

D Ů V O D O V Á Z P R Á V A

**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

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 České republiky 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 spjaté 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. Takto byl zákonem č. 482/2004 Sb., doplněn zákon o finanční kontrole 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“.

Bohužel novela zákona o finanční kontrole provedená zákonem č. 298/2007 Sb. zásadním způsobem zhoršila stávající právní rámec. Neupravila ani přechodná ustanovení k odlišení rozdílných řídicích a kontrolních systémů operačních programů spolufinancovaných z evropských fondů v programovém období 2004 až 2006, navíc zrušila právní podmínky, vytvořené pro zajištění funkce centrální harmonizace předchozí novelou zákona o finanční kontrole provedenou zákonem č. 482/2004 Sb. Největším problémem zákona 298/2007 byla právní 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 jeho nedostatečného nastavení, nedodržování nebo obcházení.

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.

Stávající útvary interního auditu jsou organizačně začleněny nezřídka až ve druhé či třetí úrovni řízení veřejných subjektů, pravidla pro komunikaci mezi těmito úrovněmi často neumožňují vedoucím interního auditu přímou účast na jednání výkonného vedení veřejných subjektů, ani přímý přístup k němu.

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.

Ovládání auditních útvarů vedoucími zaměstnanci je v rozporu s posláním interního auditu a zpravidla vede k omezování jeho funkce. Z toho vyplývá i kapacitní podhodnocení těchto útvarů u převážné většiny veřejných subjektů.

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.

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, přijatými 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 finanční podporu a příjemci finanční podpory.

Dotčenými subjekty jsou i fyzické nebo právnické osoby, které pro příjemce 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 právnické 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 právně upravit jako třetí část řídicího a kontrolního systému centrální harmonizaci, včetně dozoru nad zavedením a fungováním řídicích a kontrolních systémů správců veřejných rozpočtů, v působnosti Ministerstva financí.

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 se stanovením příslušných sankcí. Takto navržená úprava by měla přispět k omezení korupčního jednání, jakož k postižení jiných podmínek, stanovených při poskytnutí veřejných prostředků.

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 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. Zapojení orgánů Finanční správy České republiky je pak navrhováno do výkonu auditu, vykonávaného zejména u příjemců finanční podpory.

Dalšími nově navrhovanými opatřeními, upravujícími výkon kontrol v zájmu vyloučení jejich duplicit, je nově navrhovaný informační systém koordinace plánování výkonu kontrol a auditů 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 Rámec pro profesní praxi 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.

V oblasti Centrální harmonizace návrh právní úpravy posiluje úlohu Ministerstva financí jako ústředního správního úřadu pro finanční kontrolu ve 2 oblastech, v oblasti harmonizace zásad řídicích a kontrolních systémů na všech úrovních veřejné správy a v oblasti výkonu dozoru.

Návrh dále pak 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 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 finanční podpory vyžaduje zpracování informačního systému s předpokládanými náklady do 4 mil. Kč, rovněž k tíži Ministerstva financí.

Ani nově navrhované zřízení funkce hlavního účetního v řídicím a kontrolním systému, navržené ve formě jeho jmenování, samo o sobě neznamená žádné vytvoření nového pracovního místa; jedná se o určení zaměstnance vykonávajícího vedoucí odbornou funkci, který bude odpovědný za realizaci postupů stanovených navrhovanou úpravou.

Náklady navíc by sice mohl představovat i nově navrhovaný systém vzdělávání interních auditorů; náklady na vzdělávací činnosti však předpokládá i v současnosti předložený návrh zákona o státních úřednících, který tuto povinnost ukládá rovněž, takže by se nejednalo o náklady vynucené vlastním zákonem o řídicím a kontrolním systému, ale o obecnou povinnost zajištění průběžného vzdělávání v celé veřejné správě.

Předkládaný návrh vypuštěním výkonu veřejnosprávní kontroly, umožňujícím přechod k jednotnému systému auditu, sám o sobě neznamená žádné finanční zatížení spojené s navrhovanou úpravou. Jedná se pouze o přeskupení kapacitních (personálních) zdrojů v příslušných orgánech veřejné správy s obdobnými kvalifikačními předpoklady a praxí k výkonu auditu na základě auditních postupů.

Maximálně vyčíslitelné náklady jen z důvodu přijetí zákona o řídicím a kontrolním systému by tedy v žádném případě neměly překročit částku do 8 mil Kč.

