsaženou v Mezinárodním rámci profesní praxe interního auditu.

### **K § 28 – Cíle interního auditu**

Interní audit vychází z identifikace strategických, provozních a finančních rizik, kterým správci veřejných rozpočtů, ostatní veřejné subjekty a právnické osoby zřízené za účelem plnění úkolů veřejné správy jiným právním předpisem nebo na základě jiného právního předpisu čelí, z hodnocení spolehlivosti a účinnosti řídicích a kontrolních procesů v odpovědnosti výkonných orgánů, případně příkazců a hlavních účetních a z celkového vyhodnocení přiměřenosti a účinnosti zavedených řídicích a kontrolních systémů.

Součástí výsledků auditorské práce jsou upozornění na slabé stránky vnitřních řídicích a kontrolních systémů a podle potřeby i doporučení pro jejich zlepšení (přidaná hodnota).

Tato práce nepodléhá manažerským instrukcím, ale řídí se souborem pravidel a etiky obsažených v mezinárodně uznaném Mezinárodním rámci profesní praxe interního auditu.

Výkonné orgány všech správců veřejných rozpočtů musí disponovat nezávislou funkcí interního auditu, která by jim byla schopná zajistit dlouhodobou účinnou podporu v souladu s mezinárodně uznanou definicí.

### **K § 29 – Postavení útvaru interního auditu**

V tomto ustanovení je vymezena konkrétní odpovědnost za zřízení útvarů interního auditu a dále požadované podmínky pro jejich zavedení v jednotlivých orgánech veřejné správy. Zajistit funkce interního auditu je povinen výkonný orgán každého správce státního rozpočtu a kraje. Dále výkonný orgán obce a městské části hlavního města Prahy, mající více než 15 000 obyvatel. Obce a městské části hlavního města Prahy, které mají méně než 15 000 obyvatel, nemají zákonnou povinnost zřídit interní audit, ale musí jeho funkce zajistit jinými opatřeními, které zákon blíže nespécifikuje, ale předpokládá se, i s ohledem na dosavadní praxi, že tímto opatřením může být zajištění výkonu interního auditu externí auditorskou službou nebo finančním výborem.

Zákon umožňuje, aby byl výkonem interního auditu u malých subjektů pověřen jeden zaměstnanec.

### **K § 30 – Nezávislost interního auditu**

Zákon zakotvuje postavení interního auditu v organizační struktuře. Interní audit musí být v přímé funkční podřízenosti výkonného orgánu, který je ze zákona povinen zajistit nezávislost funkce interního auditu v souladu s Mezinárodním rámcem profesní praxe interního auditu; konkrétně se standardem 1100 - Nezávislost a objektivita, podle kterého je nezávislost dosažena za předpokladu neexistence podmínek ohrožujících schopnost interního auditu vykonávat odpovědnosti nezaujatým způsobem. K dosažení nezávislosti je nezbytný přímý a neomezený přístup vedoucího útvaru interního auditu k vedení. Interní audit musí zahrnovat veškeré útvary a procesy daného subjektu, interním auditorům musí být při výkonu auditu zajištěn přístup k dokladům a osobám v takovém rozsahu, aby mohl být interní audit řádně vykonán.

Ustanovení odst. 3 a) a b) vylučuje možnost sloučení útvaru interního auditu s jiným organizačním útvarem správce veřejného rozpočtu nebo další veřejné instituce, která zřídí interní audit. Útvar interního auditu nelze sloučit s útvary majícími odpovědnost za výkon kontrol, vyřizování stížností nebo dalších činností v odpovědnosti řídicích a výkonných struktur.

Útvar interního auditu územního samosprávného celku je organizačně podřízen tomu, kdo navrhuje radě jmenování vedoucího útvaru interního auditu. V kraji je to ředitel krajského úřadu, v obci starosta, ve statutárním městě ředitel magistrátu statutárního města a v hlavním městě Praze pak ředitel Magistrátu hl. m. Prahy. Útvar interního auditu musí být v jejich

přímé podřízenosti. U ostatních správců veřejného rozpočtu a dalších veřejných institucí, v jejichž čele stojí monokratický orgán, je útvar interního auditu přímo podřízen výkonnému orgánu nebo osobě, která stojí v čele další veřejné instituce.

### **K § 31 – Statut interního auditu**

Zákon zakotvuje povinnost výkonného orgánu vydat, jako jednu z pojistek přispívajících k nezávislosti interního auditu, písemný dokument, který definuje pravomoci a odpovědnosti útvaru interního auditu v působnosti správce veřejného rozpočtu, působnost interního auditu a rozsah jeho činnosti (statut interního auditu). Kromě vymezení pravomocí a odpovědností útvaru musí statut obsahovat vymezení pravomocí a odpovědností vedoucího útvaru, jakož i jednotlivých interních auditorů. Výkonný orgán musí rovněž schvalovat jeho aktualizaci.

Požadavky na statut stanoví Standard 1000 Mezinárodního rámce profesní praxe interního auditu. Statut interního auditu určuje postavení interního auditu uvnitř správce veřejného rozpočtu nebo právnické osoby zřízené k plnění úkolů veřejné správy jiným právním předpisem nebo na základě jiného právního předpisu, včetně povahy vztahu funkční podřízenosti vedoucího interního auditu vůči orgánům organizace. Dále stanoví oprávnění k přístupu k dokladům, osobám a majetku, které souvisejí s prováděním auditních šetření, a definuje rozsah činnosti interního auditu.

### **K § 32 – Výbory pro audit**

Toto ustanovení umožňuje zavést výbory pro audit jako nový prvek v řídicím a kontrolním systému veřejné správy, s cílem pomoci vrcholnému vedení správců veřejných rozpočtů získat objektivní ujištění o přiměřenosti a účinnosti řídicích a kontrolních systémů ve veřejné správě. Funkcí výboru pro audit není dublování či nahrazování funkcí interního auditu, ale nový mezinárodně osvědčený prvek tzv. „řádné správy a řízení organizací“.