3.3 Přínosy

Důsledkem by měla být úspora kontrolních kapacit a tudíž i snížení nákladů kontrolní činnosti, kterou však není možno z objektivních důvodů specifikovat, neboť dosud není sledovanou kategorií finančních nákladů. Další úspora nákladů by měla vyplývat ze snížení informační povinnosti vypracování a zasílání 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.

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 8 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.

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.

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. 6. 2014 je pak termín duben 2015.

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, 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.

8. Kontakt na zpracovatele RIA

JUDr. Miroslav Kocián, odbor 17 – Kontrola
Ministerstvo financí, miroslav.kocian@mfc.cz
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.

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

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,
- 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.

V. Zhodnocení korupčních rizik

Návrh nepředstavuje žádnou možnost korupčních rizik, naopak zakotvuje pojistky pro jejich odkrývání a **možnost** postihu za neplnění povinnosti k jejich zamezení.

B. ZVLÁŠTNÍ ČÁST

K části první – 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.

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, státní podniky a jiné státní 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 funkce 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, 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 nyní uvedena v § 41 až 50.

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 části páté §§ 56 až 62.

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.

K písm. b) Návrh zákona předpokládá, že správci veřejného rozpočtu budou prosazovat některé prvky (v návrhu dále specifikované) řídicího a kontrolního systému i v subjektech, ke kterým plní zakladatelské funkce. To vše v zájmu ochrany veřejných prostředků, které do těchto subjektů vložily. Z tohoto důvodu bylo nutno definovat i pojem „právní osoba s majetkovou účastí“.

K písm. c) a d) Jedná se o pojmy veřejné prostředky a finanční podpora, v českém právu již používané. Zařazeny byly z důvodů systematičnosti.

K písm. e) V návrhu zákona se výraz „operace“ používá i jako synonymum pro výrazy „program“, „projekt“ apod., vždy v závislosti na konkrétním kontextu použití tohoto výrazu.

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

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 části čtvrté.

K § 4 - Zásada řádného finančního řízení a 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 hospodaření. 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.

K § 5 - Organizace řídicího a kontrolního systému

K odst. 1) Zákon určuje povinnost zavést řídicí a kontrolní systém výkonným orgánům správců veřejných rozpočtů. 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. 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 stanovených v § 8, které určuje povinnost výkonných orgánů vnitřními předpisy stanovit zásady a cíle řídicího a kontrolního systému.

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.

Výkonný orgán správce veřejného rozpočtu současně odpovídá za účinnost řídicího a kontrolního systému, což předpokládá kontrolu tohoto systému a přijímání opatření k jeho zdokonalování.

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. Zákon zároveň stanoví, že tuto povinnost mají pouze za podmínky, že tuto povinnost mohou reálně splnit. To je vyjádřeno odkazem na jiné právní předpisy, tedy na zákon o obchodních korporacích. Zajistit uvedené povinnosti je možné pouze v případě, kdy v orgánech těchto obchodních společností mají takové postavení (zastoupení v řídicích orgánech), které jim umožňuje příslušný vliv na činnost konkrétní právnické osoby.

K odst. 3) Řídicí a kontrolní systém musí být nastaven a fungovat v souladu s mezinárodními standardy. Zákon neodkazuje na konkrétní standardy, jedná se o mezinárodně uznávané standardy. Systém interního auditu musí být v souladu s Rámcem profesní praxe interního auditu.

K odst. 4) Toto ustanovení obsahuje výčet (minimální) požadavků na obsah řídicího a kontrolního systému, které musí výkonný orgán dodržet při nastavení tohoto systému. Monitorovací systémy obsahují zejména kontroly ve smyslu § 20, výsledky interního auditu atd.

K odst. 5) Toto ustanovení souvisí se zvláštním postavením rozpočtových kapitol Všeobecná pokladní správa, Státní dluh, Operace státních finančních aktiv a pro převody prostředků z účtu Národního fondu.

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 a cíle řídicího a kontrolního systému, a to ve vnitřních předpisech.

K § 7 - Údaje poskytované Ministerstvem vnitra

Toto ustanovení umožňuje Ministerstvu financí požadovat na Ministerstvu vnitra některé údaje ze základního registru obyvatel.

K odst. 1) Zde jsou taxativním způsobem uvedeny údaje ze základního registru obyvatel, která je Ministerstvo financí oprávněno požadovat na ministerstvu vnitra a které je toto ministerstvo povinno Ministerstvu financí poskytnout. Z textu tohoto ustanovení je patrné, že ostatní kontrolní orgány toto oprávnění nemají.

K odst. 2) Toto ustanovení řeší situaci, kdy kontrolní orgán ke své činnosti potřebuje údaje ze základního registru obyvatel a nemůže je získat od Ministerstva vnitra. V tomto případě může potřebné údaje získat pouze prostřednictvím Ministerstva financí, které je podle tohoto ustanovení oprávněno informace získané od Ministerstva vnitra poskytovat i dalším orgánům, které je potřebují k výkonu kontrol nebo interních auditů.

K odst. 3) Toto ustanovení omezuje možnost využití informací ze základního registru obyvatel pouze pro výkon konkrétní kontroly nebo interního auditu. To se týká i dalších orgánů, kterým potřebné informace poskytlo Ministerstvo financí.

K části druhé - 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 řídicích a kontrolních systémů, 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 jim jejich postavení v těchto společnostech umožňuje činnost těchto obchodních společností ovlivňovat.

K § 9 - Rozdělení odpovědnosti v systému

K odst. 1) a 2). Povinnost zavést systém finančního řízení a kontroly má výkonný orgán. V rámci tohoto systému je povinen nastavit funkce příkazců, zřídit funkční místo hlavního účetního, a v případě, že to vyžadují konkrétní podmínky, může vytvořit i funkci správce rozpočtu. Osoby, které vykonávají funkce příkazce a správce rozpočtu (pokud je tato funkce vytvořena) jsou pouze touto činností pověřeny. Hlavní účetní je do své funkce jmenován, tedy se všemi důsledky plynoucími z pracovněprávních předpisů.

Výkonný orgán je dále povinen vymezit příslušným zaměstnancům jejich postavení a pravomoc. U zaměstnanců výkonem funkce pověřených se tak děje zpravidla prostřednictvím zvláštního písemného pověření. U zaměstnanců, kteří jsou do své funkce jmenováni (hlavní účetní) se tak zpravidla děje zpravidla v popisu pracovní činnosti.

K odst. 3) Toto ustanovení určuje obecně, kdo může být pověřen funkcí příkazce. V organizační složce státu, vykonávající funkci správce kapitoly státního rozpočtu, může být výkonem této funkce pověřen vedoucí zaměstnanec této organizační složky. Výkonný orgán organizační složky státu, vykonávající funkci správce kapitoly státního rozpočtu, může dále pověřit výkonem funkce příkazce osobu stojící v čele další veřejné instituce, k níž plní správce veřejného rozpočtu funkci zřizovatele nebo která je v jeho působnosti. Tato osoba pak dále může výkonem této funkce pověřit dalšího vedoucího zaměstnance této instituce.

K odst. 4) Toto ustanovení určuje, že, nezávisle na ustanovení § 1), jsou příkazci přímo z tohoto zákona osoby zde vyjmenované. To je výrazem skutečnosti, že tyto osoby, z titulu své funkce, mají univerzální rozhodovací pravomoc.

K odst. 5) až 7) Toto ustanovení upravuje způsob jmenování hlavního účetního a stanoví, že výkonný orgán vymezí pravomoci funkcí, stanovených v předchozích ustanoveních a vylučuje neslučitelnost spojení funkcí příkazce a hlavního účetního.

K § 10 - Delegace pravomocí

Toto ustanovení umožňuje přenést část pravomocí výkonného orgánu správce veřejného rozpočtu v systému finančního řízení a kontroly na vedoucí zaměstnance uvnitř vlastní „organizace“ a na ředitele institucí, jichž je tento správce zřizovatelem nebo které jsou v jeho působnosti. Rovněž ředitelé těchto institucí jsou oprávněni přenést část pravomocí na vedoucí zaměstnance. Základní zásadou pro delegaci je požadavek písemného vymezení rozsahu delegovaných pravomocí.

§ 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 povinnost výkonného orgánu zavést (v souladu s tímto zákonem) ve veřejném subjektu, v jehož čele stojí, postupy pro hospodaření s veřejnými prostředky. Tuto povinnost mají osoby nebo orgány uvedené v § 2 písm. a). Předpokládá se však, že osoba nebo orgán stojící v čele veřejného subjektu vykonávajícího funkci správce veřejného rozpočtu přenesle své pravomoci v oblasti finančního řízení a kontroly na další osoby, které budou zastávat funkci příkazce. Pokud příslušné pověření obsahuje i povinnost zavést postupy pro hospodaření s veřejnými prostředky, tyto postupy zavede příkazce.