Výbor pro audit, v případě jeho zřízení, vykonává poradenskou činnost a má takové kompetence, které mu budou správcem veřejného rozpočtu ve statutu uděleny. Aby mohl plnit dané funkce, musí mít statutem stanovena adekvátní oprávnění.

Personální složení výboru pro audit je navrženo obdobně jako personální složení výborů pro audit v ustanovení § 44 zákona o auditorech, rovněž funkce výboru pro audit byly vymezeny obdobně.

### **K § 33 – Předmět interního auditu**

Ustanovení vymezuje, v souladu s definicí interního auditu, předmět interního auditu. Hlavní funkcí interního auditu je podávat ujištění zejména o přiměřenosti a účinnosti zavedeného řídicího a kontrolního systému a zákonnosti schvalovaných a realizovaných operací a o jejich hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti.

Do působnosti interního auditu patří další ujišťovací činnosti vyplývající z potřeb zjištěných analýzou rizik daného subjektu. Rozsah činností musí být vymezen ve statutu interního auditu.

### **K § 34 – Požadavky na vedoucího útvaru interního auditu**

Předpokládá se splnění základního okruhu požadavků stanovených pro zaměstnance v pracovním poměru k zaměstnavatelům, kterými jsou orgány státní správy a územní samosprávy, jiným právním předpisem.

Dále, s přihlédnutím k uvedeným doporučením pro praxi interního auditu, jsou v tomto ustanovení stanovena dvě hlavní kritéria (vysokoškolské vzdělání a praxe v oboru nebo prokázání speciální odborné kvalifikace nebo naplnění požadavků zákona upravujícího uznávání odborné kvalifikace).

K prokázání speciální odborné kvalifikace se vyžaduje absolvování speciálního vzdělávání prokazané osvědčením vydaným např. Mezinárodním institutem interních auditorů, Komorou auditorů (zákon č. 93/2009 Sb., o auditorech a o změně některých zákonů), nebo osvědčením vydaným jinými vzdělávacími organizacemi akreditovanými Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy nebo Ministerstvem vnitra.

### **K § 35 a 36 – Jmenování vedoucího útvaru interního auditu a odvolávání vedoucího útvaru interního auditu**

Postavení vedoucího útvaru interního auditu je upraveno v souladu s mezinárodně uznanou praxí. Rozumí se jím osoba na nejvyšší pozici v konkrétní organizaci, která odpovídá za interní audit. Obvykle to je ředitel útvaru interního auditu.

V ustanoveních jsou upraveny procedury jmenování a odvolávání vedoucího útvaru interního auditu. S ohledem na výše uváděné chápání role vedoucího útvaru interního auditu v mezinárodní dobré praxi a na odpovědnost za plnění úkolů interního auditu podle tohoto návrhu zákona je nezbytné, aby i u orgánů státní správy se tento vedoucí zaměstnanec podrobil výběrovému řízení podle jiného právního předpisu (zákon o úřednících). V zásadě je vedoucí útvaru interního auditu jmenován za součinnosti třetí osoby, která dává stanovisko tomu, kdo vedoucího útvaru interního auditu jmenuje a odvolává. Ve státní správě je tímto činitelem vedoucí útvaru centrální harmonizace Ministerstva financí, které tuto součinnost poskytnou příslušnému ministrovi. V územní samosprávě je tímto činitelem ředitel krajského úřadu nebo starosta obce, kteří tuto součinnost poskytnou radě územního samosprávného celku.

Pokud je zřízen výbor pro audit, jsou právní pojistky pro pozici vedoucího útvaru interního auditu zesíleny, neboť jmenování a hlavně odvolání vedoucího útvaru auditu je podmíněno předchozím souhlasem výboru pro audit.

Za účelem dodržení podmínek pro aplikaci mezinárodně uznané definice interního auditu a standardu nezávislosti a objektivit při zajišťování interního auditu je funkce vedoucího útvaru interního auditu neslučitelná s jakoukoliv vedoucí funkcí u správce veřejného rozpočtu, tzn. s funkcí příkazce, hlavního účetního a s funkcemi všech vedoucích zaměstnanců jim podřízených.

Pro odvolání vedoucího útvaru auditu platí, že vždy musí existovat kvalifikované důvody, které jsou taxativně stanoveny tímto zákonem.

### **K § 37 – Působnost k výkonu interního auditu**

Ustanovení vymezuje působnost k výkonu interního auditu správci kapitoly státního rozpočtu, územnímu samosprávnému celku, městské části hlavního města Prahy vůči subjektům, ke kterým plní zřizovatelské funkce.

Dále je stanovena působnost poskytovatelů k výkonu interního auditu vůči příjemcům veřejné finanční podpory, který se může vykonávat v rámci auditu systémů poskytovatelů. Je samozřejmé, že tuto povinnost má pouze ten poskytovatel, který má zřízen útvar interního auditu.

### **§ 38 – Plánování interního auditu**

K odst. 1) Toto ustanovení stanovuje základní přístup k plánování interního auditu, a to sestavení auditní strategie a ročního plánu.

K odst. 2) Auditní strategie je nový prvek v plánování interního auditu a lze ho vzdáleně přirovnat k současnému střednědobému plánu. Auditní strategie propojuje cíle orgánu veřejné správy a střednědobé priority interního auditu včetně potřeb správce veřejného rozpočtu a personální zdroje. Personální zdroje jsou stanoveny se zřetelem zejména na konkrétní podmínky organizační struktury, způsob řízení, počet zaměstnanců, povahu, rozsah a složitost vykonávaných činností dané organizace.

K odst. 3) Roční plán vychází z auditní strategie a zahrnuje konkrétní rozsah, věcné zaměření, typ auditu, cíle auditu, časové rozvržení a personální zajištění. Jeho součástí je poradenská činnost a rozpracovaný plán profesního vzdělávání jednotlivých interních auditorů na oblasti a rozsah vzdělávání jednotlivých interních auditorů. Podle zákona o úřednících ÚSC je možné vztáhnout podmínku o prohlubujícím vzdělávání úředníků i na splnění požadavku tohoto zákona.

K odst. 4) Podle Standardu pro výkon interního auditu 2010 – Plánování útvar interního auditu zpracovává auditní strategii i roční plán na základě hodnocení rizik vypracovaného výkonným orgánem. Dále bere v úvahu výsledky jednotlivých kontrol.

K odst. 5) a 6) Auditní strategie a roční plány jsou po schválení výkonným orgánem závazné. Případné změny v ročním plánu interního auditu lze uskutečnit úpravou ročního plánu

a schválením upraveného ročního plánu. V případě zavedeného výboru pro audit jsou auditní strategie i roční plán s ním projednány před jeho schválením výkonným orgánem.

K odst. 7) Auditní strategie se aktualizuje každý rok; musí být zohledněny konkrétní skutečnosti, které jsou známy v období jejího zpracování.

### **K § 39 až 48**

V ustanoveních § 39 až 48 jsou stanovena procesní pravidla pro výkon auditního šetření v rámci interního auditu, pro které je zavedena legislativní zkratka „audit“ a to z toho důvodu, že pojem „audit“ je použit ve smyslu úředního přezkoumání a zhodnocení činnosti a procesů nezávislou osobou, kdy účelem je zhodnotit kvalitu řídicího a kontrolního systému organizace.

Procesní postup při výkonu auditního šetření je zákonem upraven samostatně a komplexně. Na jeho výkon se nevztahuje kontrolní řád z následujících důvodů.

Interní audit ověřuje a hodnotí systém finančního řízení a kontroly, jeho přiměřenost zejména z pohledu hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti. Jeho povinností je upozorňovat vrcholné vedení na slabé stránky FM&C, které by mohly ohrozit plnění cílů daného subjektu, a dávat doporučení managementu ke zlepšení fungování systému FM&C. Interní audit nesmí zasahovat do odpovědnosti managementu.

Interní audit ověřuje, ujišťuje, hodnotí a dává doporučení, výkon interního auditu nelze ztotožnit s činností, podle § 2 zákona o kontrole – zjišťovat, jak se plní povinnosti, které vyplývají z právních předpisů. Procesní postup při výkonu kontroly, zejména zpracování protokolu, námitky k protokolu, proces rozhodování o námitkách je v rozporu s Mezinárodním rámcem profesní praxe. Na rozdíl od protokolu je interní auditor povinen zprávu z auditu projednat, naopak není oprávněn ukládat jakékoliv sankce, atd..

### **K § 39 – Zahájení auditu**

V tomto ustanovení jsou upraveny skutečnosti související se zahájením výkonu auditu.

Je stanoveno, že audit je zahájen dnem, kdy subjekt oprávněný k výkonu auditu vydal písemné pověření k výkonu auditu. Pověření k výkonu auditu vystavuje osoba stojící v čele subjektu oprávněného k výkonu auditu. Podle typu organizace je to výkonný orgán nebo statutární orgán. Je na rozhodnutí výkonného orgánu i statutárního orgánu, zda bude pověření k výkonu auditu vystavovat sám nebo pověří touto činností jiného vedoucího zaměstnance. V organizacích, kde plní funkci interního auditu útvar, je obvyklé, že pověření k výkonu auditu vystavuje vedoucí zaměstnanec útvaru interního auditu. Pokud je plněním úkolů interního auditu pověřen jeden zaměstnanec, má pro účely tohoto zákona postavení útvaru interního auditu, ale nemůže být pověřen vystavováním pověření k výkonu auditu, neboť by pověřoval sám sebe. V případě územních samosprávných celků je výkonným orgánem rada, nepředpokládá se však, že bude rada vydávat pověření. Je na rozhodnutí rady,

koho touto činností pověří a jak určí nastavit vnitřní postupy v rámci subjektu oprávněného k výkonu auditu.

Zahájení auditu je povinen subjekt oprávněný k výkonu auditu písemně oznámit auditované osobě v době mezi vydáním pověření k výkonu auditu a zahájením šetření na místě u auditované osoby, a to z důvodu, aby auditovaná osoba mohla vytvořit podmínky k výkonu auditu a poskytnout součinnost v souladu s ustanovením § 44 tohoto zákona.

Auditovanou osobou pro účely tohoto zákona jsou organizační útvary subjektu oprávněného k výkonu auditu a organizace vymezené v ustanovení § 37.

Dále je v tomto ustanovení upraveno, že audit může vykonávat pouze interní auditor, který je k tomu subjektem oprávněným k výkonu auditu písemně pověřen. Výkonem auditu může být rovněž pověřen tým auditorů. V tomto případě musí být v pověření uvedeno, který z auditorů je vedoucím auditního týmu.

### **K § 40 – Přizvané osoby**

Toto ustanovení umožňuje subjektu oprávněnému k výkonu auditu přizvat při výkonu auditu další osoby k posouzení odborného problému, k jehož řešení nedisponuje personální kapacitou. Postavení přizvané osoby při výkonu auditu je ve vztahu k auditované osobě obdobné jako postavení auditora, proto se na ni vztahují oprávnění a povinnosti uvedené v § 41 až 43 obdobně.