K odst. 2) Toto ustanovení stanoví základní povinnosti příkazce v procesu řízení a kontroly hospodaření s veřejnými prostředky.

K odst. 3) Ke své činnosti hlavní účetní nutně potřebuje k vedení účtů a sestavení účetní závěrky spolehlivé a přesné informace. Z tohoto důvodu toto ustanovení stanoví povinnost příkazce, případně správce rozpočtu tyto informace hlavnímu účetnímu poskytnout.

K odst. 4) Výkonný orgán (případně příkazce) má povinnost přijmout na základě výsledků kontrol (vnitřních a externích) a doporučení interního auditu vhodná opatření k odstranění těmito kontrolami a útvarem interního auditu zjištěných nedostatků. Hlavní účetní má povinnost při tom poskytnout součinnost.

K § 12 - Odpovědnost hlavního účetního

Oproti stávajícímu vymezení funkce hlavního účetního dochází k rozšíření jeho pravomocí a odpovědnosti; není odpovědný jen za vedení účetnictví, za provádění schvalovacích postupů prověřujících soulad podpisů příkazce operace, údajů uvedených v pokynech k zajištění operace a za prověřování provedení operace jako účetního případu podle právních předpisů pro vedení účetnictví. V souladu s Nařízením č. 966/2012 nově hlavní účetní zabezpečuje

správu pokladny a zajišťuje identifikaci rizik spojených se správou pokladny a vedením účetnictví.

K § 13 – Předání a převzetí funkce hlavního účetního

Pokud dojde k ukončení výkonu funkce hlavního účetního (v navrhovaném zákonu má hlavní účetní značnou odpovědnost) výkonný orgán či ředitel zřízené organizace (příkazce v rozsahu svého pověření) zajistí vypracování mezitímní účetní závěrky (s odvoláním na § 19 zákona 563/1991 Sb. o účetnictví) a zprávy o předání funkce; tyto dokumenty jsou předány nově jmenovanému hlavnímu účetnímu. Jestliže by nedošlo k jmenování nového hlavního účetního ve lhůtě do 3 měsíců, zajistí se vypracování mezitímní účetní závěrky k poslednímu dni této lhůty i opakovaně do doby jmenování nového hlavního účetního. Nově jmenovaný hlavní účetní převezme poslední mezitímní účetní závěrku ve lhůtě do jednoho měsíce od jejího převzetí, ke všem skutečnostem týkajícím se odpovědnosti hlavního účetního může písemně uvést své výhrady a ty přiložit ke zprávě o převzetí funkce. Toto je podstatný rozdíl oproti současnému stavu. Funkci hlavního účetního musí zastávat vedoucí zaměstnanec.

K § 14 - Zajištění prevence vzniku nesrovnalostí

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 § 20 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 stanovených jak národními právními předpisy, tak i právními normami Evropských společenství.

K § 15 Předběžné hodnocení

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

K odst. 1) Při předběžném hodnocení příkazce musí vzít v úvahu skutečnosti zde uvedené.

K odst. 2) Vzhledem k významu předběžného hodnocení musí být toto hodnocení průkazně zdokumentováno.

K odst. 3) Pokud se v rámci předběžného hodnocení operace vykonává šetření, provádí se podle pravidel upravených právními předpisy pro výkon kontroly.

K § 16 - Rozpočtové a právní závazky

K odst. 1) Toto ustanovení stanoví povinnost příkazce přijmout nejprve před přijetím právního závazku rozpočtový závazek a nutnost rezervovat pro tento závazek finanční prostředky při přípravě operací.

K odst. 2) Je zde uvedena charakteristika rozpočtového závazku, který může být individuální nebo limitovaný (odpovídající dnešnímu tzv. limitovanému příslibu).

K § 17 - Schvalovací postupy příkazce

K odst. 1 V tomto ustanovení jsou definovány úkony, které musí zajistit příkazce při přijímání rozpočtového závazku, při schvalování příjmů nebo výdajů.

K odst. 2 Uplatnění tohoto ustanovení se uplatní v případě, že je zřízena funkce správce rozpočtu. V tomto případě zajišťuje část schvalovacích postupů – ujištění o tom, zda jsou k dispozici rozpočtové prostředky, právní závazek je kryt individuálním nebo limitovaným rozpočtovým závazkem a zda veřejný výdaj byl pro rozpočtový výdaj zaznamenán do operativní evidence v souladu s jednotným tříděním platné rozpočtové skladby – správce rozpočtu. Dále zajistí identifikaci, hodnocení a řízení rozpočtových rizik. Dále toto ustanovení uvádí postup při zjištění nedostatků při kontrole; nepokračuje dále při kontrole a nedostatky oznámí příkazci, který má povinnost nedostatky odstranit.

K odst. 3) Toto ustanovení řeší případ, kdy příkazce operace zjistí, že rozhodnutí, které má učinit, není v souladu s právními předpisy a se zásadou řádného finančního řízení; v takovém případě má povinnost o této skutečnosti informovat (písemně) výkonný výbor. Dále řeší situaci, kdy výkonný orgán i přes tuto informaci trvá na provedení operace.

K odst. 4) Pokud příkazce zjistí, že podmínky k uskutečnění platby nebo inkasu jsou splněny, příslušné dokumenty svým podpisem potvrdí.

K § 18 - Schvalovací postupy hlavního účetního

K odst. 1) Toto ustanovení určuje skutečnosti, které musí hlavní účetní při své činnosti ověřovat.

K odst. 2) a 3) Tato ustanovení určují činnost hlavního účetního po ověření zákonem požadovaných skutečností. Pokud v průběhu schvalovacího postupu zjistí nedostatky, je povinen v něm pokračovat a nedostatky oznámit příkazci.

K odst. 4) Toto ustanovení řeší případ, kdy příkazce trvá na provedení příkazu k platbě i přes oznámení hlavního účetního, že v průběhu schvalovacího postupu byly zjištěny nedostatky.

K § 19 - Provádění operací počítačovými systémy

V § 19 je stanovena možnost provádění operací s použitím počítačových systémů s povinností dodržovat jiné právní předpisy upravující jejich použití, včetně možnosti připojení autorizujícího podpisu oprávněného zaměstnance.

K § 20 - Kontroly

Ustanovení vymezuje časový průběh výkonu kontrol a stanoví předmět kontrol. (Podle stávající právní úpravy se jedná o průběžné a následné veřejnosprávní a řídicí kontroly.) Tyto kontroly jsou prováděny od uzavření právního závazku (podpis rozhodnutí nebo uzavření smlouvy), v průběhu realizace operace a následně po jejím vyúčtování a vypořádání.

Kontroly jsou realizovány jako kontroly dokladů, a to u všech operací. Dále jsou realizovány jako kontroly na místě, které mohou být prováděny na vybraném vzorku. Procesní postup při výkonu kontrol na místě se řídí zákonem č. 255/2012 Sb., o kontrole.

Výkonný orgán, případně příkazce, v rozsahu pověření, organizuje kontroly jednotlivých operací podle typů těchto operací.

Tyto kontroly nesmí vykonávat zaměstnanci, kteří se podíleli na přípravě a uskutečňování operace.

K § 21 - Působnost k výkonu kontrol

V tomto ustanovení je stanovena působnost správců kapitol státního rozpočtu a územních samosprávných celků k výkonu kontrol vůči subjektům, ke kterým plní zřizovatelské funkce nebo které jsou v jejich působnosti. Dále je stanovena působnost poskytovatelů k výkonu kontrol vůči příjemcům finanční podpory; v případě spolufinancování operace současně z prostředků státního rozpočtu a rozpočtů územních samosprávných celků je poskytovatel oprávněn, nikoliv povinen, kontrolovat celou finanční podporu, tedy i prostředky, které neposkytl ze svého rozpočtu.

K § 22 - 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 § 23 - 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 § 20 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 kapitál státního rozpočtu, krajů a hlavního města Prahy.

K § 24 až 27 - Přestupky a správní delikty

Tato ustanovení upravují konkrétní porušení povinností, stanovených návrhem zákona, podléhajících sankcím včetně stanovení výše sankcí a způsobu projednání.

K části třetí - Interní audit

K § 28 - 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 zřizovatelské funkce. 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.