Osoba vystavující pověření k výkonu auditu nese odpovědnost za výběr přizvané osoby z hlediska její nepodjatosti ve vztahu k auditované osobě nebo k předmětu auditu v souladu s ustanovením § 41 tohoto zákona a je též odpovědná za vystavení pověření pro přizvanou osobu v potřebném rozsahu a na nezbytně nutnou dobu, za poučení přizvané osoby o jejích právech, povinnostech a především o povinnosti zachovávat mlčenlivost o všech skutečnostech, o nichž se dozví při výkonu auditu, a povinnosti nezneužít znalosti těchto skutečností.

### **K § 41 – Podjatost**

Toto ustanovení se zabývá problematikou podjatosti interního auditora. Je stanoveno, že audit smí vykonávat pouze interní auditor, u něhož se zřetelem na jeho vztah k auditované osobě nebo k předmětu auditu nejsou důvodné pochybnosti o jeho nepodjatosti, neboť při výkonu auditu musí postupovat nestranně, nezaujatě a nesmí dopustit, aby došlo ke střetu zájmu. Dále je v tomto ustanovení internímu auditorovi i auditované osobě dána povinnost ohlásit skutečnosti nasvědčující podjatosti interního auditora osobě, která vydala pověření k auditu. Současně je zde stanoveno, že o podjatosti osoby vykonávající audit rozhodne vedoucí subjektu oprávněného audit vykonat nebo jím pověřený zaměstnanec bez zbytečného odkladu a že interní auditor, u něhož jsou pochybnosti o jeho nepodjatosti, bude do rozhodnutí o podjatosti činit pouze úkony, které nesnesou odkladu. Ustanovení § 41 o podjatosti, týkající

se interního auditora, se vztahuje i na přizvanou osobu, což vyplývá z ustanovení § 40 odstavce 2.

V případě územních samosprávných celků je výkonným orgánem rada, nepředpokládá se však, že bude rada rozhodovat o podjatosti interního auditora a přizvané osoby. Je na rozhodnutí rady, koho touto činností pověří a jak určí nastavit vnitřní postupy v rámci subjektu oprávněného k výkonu auditu.

### **K § 42 a 43 – Práva interního auditora, povinnosti interního auditora**

V těchto ustanoveních jsou upravena práva a povinnosti interního auditora ve vztahu k auditované osobě tak, aby mohl při výkonu auditu zajistit dostatek podkladů a důkazů pro zjištění skutečného stavu a vydání ujištění o funkčnosti systému či správnosti operace, přičemž budou současně šetřena práva a chráněny zájmy auditované osoby. Ustanovení § 42 a 43 se vztahují i na přizvanou osobu, což vyplývá z ustanovení § 40 odstavec 2.

V ustanovení § 43 písmeno g) je uvedena povinnost auditora vyhotovit zprávu z auditu. Pro vyhotovení zprávy není záměrně stanovena lhůta, neboť proces vytvoření zprávy nezávisí pouze na auditorovi, nýbrž i na auditované osobě. U tohoto procesu je někdy potřebné uskutečnit opakovaná jednání auditora s auditovanou osobou, a vzhledem k této skutečnosti není vhodné stanovit lhůtu, do kdy má být zpráva z auditu vypracována. Při auditu by nemělo dojít k neúměrnému protažení procesu, přestože není stanovena lhůta, do kdy má být zpráva z auditu vypracována, neboť interní auditor je povinen dodržovat mezinárodní standardy obsažené v Mezinárodním rámci profesní praxe interního auditu. Standard 2420 stanovuje, že zpráva z auditu musí být mimo jiné včasná. To znamená, že auditor je povinen předložit zprávu s ohledem na důležitost zjištění tak, aby vedení mohlo včas přijmout odpovídající nápravná opatření.

### **K § 44 – Povinnosti auditované osoby**

Toto ustanovení upravuje povinnosti auditované osoby tak, aby bylo možné při výkonu auditu uskutečnit u auditované osoby šetření na místě a aby interní auditor i přizvaná osoba mohli zajistit dostatek podkladů a důkazů pro zjištění skutečného stavu a vydání ujištění o funkčnosti systému či správnosti operace. Současně je zde auditované osobě dána povinnost podat subjektu oprávněnému k výkonu auditu písemnou informaci o nápravných opatřeních, která přijme a následně po jejich splnění informaci o opatřeních, která přijala na základě doporučení interního auditora. Lhůty pro podání písemné informace o opatřeních, která přijme, i o přijatých opatřeních stanoví interní auditor při projednání zprávy na základě dohody s auditovanou osobou a s ohledem na rozsah zjištěných nedostatků a dalších skutečnostech zjištěných při výkonu auditu.

### **K § 45 – Zpráva z auditu**



Toto ustanovení ukládá internímu auditorovi povinnost vyhotovit návrh zprávy z auditu a tento návrh doručit auditované osobě. Auditovaná osoba má právo k navrženým zjištěním zaujmout písemné stanovisko, a pokud chce, může již i navrhnout opatření, která přijme k nápravě zjištěných nedostatků. Lhůtu pro předložení písemného stanoviska a návrhu opatření k nápravě zjištěných nedostatků určuje interní auditor s ohledem na charakter zjištění a z nich vyplývajících doporučení. Stanovení a počítání lhůty vychází z obecného pravidla pro počítání lhůt upraveného ve správním řádu. Lhůta nesmí být kratší než 15 dnů a začíná prvním dnem následujícím po doručení návrhu zprávy auditované osobě. Lhůta 15 dní je zvolena rovněž z důvodu jednotnosti s lhůtou pro podání námitek stanovenou zákonem 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád).

Interní auditor po obdržení stanoviska auditované osoby vypracuje na základě návrhu zprávy a stanoviska závěrečnou zprávu z auditu. Stanovisko auditované osoby může auditor akceptovat pouze v případě, že auditovaná osoba v něm uvedla argumenty podložené důkazy prokazující neopodstatněnost zjištění. Stanovisko auditované osoby je přílohou zprávy z auditu. Přílohou zprávy je rovněž zdůvodnění, proč jednotlivé body stanoviska byly či nebyly uznány. Pokud auditovaná osoba nezašle ve stanovené lhůtě písemné stanovisko, pak interní auditor zhotoví zprávu z návrhu zprávy, který byl doručen auditované osobě.

Zprávu z auditu je auditor povinen doručit statutárnímu zástupci auditované osoby a zprávu s ním projednat. Pokud statutární zástupce písemně pověří zastupováním auditované osoby v rámci auditu jiného zaměstnance, pak interní auditor doručí zprávu tomuto pověřenému zaměstnanci a rovněž zprávu s ním projedná. V případě, že auditovanou osobou je organizační útvar, projedná interní auditor zprávu s vedoucím auditovaného útvaru. Pokud bylo auditováno několik organizačních útvarů, bude s každým vedoucím projednána část zprávy týkající se jeho útvaru.

Při projednání zprávy stanoví interní auditor lhůtu, do kdy auditovaná osoba podá subjektu, který vykonal audit, písemnou informaci o opatřeních, která přijme k odstranění zjištěných nedostatků, včetně termínů, do kdy budou opatření splněna. Při projednání zprávy rovněž stanoví interní auditor lhůtu, do kdy auditovaná osoba podá informaci o splnění opatření, k jejichž přijetí se zavázala. Lhůty jsou stanoveny na základě dohody s auditovanou osobou a s ohledem na rozsah zjištěných nedostatků, obtížnost přijetí opatření odstraňujících zjištěné nedostatky a další skutečnosti, které mají dopad na přijetí opatření k nápravě.

#### **K § 46 – Ukončení auditu**

V tomto ustanovení je definován pojem ukončení auditu. Audit je ukončen doručením zprávy z auditu auditované osobě.

#### **K § 47 – Distribuce výsledků auditu**

V tomto ustanovení je vedoucímu útvaru interního auditu dána povinnost doručit zprávu z auditu výkonnému orgánu nebo statutárnímu zástupci (podle typu organizace) subjektu, který audit vykonal, neboť výkonný orgán a statutární zástupce má dle ustanovení § 5 tohoto

zákonu odpovědnost za zavedení řídicího a kontrolního systému v souladu s ustanovením § 3 písm. a) a b) tohoto zákona a odpovídá za účinnost zavedeného řídicího kontrolního systému. Zprávy z auditu výkonnému orgánu a statutárnímu zástupci slouží jako ujištění o funkčnosti zavedeného řídicího a kontrolního systému a současně jako podklad pro zajištění plnění nápravných opatření zjištěných nedostatků.

V případě územních samosprávných celků bude zpráva z auditu doručena radě nebo tomu, koho rada svým rozhodnutím určí.

#### **K § 48 – Sledování plnění opatření**

Toto ustanovení ukládá povinnost vedoucímu útvaru interního auditu zajistit sledování plnění opatření přijatých na základě výsledků auditů. Vedoucí útvaru interního auditu zajistí systém sledování plnění přijatých opatření, to znamená, že nastaví postupy sledování a vyhodnocování informací, které je auditovaná osoba povinna dle § 44 dodat subjektu, který audit vykonal. Vedoucí stanoví mimo jiné, kdo je odpovědný za sledování, zda auditovaná osoba skutečně zaslala informaci o splnění přijatých opatření, a kdo je odpovědný za zadávání údajů o splněných opatřeních do zavedeného informačního systému a jejich vyhodnocení, apod.

#### **K § 49 – Roční auditní zpráva (TUREK)**

K odst. 1) Toto ustanovení stanoví, že za zpracování roční auditní zprávy odpovídá vedoucí útvaru interního auditu, který tuto roční zprávu předkládá, není-li stanoveno jinak, přímo Ministerstvu financí a současně ji předává výkonnému orgánu. Dochází tak k posílení nezávislosti vedoucího útvaru interního auditu a současně i k vyšší objektivitě provedeného hodnocení výsledků.

V odst. 2) je stanovena obsahová struktura roční auditní zprávy tak, aby roční zpráva byla zpracována jednotně v celé veřejné správě a zaměřila se, vedle potvrzení nezávislosti útvaru interního auditu, na hodnocení relevantních výsledků s důrazem na hodnocení zjištěných významných nedostatků, jejich řešení a rizik.

Odst. 3) stanoví, že součástí roční auditní zprávy musí být i stanovisko útvaru interního auditu o tom, zda zavedený řídicí a kontrolní systém je dostatečně účinný a poskytuje přiměřené ujištění, že veřejné prostředky jsou využívány v souladu se zásadou řádného finančního řízení.

Odst. 4) a 5) blíže vymezuje, v návaznosti na odst. 1, vedoucí útvarů interního auditu, kteří nepředkládají roční auditní zprávy přímo Ministerstvu financí, ale prostřednictvím příslušného ministerstva, v rámci jehož působnosti vykonávají svou činnost, nebo prostřednictvím kraje a hlavního města Prahy. Je převzat systém uplatněný ve zpravodajství podle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, který se v praxi osvědčil.

Odst. 6) stanoví povinnost, aby součástí ročních auditních zpráv správců veřejného rozpočtu, organizačních složek státu, která jsou správcem kapitoly státního rozpočtu, krajů a hlavního města Praha byl souhrn údajů z ročních zpráv, které jim předložily, podle odst. 4 a 5, další veřejné instituce, státní fondy, právnické osoby zřízené k plnění úkolů veřejné správy jiným

právním předpisem nebo na základě jiného právního předpisu, které hospodaří s veřejnými prostředky, obce a městské části.