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

K § 29 - 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 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 § 30 - 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 10 000 obyvatel. Obce a městské části hlavního města Prahy, které mají méně než 10 000 obyvatel, nemají zákonnou povinnost zřídit interní audit, ale musí jeho funkce zajistit jinými opatřeními, které zákon blíže nespecifikuje.

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

K § 31 - 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 mezinárodními auditorskými standardy; konkrétně se standardem 1100 - Nezávislost a objektivita, podle kterého nezávislost je 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.

Útvar interního auditu územního samosprávného celku je organizačně podřízen tomu, kdo navrhuje radě jmenování vedoucího útvaru interního auditu.

K § 32 - Statut interního auditu

Zákon zakotvuje povinnost výkonného orgánu vydat, jako jednu z pojištěk, 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.

K § 33 - 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 jménem výkonného orgánu a má takové kompetence, které mu budou správcem veřejného rozpočtu ve statutu uděleny. Aby mohl plnit dané funkce, musí mít statutem stanovena adekvátní oprávnění.

K § 34 - 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 § 35 - Vzdělávání interních auditorů

Podle doporučení pro praxi k mezinárodnímu standardu 1210 – Odbornost musí mít interní auditoři takové znalosti, dovednosti a další schopnosti, které jsou nezbytné pro účinné plnění úkolů interního auditu.

S ohledem na rozsah činnosti interního auditu je stanovena povinnost výkonného orgánu zajistit prohlubování odborných znalostí interních auditorů tak, aby útvar interního auditu jako celek byl schopen zajistit výkon funkce interního auditu.

K § 36 - 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 anebo prokázání speciální odborné kvalifikace).

Vyžaduje se absolvování speciálního vzdělávání prokázané osvědčením vydaným např. Mezinárodním institutem interních auditorů, Komorou auditorů (zákon č. 93/2009 Sb., o

auditorech a o změně některých zákonů), anebo osvědčením vydaným jinými vzdělávacími organizacemi. Se zřetelem k nutnosti zajištění kvality úkolů, které mají kandidáti pro funkce interního auditora plnit, je nezbytné, aby formální osvědčení o specializaci v auditním oboru ze strany jiných vzdělávacích institucí ověřil a potvrdil útvar centrální harmonizace Ministerstva financí ČR.

K § 37 a 38 - 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 musí existovat vždy kvalifikované důvody, které jsou stanoveny zákonem o úřednících a dále v ustanovení § 38 taxativně vyjmenovány.

K § 39 - 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 nebo které jsou v jejich působnosti.

Dále je stanovena působnost poskytovatelů k výkonu interního auditu vůči příjemcům finanční podpory; v případě spolufinancování operace současně z prostředků státního rozpočtu a rozpočtů územních samosprávných celků je poskytovatel oprávněn kontrolovat celou finanční podporu, tedy i prostředky, které neposkytl ze svého rozpočtu.

§ 40 - Plánování interního auditu

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

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 je doplněna o využívaný základní přístup výběru vzorku pro audit operací.

Roční plán vychází z auditní strategie a zahrnuje konkrétní rozsah, věcné zaměření, typ auditu, cíle auditu, časové rozvržení a personální zajištění. Jeho součástí je metodická a konzultační činnost a rozpracovaný plán profesního vzdělávání jednotlivých interních auditorů na oblasti a rozsah vzdělávání jednotlivých interních auditorů.

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.

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.

Auditní strategie se aktualizuje každý rok; musí být zohledněny konkrétní skutečnosti, které jsou známy v období jejího zpracovávání.

V případě zavedení výboru pro audit jsou auditní strategie i roční plán s ním projednány před jeho schválením výkonným orgánem.

K § 41 - Zahájení auditu

V tomto ustanovení jsou upraveny skutečnosti související se zahájením výkonu auditu. Je stanoveno, že pověření k výkonu interního auditu musí být vydáno v písemné podobě a že výkon konkrétního auditu je zahájen v den, kdy orgán oprávněný k výkonu auditu vydal písemné pověření k vykonání auditu. Zahájení auditu je povinen orgán 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 § 46 tohoto zákona. Dále je stanoveno, že audit může vykonávat pouze zaměstnanec, který je k tomu orgánem oprávněným k výkonu auditu písemně pověřen.