Odst. 7) ukládá povinnost výkonnému orgánu územního samosprávného celku a městské části hlavního města Prahy předkládat roční auditní zprávu zastupitelstvu. Výkonný orgán regionální rady regionu soudržnosti musí předkládat tuto roční auditní zprávu výboru regionální rady.

Odst. 8) stanoví, že činnosti vykonávané kraji a hlavním městem Praha podle odstavce 5 a 6 jsou výkonem přenesené působnosti.

## **K hlavě IV – Řídící a kontrolní systém při správě zahraničních prostředků**

### **K § 50 až 52 – Finanční řízení a kontrola zahraničních prostředků.**

V § 50 je samostatně zakotvena působnost jednotlivých orgánů oprávněných k výkonu finančního řízení a kontroly prostředků, poskytovaných České republice k realizaci programů spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie, včetně úpravy možnosti pověřit výkonem kontroly zprostředkující subjekty. V § 51 je vymezena působnost k výkonu kontroly Platebnímu a certifikačnímu orgánu. V § 52 je uvedena působnost Ministerstva financí jako auditního orgánu včetně vymezení předmětu vykonávaných auditů.

V oblasti Společné zemědělské politiky řízení a kontrolu prostředků z Evropského zemědělského záručního fondu a Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova upravují přímo závazné předpisy Evropské unie (např. Nařízení Rady (ES) č. 73/2009 ze dne 19. ledna 2009, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce a kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 1290/2005, nařízení Rady (ES) č. 247/2006, nařízení Rady (ES) č. 378/2007 a zrušuje se nařízení Rady (ES) č. 1782/2003, v platném znění.)

### **K § 53 – Komunikace s Evropským úřadem pro boj proti podvodům**

Ustanovení upravuje povinnosti tzv. kontaktních bodů (správců veřejných rozpočtů) a Ministerstva financí, které plní roli centrálního kontaktního bodu, v oblasti hlášení nesrovnalostí Evropskému úřadu pro boj proti podvodům.

## **K hlavě V – Centrální harmonizace a výkon dozoru**

### **K § 54 – Centrální harmonizace**

Nedílnou součástí již v obecné části zmíněného modelu „Public internal control“ na evropské úrovni je silné harmonizační metodické, koordinační a monitorovací centrum zajišťující účinnou podporu v úsilí o vylepšování řádné správy a řízení veřejných subjektů na všech úrovních.

Závazek k ustavení centrální harmonizační jednotky členskými státy byl dán v podmínkách přístupových jednání s Evropskou komisí v kapitole 28 o finanční kontrole. Tyto podmínky souvisí nejen s právním rámcem pro řízení a kontrolu evropských fondů v rámci sdílené odpovědnosti členského státu, ale též s nejlepšími zkušenostmi mezinárodní dobré praxe řídicích a kontrolních systémů aplikovaných na správu národních rozpočtových zdrojů.

Centrální harmonizace systému finančního řízení a kontroly a interního auditu je nedílnou součástí řídicího a kontrolního systému veřejné správy. Odpovědnost za tuto funkci, která zahrnuje koordinaci zavádění nové legislativy, rozvoj a podporu metodologie manažerské odpovědnosti a nezávislého systému interního auditu v souladu s mezinárodně uznanými standardy a nejlepší praxí ve všech subjektech veřejného sektoru, je v členských státech Evropské unie zpravidla přiřazována Ministerstvu financí, které ji zajišťuje prostřednictvím centrální harmonizační jednotky, výjimečně i vládě.

Funkce centrální harmonizace je institucionalizovanou službou začleněnou do nejvyššího stupně řídicího a kontrolního systému veřejné správy. Zajišťuje vládě podklady pro přijetí návrhů koncepcí a legislativních opatření v oblasti kontroly veřejných prostředků.

#### **K § 55 – Hlavní úkoly centrální harmonizace**

Agenda centrální harmonizace zahrnuje kromě koncepční činnosti rovněž činnost metodickou včetně návrhů přijetí nezbytných legislativních úprav, koordinaci sdílení a konsolidaci zkušeností při implementaci přijatých standardů a legislativy za účelem zvyšování účinnosti systému, a to včetně výkonu nezávislého dozoru nad zajištěním kvality interního auditu v celé oblasti správy a řízení veřejných zdrojů.

Silná pozice útvaru centrální harmonizace v oblasti dozorového auditu je předpokladem pro poskytnutí dostatečné záruky vládě o tom, že dostává nezávislé objektivní ujištění o fungování řídicího a kontrolního systému v rámci celé veřejné správy.

Centrální harmonizace bude zajišťovat dozor nad souladem a kvalitou dodržování právní regulace a adekvátní aplikace doporučení národních standardů v praxi správců veřejných rozpočtů a ostatních veřejných subjektů.

Jednou z hlavních činností centrální harmonizace bude předkládání výroční zprávy pro vládu o stavu systému finančního řízení a kontroly a systému interního auditu, která bude vytvářena s podporou odpovídajícího informačního systému, jehož úkolem bude zajištění svodné zpravodajské činnosti z místní, krajské a ústřední úrovně veřejné správy.

#### **K § 56 – Výkon dozoru**

Účelem dozoru je vytváření podmínek pro efektivní a koordinovanou podporu příkazců správců veřejného rozpočtu a právnických osob zřízených k plnění úkolů veřejné správy jiným právním předpisem nebo na základě jiného právního předpisu, které hospodaří s veřejnými prostředky, konkrétně k vytvořením jednotného schématu struktury

a jasného vymezení odpovědností výkonných orgánů, příkazců a hlavních účetních za fungování řídicích a kontrolních mechanismů na každé úrovni finančního řízení a kontroly, a současně k vymezení vztahu těchto výkonných řídicích struktur k odpovědnostem interního auditu tak, aby se optimalizovaly zavedené řídicí a kontrolní systémy s dostatečnou transparentností funkcí a standardizací činností (oddělení odpovědností systému finančního řízení a kontroly od odpovědností systému interního auditu). Dále koordinuje zavedení dlouhodobě fungujících programů v oblasti vzdělávání interních auditorů a dohlíží na jejich realizaci.

Výkon dozoru lze chápat jako monitorovací nástroj centrální vlády nad souladem stavu řídicích a kontrolních systémů s požadavky uvedenými v ustanoveních tohoto zákona a v mezinárodně uznaných standardech a normách pro vnitřní řídicí a kontrolní systémy.

Prováděním jednorázových šetření v rámci centrálního dozoru se ověří, zda jsou řídicí a kontrolní systémy nastaveny v souladu se zákonem a zhodnotí, zda případná doporučení centrální harmonizace jsou v praxi adekvátně plněna.

Útvar centrální harmonizace bude také poskytovat podporu internímu auditu správců veřejných rozpočtů při zajišťování externího hodnocení, které musí být provedeno minimálně jednou za pět let odborně způsobilým a nezávislým externím hodnotitelem nebo externím hodnotícím týmem podle mezinárodního standardu IIA 1312 – Externí hodnocení.

### **K § 57 – Výkon auditu**

Ustanovení § 57 vymezuje výkon auditu, vykonávaného Ministerstvem financí a orgány Finanční správy České republiky u vyjmenovaných organizačních složek státu, poskytovatelů a příjemců veřejné finanční podpory s poukazem na obdobné použití procesních postupů interního auditu, uvedených v hlavě III.

### **K § 58 – Koordinace plánování kontrol a interních auditů veřejné finanční podpory**

K zamezení duplicitního výkonu kontrol a interních auditů u příjemců veřejných finančních podpor, provádí Ministerstvo financí koordinaci plánů veřejných subjektů, které jsou oprávněny kontroly a interní audity vykonávat. Povinnost předkládat plány kontrol a interních auditů mají pouze správci kapitol státního rozpočtu, netýká se územních samosprávných celků.

Povinnost vypracovat plány kontrol vyplývá z § 27 kontrolního řádu - Plánování kontrol.

### **K 59 – Spolupráce v oblasti finančního řízení a kontroly a interního auditu**

Toto ustanovení má především zabránit duplicitě kontrol a interního auditu, které mohou být v některých případech vykonávány několika subjekty. Z tohoto důvodu ustanovení stanoví povinnost správce veřejného rozpočtu a další veřejné instituce vzájemně spolupracovat při výkonu těchto kontrol a interních auditů. Formou spolupráce je především předávání

informací mezi těmito subjekty, a to pouze na vyžádání. Předmětem těchto informací jsou záměry a plány kontrol a interních auditů a výsledky těchto kontrol a interních auditů. Podmínkou toho, aby byla informace poskytnuta, je náležité odůvodnění žádosti, a to z důvodu zabránění zneužití informací pro jiné účely nesouvisející s kontrolami a interními audity.

## **K § 60 – Výroční zpráva**

Správci veřejných rozpočtů vypracovávají za oblast své působnosti podle ustanovení § 26 návrhu zákona roční zprávu o stavu systému finančního řízení a kontroly a o výsledcích kontrol. Součástí těchto zpráv je prohlášení výkonného orgánu, že informace obsažené v této zprávě podávají věrný a spolehlivý obraz skutečnosti.

Vedoucí útvaru interního auditu těchto správců vypracovávají za oblast své působnosti k internímu auditu podle ustanovení § 49 výroční auditní zprávu. Součástí této zprávy bude podle odstavce 3 stanovisko auditu obsahující výrok o úrovni spolehlivosti vnitřního řídicího a kontrolního systému.

Podle ustanovení vypracuje útvar centrální harmonizace výroční zprávu, která bude předložena vládě. Zpráva bude obsahovat přehled ujištění získaných z kontrol a auditů systémů a o přidané hodnotě řídicího a kontrolního systému veřejné správy. Jeho obsah se bude členit následovně

- na část, kde bude obsaženo stručné zhodnocení konkrétních výsledků, které byly dosaženy při realizaci opatření přijatých vládou k předchozí výroční zprávě;
- na část, kde bude podán přehled ujištění výkonných orgánů klíčových správců veřejných rozpočtů, který bude obsahovat zejména informace o stavu finančního řízení a kontroly. Součástí této části budou i údaje týkající se odhalení případů důvodných podezření na trestnou činnost, které byly předány orgánům činným v trestním řízení;
- na část, která bude obsahovat shrnutí výroků interního auditu správců veřejných rozpočtů a významné informace z výročních auditních zpráv, týkající se především úrovně spolehlivosti řídicích a kontrolních systémů klíčových správců veřejných rozpočtů, včetně oblastí, ve kterých byly detekovány významné systémové nesrovnalosti, a údaje o míře chybovosti zjištěné při auditech operací;
- na část, kde útvar centrální harmonizace shrne výsledky auditu u správců kapitol státního rozpočtu, státních fondů a regionálních rad regionů soudržnosti o spolehlivosti a účinnosti jejich řídicích a kontrolních systémů, včetně doporučení k přijetí příslušných opatření;
- na část, kde útvar centrální harmonizace uvede výsledky svých šetření vykonaných v rámci svého dozoru týkajícího se zavedených řídicích a kontrolních systémů všech správců veřejných rozpočtů, včetně doporučení k přijetí příslušných opatření.

Výroční zpráva jako celek musí podat aktuální obraz o tom, zda řídicí a kontrolní systémy plní regulační požadavky, které se na ně vztahují, jsou provozovány hospodárně, efektivně

a účelně, a zda výsledky plnění veřejných rozpočtů vykazované v závěrečných účtech a výsledky hospodaření s veřejnými prostředky zachycené v účetních závěrkách jsou správné a v důsledku toho poskytují přiměřené ujištění, že související finanční operace jsou zákonné a řádné.