K § 42 - Přizvané osoby

Toto ustanovení umožňuje orgánu 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 stejné jako postavení auditora, proto se na ni vztahují oprávnění a povinnosti uvedené v § 44 a 45

tohoto zákona. 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 § 43 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 § 43 - 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 orgánu 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 § 43 o podjatosti, týkající se interního auditora, se vztahuje i na přizvanou osobu, což vyplývá z ustanovení § 42 odstavce 2.

K § 44 a 45 - 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 § 44 a 45 se vztahují i na přizvanou osobu, což vyplývá z ustanovení § 42 odstavce 2.

V ustanovení § 45 písmeno h) 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.

K § 46 - 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 orgánu oprávněnému k výkonu auditu písemnou zprávu o nápravných opatřeních, která přijala na základě doporučení interního auditora. Lhůtu pro podání zprávy o přijatých opatřeních stanovuje interní auditor s ohledem na charakter zjištění a z nich vyplývajících doporučení.

K § 47 - Zpráva z auditu

Toto ustanovení ukládá internímu auditorovi povinnost vyhotovit návrh zprávy z auditu a tento návrh předat auditované osobě, aby mohla k navrženým zjištěním zaujmout písemné stanovisko a 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, přičemž daná lhůta pro auditovanou osobu nesmí být kratší než 15 dní, přičemž dny jsou počítány ode dne, kdy auditovaná osoba obdržela návrh zprávy. Lhůta 15 dní je zvolena z důvodu jednotnosti s lhůtou pro podání námitek stanovenou zákonem 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád). Interní auditor po obdržení stanoviska auditované osoby a jejího návrhu opatření k nápravě zjištěných nedostatků vypracuje na základě návrhu zprávy a stanoviska, je-li zasláno, závěrečnou zprávu z auditu. Stanovisko auditované osoby je přílohou zprávy z auditu. Přílohou zprávy je rovněž zdůvodnění, proč jednotlivé body stanoviska byly či nebyly uznány.

V tomto ustanovení je auditované osobě dána povinnost písemně informovat orgán oprávněný k výkonu auditu o přijetí opatření, včetně termínů a stavu plnění, ve lhůtě stanovené při projednání a předání zprávy. Lhůtu pro podání zprávy o přijatých opatřeních stanovuje interní auditor s ohledem na charakter zjištění, z nich vyplývajících doporučení a možnosti auditované osoby uskutečnit přijetí opatření k nápravě zjištěných nedostatků.

K § 48 - Ukončení auditu

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

K § 49 - Distribuce výsledků auditu

V tomto ustanovení je vedoucímu útvaru interního auditu dána povinnost předat zprávu z auditu výkonnému orgánu, neboť výkonný orgán má dle ustanovení § 5 tohoto zákona 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 slouží jako ujištění o funkčnosti zavedeného řídicího a kontrolního systému a současně jako podklad pro dozor na plnění nápravných opatření zjištěných nedostatků.

K § 50 - Sledování plnění opatření

Toto ustanovení ukládá povinnost vedoucímu útvaru interního auditu zajistit sledování plnění opatření přijatých na základě výsledků auditů.

K § 51 - Roční auditní zpráva

Ustanovení o roční auditní zprávě obsahuje především zhodnocení úrovně spolehlivosti řídicích a kontrolních systémů správců veřejných rozpočtů, včetně oblastí, ve kterých byly detekovány významné systémové nesrovnalosti, a údaje o míře chybovosti zjištěné

při auditech. Rovněž tak toto ustanovení uvádí potvrzení o stavu nezávislosti útvaru interního auditu a o tom, že při výkonu auditu byly uplatňovány mezinárodní auditorské standardy.

Zároveň je stanoveno, že obce a městské části hlavního města Prahy, které mají útvary interního auditu, tyto zprávy zasílají příslušným krajům, resp. hlavnímu městu Praze; tyto zprávy se stávají součástí roční auditní zprávy kraje, resp. hlavního města Prahy.

Zákon zároveň stanoví, že činnost kraje a hlavního města Prahy při shromažďování a zpracovávání obdržených ročních auditních zpráv je výkonem přenesené působnosti.

K části čtvrté – Řídící a kontrolní systém při správě zahraničních prostředků

K § 52 až 54 Finanční řízení a kontrola zahraničních prostředků.