V odstavci 2 je, stejně jako v zákoně o finanční kontrole, stanovena povinnost Ministerstva financí tuto výroční zprávu předložit Nejvyššímu kontrolnímu úřadu, který poznatky obsažené v této zprávě může využít při své vlastní činnosti a plánování kontrol.

V odstavci 3) je stanovena lhůta, ve které správci kapitol státního rozpočtu, kraje, hlavní město Praha a regionální rady regionů předkládají Ministerstvu financí podklady pro vypracování výroční zprávy.

V odstavci 4) je stanoveno omezení pro předkládání ročních zpráv o stavu finančního řízení a kontroly a o výsledcích kontrol a ročních auditních zpráv. Tyto roční zprávy nepředkládají (ani nemají povinnost je vypracovávat) obce a městské části hlavního města Prahy, které nemají povinnost zřídit interní audit a útvar interního auditu skutečně nezřídily. Povinnost vypracovávat a předkládat tyto správy však mají v případě, kdy sice nemají povinnost interní audit zřídit, ale na základě svého uvážení útvar interního auditu zřídily.

## **K § 61 - Informační systém centrálního dozoru**

Pro splnění zpravodajských činností subjektů veřejné správy, které jsou uvedeny v tomto zákoně a koordinaci plánů kontrol a interních auditů, Ministerstvo financí zavádí a udržuje vlastní informační systém. Všechny subjekty, které mají povinnost zasílat dalším subjektům veřejné správy roční zprávy, roční auditní zprávy a podklady pro koordinaci plánů kontrol a interních auditů, mají povinnost ve vzájemných vztazích tento systém využívat.

## **K hlavě VI – Správní delikty**

### **K § 62 až 64**

Ustanovení § 62 odst. 2 a 3 zavádí skutkové podstaty přestupků příkazce a hlavního účetního. Ke vzniku odpovědnosti za přestupek je vyžadováno porušení takové povinnosti, jejíž řádné plnění je jedním z předpokladů účinného řídicího a kontrolního systému. Dále se určuje rozsah možné pokuty za porušení povinnosti, a to do výše 100 000 Kč. Příslušným k projednání přestupku je správce veřejného rozpočtu, přičemž závisí na jeho vnitřní organizaci, který konkrétní subjekt bude projednáváním přestupků pověřen. Stanovení konkrétní výše pokuty je závislé na uvážení správce veřejného rozpočtu, který ji určuje ad hoc podle konkrétních okolností případu tak, aby byla přiměřená závažnosti přestupku, zejména způsobu jeho spáchání, následkům a okolnostem, za nichž byl spáchán.

Ustanovení § 62 odst. 1 a § 63 zavádějí skutkové podstaty přestupků a správních deliktů kontrolovaných osob jakožto speciálních subjektů. Kontrolované osoby jsou sankcionovány formou pokuty, která je následkem jednání porušujícího zákonem stanovenou povinnost

přijmout ve lhůtě stanovené kontrolním orgánem opatření k odstranění nedostatků zjištěných při kontrole nebo povinnost takto přijatá opatření splnit.

Objektem přestupků a správních deliktů kontrolovaných osob je zájem na dosažení účelu kontroly, zejména na odstranění takových nedostatků jako je rozpor se zásadou řádného finančního řízení nebo s právními předpisy.

Na řízení o přestupku se vztahuje zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, případně subsidiárně správní řád.

Na řízení o správním deliktu se vztahuje obecná procesně právní úprava řízení před správním orgánem podle správního řádu.

## **K hlavě VII – Ustanovení přechodná, zmocňovací a zrušovací**

### **K § 65 až 69**

V § 65 se stanoví lhůta k zavedení řídicího a kontrolního systému do 6 měsíců od nabytí účinnosti zákona.

Podle § 66 rovněž stávající vedoucí útvaru interního auditu, kteří nesplňují požadavky stanovené tímto zákonem, mají lhůtu 6 měsíců k tomu, aby zákonné požadavky splnili a mohli nadále tuto funkci vykonávat. Vedoucí, kteří požadavky stanovené zákonem splňují kde ni účinnosti tohoto zákona, dále zůstávají ve funkci.

Ustanovení § 67 upravuje způsob dokončení finančních kontrol zahájených před nabytím účinnosti návrhu, a to podle dosavadních předpisů.

Ustanovení § 68 zmocňuje Ministerstvo financí k vydání prováděcího právního předpisu, který bude upravovat oblast zpravodajství.

§ 69 zrušuje dosud platný 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 prováděcí vyhlášku č. 416/2004 Sb.

## **K části druhé až sedmé – Změny zákonů souvisejících s přijetím návrhu zákona o řídicím a kontrolním systému ve veřejné správě**

### **K § 70, 71 a 72 – Změna zákona o obcích, o krajích a o hlavním městě Praze**

Zákony o obcích, krajích a hl. m. Praze se navrhuje doplnit o povinnosti zavést řídicí a kontrolní systém podle nového navrhovaného právního předpisu.



**K § 73 a 74 – Změna zákona o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla) a rozpočtových pravidlech územních rozpočtů**

Navrhuje se uvést do souladu příslušná ustanovení zákona o rozpočtových pravidlech a zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů tak, aby byla v souladu s ustanoveními návrhu nového zákona.

**K § 75 – Změna zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky**

Navrhuje se uvést do souladu ustanovení zákona o Finanční správě České republiky v souvislosti postavením orgánů finanční správy v řídicím a kontrolním systému ve veřejné správě.

**K části osmé**

**K § 76 – Účinnost**

V § 76 se navrhuje nabytí účinnosti návrhu zákona od 1. ledna 2015.