V § 52 je samostatně zakotvena působnost jednotlivých orgánů oprávněných k výkonu finančního řízení a kontroly prostředků, poskytovaných České republice k realizaci programů spolufinancovaných z rozpočtu EU, včetně úpravy možnosti pověřit výkonem kontroly zprostředkující subjekty. V § 53 je vymezena působnost k výkonu kontroly Platebnímu a certifikačnímu orgánu. V § 54 je uvedena působnost Ministerstva financí jako auditního orgánu včetně vymezení předmětu vykonávaných auditů.

K § 55 - 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 části páté - Centrální harmonizace a výkon dozoru

K § 56 - 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 jednáních 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 § 57 - Hlavní úkoly centrální harmonizace

Agenda centrální harmonizace zahrnuje kromě koncepční činnosti rovněž činnost metodologickou 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 § 58 - Výkon dozoru

Účelem dozoru je vytváření podmínek pro efektivní a koordinovanou podporu správcům veřejného rozpočtu a právníkům osobám zřízeným k plnění úkolů veřejné správy zvláštním právním předpisem nebo na základě zvláštního předpisu, konkrétně k vytvoření 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, v jaké míře jsou řídicí a kontrolní systémy funkční a účinné 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 § 59 - Výkon auditu

Ustanovení § 59 vymezuje výkon auditu, vykonávaného Ministerstvem financí u vyjmenovaných organizačních složek státu, poskytovatelů a příjemců finanční podpory s poukazem na obdobné použití procesních postupů interního auditu, uvedených v části třetí. Ministerstvo financí je oprávněno pověřit výkonem auditu rovněž orgány Finanční správy České republiky.

K § 60 – Koordinace plánování kontrol a interních auditů finanční podpory

Aby se omezilo duplicitní vykonávání kontrol a interních auditů, Ministerstvo financí provádí 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.

K § 61 - Výroční zpráva

Správci veřejných rozpočtů vypracovávají za oblast své působnosti podle ustanovení § 23 návrhu zákona roční zprávy 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 § 51 výroční auditní zprávu. Součástí této zprávy bude podle odstavce 3 téhož ustanovení stanovisko auditu obsahující výrok o úrovni spolehlivosti vnitřního řídicího a kontrolního systému.

Podle ustanovení § 60 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 3) je stanoveno omezení pro předkládání ročních zpráv o stavu finančního řízení a kontroly a o výsledcích kontrol. Tyto roční zprávy nepředkládají obce (krajům) a městské části hlavního města Prahy (hlavnímu městu Praze), které nemají zřízen útvar interního auditu.

K § 62 - 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 části šesté – Ustanovení přechodná, zmocňovací a zrušovací

K § 63 až 65 přechodná ustanovení

Ustanovení § 63 upravuje způsob dokončení finančních kontrol zahájených před nabytím účinnosti návrhu, a to podle dosavadních předpisů a dále stanovuje lhůtu k zavedení nového systému finančního řízení a kontroly a zavedení funkce interního auditu od nabytí účinnosti návrhu.

Ustanovení § 64 zmocňuje Ministerstvo financí k vydání prováděcího právního předpisu a § 65 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 sedmé až třinácté – Změny zákonů souvisejících s přijetím návrhu zákona o řídicím a kontrolním systému ve veřejné správě

K § 66, 67 a 68 – 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 s odvolávkou na tento nový předpis.

K § 69 a 70 – 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 § 71 - Změna zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky

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

K § 72 – Změna zákona o kontrole

Výkon kontroly se bude řídit zákonem č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád). Stávající zákon o finanční kontrole obsahuje v § 13 odst. 5 ustanovení o možnosti kontrolujícího vyžádat si účetní záznam elektronicky prostřednictvím Centrálního systému účetních informací státu. Toto oprávnění kontrolujícího by mělo být zachováno. Je proto nezbytné přenést je přímo do kontrolního řádu. S ohledem na začlenění do kontrolního řádu se současně navrhuje zpřesnění textu tak, aby byl kontrolující oprávněn vyžádat si účetní záznam elektronicky prostřednictvím Centrálního systému účetních informací státu též v případě úkonů předcházejících kontrole, jelikož v této fázi je elektronické zajištění podkladů nejefektivnější a je schopné zajistit významnou časovou úsporu (např. při sestavování plánu kontrol). Správce Centrálního systému účetních informací státu zajistí, aby kontrolovaná osoba byla o vyžádání předmětných účetních záznamů neprodleně informována.

K části čtrnácté

K § 73 – Účinnost

V § 73 se navrhuje nabytí účinnosti návrhu zákona od 1. 6. 2014.